MANAGEMENT AND ADMINISTRATION JOURNAL

4 (65) • 2025

Krzysztof Jurek
Uniwersytet Jagielloński Krakowie
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

ORCID: 0000-0003-4154-6416
e-mail: krzysztof.jurek@doctoral.uj.edu.pl

JEL H72, D78, O35, Z13, K23

MODELE WDRAŻANIA BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W POLSCE JAKO PRZYCZYNEK SŁUCHANIA ORGANIZACYJNEGO POTRZEB MIESZKAŃCÓW: RÓŻNORODNOŚĆ PRAKTYK I KONSEKWENCJE LEGISLACYJNE

Participatory budget implementation models in Poland as a contribution to organizational listening to the needs of residents: diversity of practices and legislative consequences

https://doi.org/10.34739/maj.2025.04.02

Streszczenie: Budżet obywatelski, określany również jako budżet partycypacyjny, jest realizowany w Polsce od 2011 roku. Wówczas po raz pierwszy został wprowadzony w mieście Sopocie. Od tamtej pory mechanizm ten zyskał znaczną popularność i został zaadaptowany przez liczne jednostki samorządu terytorialnego. W 2018 roku nastąpiła istotna zmiana prawna, w wyniku której budżet obywatelski stał się obowiązkowym elementem zarządzania w miastach na prawach powiatu, tracąc swój dotychczas fakultatywny charakter. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy zróżnicowania w organizacji i wdrażaniu budżetów obywatelskich w wybranych jednostkach samorządowych w Polsce. Przedmiotem rozważań są zarówno różnice proceduralne, jak i strukturalne, które wpływają na efektywność funkcjonowania tego instrumentu partycypacji społecznej. Wskazane zostają czynniki determinujące odmienne praktyki implementacyjne, wynikające z uwarunkowań lokalnych oraz specyfiki poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Celem opracowania jest identyfikacja i systematyzacja tych rozbieżności oraz ocena ich konsekwencji dla jakości i skuteczności realizacji budżetów obywatelskich. Przedstawiona analiza przyczynia się do pogłębienia wiedzy na temat praktyk wdrożeniowych i możliwości optymalizacji mechanizmów partycypacyjnych w polskim systemie samorządowym.
Keywords: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, partycypacja społeczna, implementacja, legislacja lokalna, jednostki samorządowe, zarządzanie publiczne

Abstract: The civic budget, also known as participatory budgeting, has been implemented in Poland since 2011, when it was first introduced in the city of Sopot. Since then, the mechanism has gained considerable popularity and has been adopted by numerous local government units. In 2018, there was a significant legal change, as a result of which the civic budget became a mandatory element of governance in cities with county rights, losing its previously optional nature. This article attempts to analyze the variation in the organization and implementation of civic budgets in selected local government units in Poland. The subject of consideration are both procedural and structural differences that affect the effectiveness of this instrument of public participation. The factors determining the different implementation practices, resulting from local conditions and the specifics of individual local government units are indicated. The purpose of the study is to identify and systematize these discrepancies and assess their consequences for the quality and effectiveness of the implementation of civic budgets. The analysis presented contributes to the deepening of knowledge of implementation practices and opportunities for optimizing participatory mechanisms in the Polish local government system.
Słowa kluczowe: civic budget, local government, public participation, implementation, local legislation, local government units, public management

CC BY NC

Wprowadzenie

Budżet obywatelski definiowany jest jako proces, w którym mieszkańcy określonego obszaru, takiego jak miasto czy wieś, aktywnie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji środków publicznych. Koncepcja zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne, zwana współczesnym budżetem obywatelskim, zainicjowana została w 1989 roku w Porto Alegre, co stanowiło wówczas innowacyjne rozwiązanie (Rybińska, 2018, s. 50). W Europie instrument ten zaczął funkcjonować na początku XXI wieku, będąc implementowanym m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Francji, Portugalii oraz Szwajcarii. Ponadto, idea budżetu obywatelskiego znalazła zastosowanie również w niektórych krajach afrykańskich, przykładowo w Kamerunie. Zgodnie z opinią Darii Rybińskiej termin „budżet obywatelski" nie posiada jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji (Rybińska, 2018, s. 50). W Polsce budżet obywatelski postrzegany jest jako forma innowacji w zarządzaniu lokalnym. Istotnym elementem jego funkcjonowania jest systematyczny monitoring, który umożliwia kontrolę oraz ocenę wprowadzanych stopniowo modyfikacji. Zaangażowanie mieszkańców w procesy partycypacyjne stanowi istotny wskaźnik pozytywnej oceny władz lokalnych. Należy podkreślić, że budżet obywatelski stanowi nie tylko efektywny instrument partycypacji społecznej, ale również sprzyja wzrostowi aktywności obywatelskiej, co jest jednym z jego fundamentalnych celów. Ponadto, budżet obywatelski stwarza szerokie możliwości dla inicjatorów i działaczy społecznych, którzy mogą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu lokalnej polityki. Mieszkańcy danego obszaru zyskują pewien poziom autonomii działania poprzez możliwość zgłaszania własnych projektów, które następnie podlegają pod głosowanie społeczności lokalnej, decydującej o ich akceptacji bądź odrzuceniu. Realizacja zgłaszanych inicjatyw jest jednak ograniczona określonym limitem finansowym, ustalanym na podstawie regulaminów obowiązujących w danej jednostce samorządowej. Zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego są ustalane indywidualnie przez poszczególne miasta i wsie, bazując na doświadczeniach i praktykach wypracowanych w poprzednich edycjach (Jurek, 2023, s. 49-59).

Budżet obywatelski od momentu swojego wprowadzenia cieszy się znaczną popularnością wśród mieszkańców. Przyczyny tego zjawiska można upatrywać w naturalnej potrzebie społeczności lokalnych do aktywnego wpływu na kształtowanie przestrzeni publicznej oraz decydowania o inwestycjach finansowanych ze środków publicznych. Niemniej, wdrażanie budżetu obywatelskiego napotyka na szereg barier, wśród których wyróżnić można: obawy przedstawicieli władz przed ograniczeniem ich roli w procesie alokacji środków budżetowych; konieczność zwiększonego zaangażowania zarówno polityków, jak i urzędników administracji; a także wymóg przygotowania planów budżetowych z większym wyprzedzeniem czasowym (Sorychta-Wojszczyk, 2015, s. 428).

Charakter stosowania budżetów obywatelskich został trafnie zdefiniowany przez Agnieszkę Sobol, która podkreśliła, że budżet obywatelski stanowi element mechanizmu współrządzenia (governance), rozumianego jako proces zarządzania prowadzony w bieżącej współpracy z różnorodnymi partnerami społecznymi. Według wyżej wspomnianej autorki budżet obywatelski pełni rolę zaproszenia kierowanego przez władze lokalne do mieszkańców, zachęcając ich do aktywnego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących podziału lokalnych środków budżetowych. Tym samym jest on narzędziem dialogu obywatelskiego – procesu, który zyskuje na znaczeniu zarówno w analizach nauk społecznych, jak i w praktyce politycznej (Sobol, 2017, s. 173). Należy podkreślić, że budżet obywatelski wymaga aktywnego zaangażowania mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Jako proces konsultacyjny umożliwia on prowadzenie dialogu pomiędzy administracją a społecznością lokalną, co sprzyja wzajemnemu rozpoznaniu potrzeb i oczekiwań.

Przegląd literatury

Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego jest aktywne uczestnictwo mieszkańców w sprawach związanych z daną społecznością. Daje to możliwość tworzenia efektywnych systemów zaspokajania potrzeb ludności oraz wzmacniania zaufania względem władz lokalnych dzięki podejmowanej współpracy nad dobrem wspólnym (Leśniewska-Napierała, 2019, s. 77-78). Brazylia jest państwem, które jako pierwsze zainicjowało idee budżetu obywatelskiego. Demokracja w tym kraju została przywrócona w 1985 roku, natomiast

ówcześnie w polityce panowała tam duża korupcja czy wykluczenie społeczne. W celu większego kierowania się względem wartości demokracji rządy, ruchy obywatelskie, partie polityczne czy organizacje pozarządowe zaczęły zwracać szczególną uwagę na kwestie związane z budżetem partycypacyjnym, starając się ulepszyć przywróconą, młodą demokrację. Kampania ówcześnie panującej partii skupiała się na postępowaniu pozwalającym zarządzać budżetem partycypacyjnym w taki sposób, by ten mógł pomagać osobom najbiedniejszym i zwiększyć ich udział w wydatkach publicznych w przeciwieństwie do panującego w tamtym czasie w Brazylii trendu, w którym to wspierani środkami publicznymi były głównie osoby należące do klasy średniej i wyższej. W ciągu kilku lat ilość mieszkańców jako uczestników w partycypacji wzrosła do kilkudziesięciu tysięcy, co utwierdziło rząd oraz obywateli w przekonaniu, jak ważny jest aktywny udział obywateli w podejmowaniu decyzji zarządzanym budżetem miejskim (Shah, 2025, s. 23-24). Już w 1996 roku taka forma udziału obywatelskiego została uznana przez Organizację Narodów Zjednoczonych jako najlepsza praktyka (Bartocci, Grossi, Mauro & Ebdon, 2023, s. 3).

W literaturze przedmiotu pojawiają się liczne wątpliwości dotyczące momentu wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Polsce. Jak zauważa Bogusław Pytlik, istnieją trudności z jednoznacznym ustaleniem początku praktyk partycypacyjnych związanych z budżetem obywatelskim. Za jedne z pierwszych doświadczeń w tym zakresie uznaje się innowacyjny, jak na tamte czasy, projekt Funduszu Grantowego, który został wdrożony w Płocku w latach 2003-2005 (Pytlik, 2017, s. 115), niemniej Fundusz Grantowy nie spełnia w pełni kryteriów charakterystycznych dla budżetu obywatelskiego. W związku z tym za początek stosowania tego instrumentu w Polsce uznajemy dopiero jego implementację w Sopocie. Budżety obywatelskie wyróżniają się między innymi tym, że środki finansowe na realizację zgłoszonych i wybranych przez mieszkańców projektów pochodzą wyłącznie z budżetów własnych miast, co wyklucza udział innych podmiotów, takich jak organizacje pozarządowe.

Można więc postawić tezę, że jednym z kluczowych czynników wpływających na rozwój budżetu obywatelskiego w Polsce była i pozostaje ciągła niechęć społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz angażowania się społecznie (Krześ, 2014, s. 93-94). Pierwszą jednostką samorządową, która podjęła decyzję o wdrożeniu tego mechanizmu był Sopot. W 2011 roku na realizację budżetu obywatelskiego przeznaczono tam 3 miliony złotych, co stanowiło ponad 1% całkowitego budżetu miasta. Wyjątkowość sopockiego budżetu obywatelskiego wynikała przede wszystkim z faktu, iż inicjatywa jego wdrożenia pochodziła z oddolnych działań społecznych. W przeciwieństwie do większości polskich miast, gdzie decyzje o uruchomieniu budżetu obywatelskiego zapadały na poziomie władz lokalnych, w Sopocie proces ten został zapoczątkowany przez nieformalną grupę mieszkańców – Sopocką Inicjatywę Rozwojową, powołaną w 2008 roku. Głównym celem tej organizacji było promowanie aktywności obywatelskiej i angażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym (Podgórska-Rykała, 2019, s. 33). Tym samym, w przypadku Sopotu, budżet obywatelski stał się przykładem oddolnej inicjatywy, co stanowiło istotną różnicę w stosunku do praktyk obserwowanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego.

Budżet obywatelski nie tylko umożliwia mieszkańcom uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji części środków finansowych gminy, lecz również pełni funkcję legitymizującą władzę lokalną, a także sprzyja promowaniu innowacyjności oraz przedsiębiorczości. Ponadto stanowi on instrument wspierający proces decentralizacji władzy oraz odpowiedź na narastający dystans pomiędzy organami władzy a społecznością lokalną. W związku z powyższym budżet obywatelski powinien być traktowany jako mechanizm służący zarówno mieszkańcom, jak i władzom samorządowym (Jaśkowiec, 2021, s. 141-149). Niemniej jednak, nasuwa się pytanie o to, jak przedstawia się jego rzeczywiste funkcjonowanie w praktyce. W literaturze przedmiotu można znaleźć różnorodne dane wskazujące, że na przykład w 2014 roku mechanizm budżetu partycypacyjnego został wdrożony w 35 miastach (Kraszewski, Mojkowski, 2014, s. 20). Dwa lata później, w 2016 roku, odnotowano, że liczba jednostek administracyjnych, które wprowadziły mechanizm budżetu partycypacyjnego, wzrosła do 210. W 2019 roku Paweł Pistelok wskazał, że procedura budżetu obywatelskiego była realizowana w 320 miastach (Pistelok, 2019, s. 19). Przedstawia to faktycznie bardzo duże zainteresowania wśród mieszkańców partycypacją lokalną oraz włączeniem się w proces decyzyjności.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele opracowań podejmujących dyskusję na temat istnienia jednego uniwersalnego lub wielu zróżnicowanych modeli budżetu obywatelskiego. Zwolennikiem pierwszego podejścia jest Wojciech Kębłowski, który zauważa różnice w szczegółowych rozwiązaniach, lecz jednocześnie podkreśla, że w przeważającej większości przypadków stosowane są bardzo podobne zasady, co pozwala na wyodrębnienie polskiego modelu budżetu partycypacyjnego (Kębłowski, 2014, s. 36). Niemniej, częściej pojawiają się opinie przeciwne, według których brak jednoznacznych regulacji zawartych w ustawie o samorządzie gminnym powoduje, że poszczególne jednostki samorządowe dostosowują mechanizm budżetu obywatelskiego do specyficznych lokalnych potrzeb. Poszczególne warianty różnią się między sobą na podstawie odmiennych kryteriów, takich jak sposób podziału środków na określone kategorie (np. projekty ogólnomiejskie oraz rejonowe/dzielnicowe), obecność tzw. zielonego budżetu, a także metoda głosowania, obejmująca zarówno liczbę głosów przypadających na poszczególne kategorie, jak i formę przeprowadzania głosowania – tradycyjną papierową lub elektroniczną.

Istota funkcjonowania budżetów obywatelskich przejawia się także w funkcjach, jakie pełni takie narzędzie partycypacji obywatelskiej. Jedną z funkcji jest funkcja kształtowania, gdzie budżet obywatelski traktowany jest jako proces decyzyjny, w którym to mieszkańcy przyczyniają się do kształtowania części wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Kolejną z funkcji jest funkcja partycypacyjna, dzięki której mieszkańcy mają możliwość zaangażowania się w proces decyzyjny oraz mogą pośrednio uczestniczyć w zarządzaniu zgodnie z lokalnymi zasadami. Funkcja informacyjna oznacza większą przejrzystość realizowanej polityki dla zainteresowanych mieszkańców. Ostatnią z funkcji stanowi funkcja edukacyjna, gdzie mieszkańcy, dzięki praktycznym możliwością i działaniom, uczą się odpowiedzialności za wspólne dobro oraz podejmowania decyzji w sposób świadomy (Dubicki, 2021, s. 96).

Należy zaznaczyć również, że wdrażanie budżetów obywatelskich stanowi ideę zgodną z puntu widzenia trendów ogólnoświatowych, które nastawione są na zrównoważony rozwój miast. Taka forma partycypacji społecznej wpisuje się w jeden z 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (nr 11), które wyszczególnione zostały w Agendzie 2030, odnosząc się do budowy miast bezpiecznych, które będą sprzyjać włączeniu społecznemu oraz zrównoważonym zarówno miastom, jak i osiedlom. Inicjatywa budżetów obywatelskich nadaje właściwy kierunek rozwoju, który jest zgodny z trendami oraz oczekiwaniami wobec miast oraz zachodzących w ich sposobie funkcjonowania i zarządzania elementów partycypacji (Błaszak, 2019, s. 205).

Rozpowszechnienie koncepcji budżetu obywatelskiego na przestrzeni czasu na całym świecie ulegało zmianom. Niezależnie od samej formy takiej inicjatywy i jej ostatecznego wymiaru w literaturze przedmiotu można spotkać się z wyszczególnieniem fundamentalnych reguł budżetów obywatelskich:

1. Władze powinny być zobowiązane do realizacji zwycięskich projektów w odpowiednich głosowaniach.
2. Uczestnicy głosowania oddają swój głos z pełną świadomością kwoty, jaka przeznaczona zostanie na dany projekt.
3. Przedsięwzięcie traktowane jest jako stały element obywatelskiego współdecydowania, którego realizacja odbywa się corocznie, co zostaje uzasadnione przez tworzenie rocznego budżetu miasta.
4. Całość procesu od początkowego ustalania zasad po finalną realizację projektów jest w pełni transparentna, a obowiązujące zasady są przejrzyste, jasne oraz łatwo dostępne.
5. Społeczności lokalne otrzymują możliwość uczestniczenia w publicznej debacie odnośnie ustalania zarówno zasad, formy, jak i realizacji budżetu obywatelskiego.
6. Wszyscy mieszkańcy, również Ci niezameldowani mają prawo zarówno zgłaszać projekty, jak i brać udział w głosowaniach.
7. Weryfikacja zgłaszanych projektów powinna mieć charakter wyłącznie formalno-prawny.

Próba badawcza

Od momentu wdrożenia budżetu partycypacyjnego w Sopocie można zauważyć zarówno sukcesy, jak i niepowodzenia związane z tym modelem alokacji środków publicznych na poziomie lokalnym. W artykule zastosowano systematyczny przegląd literatury (Lenart-Gansiniec, 2021) oraz metodę porównawczą, co pozwoliło na pogłębioną analizę dotychczasowego dorobku naukowego w zakresie budżetu obywatelskiego. Systematyczny przegląd literatury umożliwił uporządkowane i krytyczne zestawienie wyników badań ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu organizacji publicznych. Z kolei zastosowanie metody porównawczej pozwoliło na zestawienie i ocenę różnic oraz podobieństw w funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego w różnych miastach w Polsce. Połączenie obu metod umożliwiło sformułowanie spójnych wniosków teoretycznych oraz wyznaczenie kierunków dalszych badań empirycznych nad słuchaniem organizacyjnym w urzędach miast.

Adrian Misiejko w swoim opracowaniu *Budżet obywatelski w praktyce samorządów* podkreśla, że doświadczenia z realizacją budżetów obywatelskich są zróżnicowane. Obok dobrze zorganizowanych mechanizmów pojawiły się również procedury, które można uznać za nieadekwatne wobec założeń budżetu obywatelskiego (Misiejko, 2020, s. 11). W praktyce pojawiły się trudności w precyzyjnym określeniu kompetencji poszczególnych jednostek samorządowych, co wpływało na zakres możliwych do finansowania zadań. Często zwyciężały projekty o podobnym charakterze, na przykład związane z dofinansowaniem publicznych placówek oświatowych, które mobilizowały aktywne grupy mieszkańców, jak chociażby rodzice dzieci w wieku szkolnym. Ponadto zauważono, że niektóre wyłonione inicjatywy, mimo zgodności z obowiązującym prawem, pozostawały niewdrożone przez dłuższy czas, gdyż wyniki konsultacji społecznych nie miały charakteru wiążącego dla organów samorządowych, które nie zawsze realizowały zatwierdzone projekty. Charakterystyka zgłaszanych projektów może pełnić istotną funkcję diagnostyczną, gdyż propozycje kierowane do administracji odpowiedzialnej za realizację mechanizmu budżetu obywatelskiego stanowią wskaźnik poziomu zaangażowania społeczności lokalnej. Proces zgłaszania projektów wiąże się bowiem z wysoką barierą uczestnictwa, wynikającą z konieczności poświęcenia znacznego nakładu pracy na przygotowanie stosownej dokumentacji. Autor podkreśla, że inicjatorzy projektów są kluczową siłą napędową polskich budżetów obywatelskich, a wszelkie nadmierne lub nieuzasadnione wymogi formalne stoją w sprzeczności z zasadami funkcjonowania tego mechanizmu. Ponadto zauważa, że wzrost restrykcji w procesie budżetu obywatelskiego może negatywnie wpłynąć na motywację mieszkańców do aktywnego udziału, szczególnie w zakresie przygotowywania własnych propozycji. Do roku 2018 brak było szczegółowych regulacji prawnych dotyczących organizacji budżetów obywatelskich w Polsce. W literaturze podkreśla się, że brak ustawowych uregulowań skutkował znaczną różnorodnością rozwiązań funkcjonujących w jednostkach samorządu terytorialnego, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Występowały istotne różnice dotyczące m.in. limitów środków finansowych, procedur zgłaszania projektów, metod głosowania oraz liczenia głosów, a także wymagań dotyczących wieku zarówno wnioskodawców, jak i osób uprawnionych do głosowania. Różniły się także terminy oraz sposób podziału jednostek na okręgi wyborcze (Podgórska-Rykała, 2019, s. 35-36).

Wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych przez ustawodawcę przyczyniło się do względnego ujednolicenia mechanizmu budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu, co wymusiło konieczność modyfikacji dotychczas funkcjonujących formuł znanych mieszkańcom. Do roku 2019 budżety obywatelskie funkcjonowały na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 ze zm.), gdzie były traktowane jako jedna z form konsultacji społecznych. Szczegółowe zasady ich realizacji były określane przez odpowiednie uchwały rad gmin.

W ustawie o samorządzie gminnym wskazano, że to rada gminy ponosi odpowiedzialność za określenie m.in. wymogów formalnych dotyczących projektów, minimalnej liczby podpisów wymaganych do zgłoszenia inicjatywy oraz zasad ich oceny (Mucha, 2018). Kolejny istotny zapis precyzuje sposób organizacji budżetów obywatelskich w kontekście podziału środków finansowych na poszczególne kategorie, przewidując możliwość dzielenia środków na pule obejmujące zarówno całą gminę, jak i jej części, reprezentowane przez jednostki pomocnicze lub grupy takich jednostek. Ewa Serzysko podkreśla, że budżet obywatelski powinien być rozumiany przede wszystkim jako proces, a nie pojedynczy incydent. Poszczególne etapy tego procesu są

ze sobą ściśle powiązane, a wyniki wcześniejszych faz wpływają na kształt kolejnych, tworząc spójną całość. Budżet partycypacyjny nie powinien mieć charakteru jednorazowego wydarzenia, lecz funkcjonować cyklicznie, wpisując się w standardowy rytm pracy samorządu – od dyskusji nad potrzebami i priorytetami na kolejny rok, przez wybór projektów i ich uwzględnienie w budżecie, aż do zakończenia realizacji zatwierdzonych inicjatyw (Serzysko, 2014, s. 11). W świetle tych uwag istotne jest, aby zmiany legislacyjne oraz te wynikające z decyzji administracyjnych były wprowadzane z rozwagą, tak aby sprzyjały aktywizacji mieszkańców, a nie zniechęcały ich do udziału. Nadmierna liczba modyfikacji oraz niewłaściwa komunikacja mogą bowiem negatywnie wpłynąć na zainteresowanie społeczności zarówno etapem głosowania, jak i składania wniosków.

Wyniki badań

Na przestrzeni lat gminy podejmowały liczne działania mające na celu wprowadzanie udogodnień i innowacyjnych rozwiązań w ramach budżetów obywatelskich z zamiarem zwiększenia zaangażowania mieszkańców zarówno w zgłaszanie projektów, jak i w proces głosowania. Jednym z powszechnie stosowanych narzędzi ułatwiających dostęp do mechanizmu budżetu obywatelskiego było wdrożenie głosowania elektronicznego. W niektórych jednostkach samorządowych decyzja o jego zastosowaniu zapadała już na etapie implementacji np. Wrocław (Radzioch, 2020, s. 192), podczas gdy inne gminy wprowadzały tę formę głosowania w kolejnych edycjach np. Konin. Interesującym przykładem innowacji w zakresie partycypacji jest tworzenie młodzieżowych budżetów obywatelskich, jak miało to miejsce w Malborku w 2017 roku, gdzie część środków przeznaczono na Malborski Budżet Obywatelski Junior (MBOJ), umożliwiający głosowanie uczniom powyżej 13. roku życia (Mucha, 2019). Podobne rozwiązanie funkcjonuje również we Wrocławiu od 2016 roku. Warto również zwrócić uwagę na specyfikę Dąbrowy Górniczej, gdzie równolegle działają dwie odrębne formuły partycypacji społecznej – budżet obywatelski oraz budżet partycypacyjny. To unikatowe rozwiązanie było efektem wieloletniej współpracy urzędników z mieszkańcami w celu wypracowania optymalnego modelu konsultacji społecznych, jednakże od 2018 roku wprowadzona nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym wymusiła utrzymanie dwóch równoległych systemów (Podgórska-Rykała, 2019, s. 35-36).

Jedną z istotnych innowacji w zakresie budżetów obywatelskich było wprowadzenie tzw. zielonych budżetów obywatelskich, które po raz pierwszy zrealizowano w Lublinie w 2016 roku (Kociuba, Rabczewska, 2019, s. 92). Model ten zyskał na popularności i był następnie adaptowany przez inne miasta, m.in. w 2020 roku w Poznaniu (Zielony budżet, 2020) oraz Gdańsku. Co istotne, rozwiązanie to było także wdrażane w mniejszych gminach, na przykład w Bieruniu, gdzie zielone budżety obywatelskie funkcjonują samodzielnie lub w połączeniu z procedurą standardowego budżetu obywatelskiego (Zarządzenie nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia, 2024). W takich miastach jak Poznań, Gdańsk oraz Szczecin mieszkańcy, oddając głos na projekty w ramach budżetu obywatelskiego, mają dodatkowy głos przeznaczony specjalnie na wybór projektów z kategorii zielonych. Projekty te dotyczą zazwyczaj działań związanych z terenami zielonymi, obejmujących m.in. nasadzenia i pielęgnację roślinności na terenach zieleni miejskiej, tworzenie nowych przestrzeni zielonych, budowę ogrodów deszczowych, renowację i modernizację istniejących terenów zieleni, a także działania edukacyjne, kulturalne, informacyjne oraz inwestycje infrastrukturalne o charakterze ekologicznym.

Przykładem różnic w kategoryzacji projektów w ramach budżetów obywatelskich może być Świebodzin, gdzie wyodrębniono cztery kategorie: zadania inwestycyjne duże, zadania inwestycyjne małe, projekty miękkie oraz projekty zielone. Do kategorii projektów miękkich zaliczono zadania nieinwestycyjne o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym (Uchwała nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie, 2020, § 5). Kategoria ta dedykowana jest zatem projektom o wymiarze edukacyjnym lub oświatowym. W odróżnieniu od Świebodzina w Poznaniu nie wydzielono osobnej kategorii dla takich projektów, jednak wprowadzono wymóg ogólnodostępności, który nakłada obowiązek zapewnienia nieodpłatnego korzystania z efektów realizacji projektów przez wszystkich mieszkańców. Podobne rozwiązanie przyjęto w Zielonej Górze, gdzie w dokumentach określono, że projekt musi być zlokalizowany na terenie miejskim i dostępny dla każdego mieszkańca bez ograniczeń. W konsekwencji z puli realizowanych zadań wykluczono

m.in. zakup sprzętu sportowego do zajęć wychowania fizycznego, zakup książek do biblioteki szkolnej czy renowację toalet i pomieszczeń lekcyjnych.

Kolejną kwestią różnicującą poszczególne miasta jest sposób weryfikacji głosów oddawanych przez mieszkańców. W Krakowie warunkiem oddania głosu jest podanie numeru PESEL, a w przypadku jego braku – specjalnego kodu identyfikacyjnego nadanego przez Urząd Miasta Krakowa. Głosowanie elektroniczne wymaga dodatkowo podania numeru telefonu komórkowego, który służy do potwierdzenia głosu za pomocą wiadomości SMS (Uchwała nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa, § 22). Warte podkreślenia jest, iż w Krakowie system ten nie jest do końca dopracowany i nie działa jak należy, gdyż wystarczy mieć PESEL oraz mieszkać na terenie miasta i już można oddać głos na projekt. Jednakże ryzyko jest związane z brakiem transparentności. Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ trudno sobie wyobrazić, aby potencjalnie osoba głosująca, która ma rok lub nawet mniej mogła sama zagłosować bądź rozumiała sens oraz istotę samego głosowania. Ogólnodostępność jest istotnym czynnikiem składowym budżetu obywatelskiego, jednak powinno powstać pewnego rodzaju ograniczenie, chociażby ze względu na wiek uprawnionych osób do głosowania. Natomiast w Poznaniu podanie numeru PESEL nie jest obligatoryjne – wystarczy numer telefonu komórkowego, na który przesyłany jest specjalny kod weryfikacyjny, umożliwiający oddanie głosu za pośrednictwem strony internetowej Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego (Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego, 2023, § 5). Z kolei w Lublinie mieszkańcy mogą potwierdzić swój głos zarówno za pomocą kodu przesłanego SMS-em, jak i poprzez e-mail (Regulamin Budżetu Obywatelskiego, 14.06.2025).

Wobec powyższego warto przytoczyć przykład miasta Krakowa w kontekście praktyk związanych z realizacją budżetu obywatelskiego za rok 2024, w którym w XI edycji Budżetu Obywatelskiego Miasta Krakowa przeznaczono środki w wysokości 46 mln. zł oraz skierowano pod głosowanie 694 projekty. Skierowano do realizacji łącznie 163 projekty, z czego 10 stanowiły projekty ogólnomiejskie, a reszta projekty dzielnicowe. W przypadku kategorii projektów ogólnomiejskich połowę (50%) stanowiła zieleń i ochrona środowiska. Następnie była to infrastruktura (20%), kultura (10%), sport i infrastruktura sportowa (10%) oraz zdrowie (10%). Dla projektów dzielnicowych były to odpowiednio: zieleń i ochrona środowiska (36%), kultura (21%), sport i infrastruktura sportowa (15%) oraz infrastruktura (10%). W obu przypadkach najchętniej wybieranym obszarem była zieleń oraz ochrona środowiska. W przypadku możliwości oddania głosu rady dzielnic zgłosiły ponad 180 punktów do głosowania na terenie całego miasta, a łączna liczba wszystkich oddanych głosów wynosiła prawie siedemdziesiąt trzy tysiące, z czego 89% stanowiły ważne głosy. Takie liczby przełożyły się na 10% frekwencję, największą od 2018 roku. Miasto w celu rozpropagowania inicjatywy podjęło także różne działania promocyjne, m.in. rozdystrybuowano materiały promocyjne w postaci druków reklam również w wielkich formatach A1 oraz reklamy City Light, zorganizowano spoty radiowe, reklamy internetowe, reklamy w social mediach, prasie, BUS TV, automatach KKM, na siedzeniach w tramwajach miejskich czy zorganizowano lekcje obywatelskie w szkołach oraz na wyższych uczelniach angażując najmłodszych oraz młode osoby dorosłe, odwiedzając łącznie 21 szkół (Budżet Obywatelski, wyniki głosowania 2024, 06.07.2025).

Największe korzyści, które wynikają z realizacji budżetu obywatelskiego stanowią następstwo ciągłości takiej inicjatywy. Powtarzalność partycypacji, zachodząca rok do roku, przekłada się na rozwój postaw społeczeństwa obywatelskiego, a także na zwiększenie odpowiedzialności za rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Co więcej, po stronie zalet należy wskazać także korzyści, jakie zachodzą dla decydentów, gdzie pochylenie się nad inicjatywami pochodzącymi z tytułu budżetu obywatelskiego pozwala poznać realne potrzeby lokalnych społeczności. Obecnie można dostrzec wzrost popularności takiego narzędzia partycypacji, gdyż zwycięskie projekty pozwalają zwiększyć jakość życia zarówno pojedynczych osób, jak i całych rodzin. Narzędzie budżetu obywatelskiego skutecznie angażuje mieszkańców w świadomy rozwój miast, co pozytywnie przekłada się na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto, poza podniesieniem efektywności realizacji polityki miejskiej, narzędzie to pozwala promować również przedsiębiorczość i innowacyjność (Jurek, 2025), zwiększa zaufanie mieszkańców względem samorządu, a także pozwala uzyskać informacje na temat realnego funkcjonowania miasta, wspierając przy tym procesy decentralizacji władzy. Co więcej, budżet obywatelski integruje także osoby w różnym wieku, na które składają się lokalne społeczności,

włączając w to również osoby młode i najmłodsze, które dzięki aktywnemu uczestnictwu w przestrzeni samorządowej już od wczesnych lat mogą zdobywać doświadczenie oraz korzystać z doświadczeń i wiedzy starszych mieszkańców (Brol, Derlukiewicz, 2023, s. 23).

Pomimo zalet związanych z funkcjonowaniem budżetów obywatelskich należy pochylić się także nad ograniczeniami wynikającymi z budżetu obywatelskiego. Zdarza się, że podejmowane inicjatywy nie stanowią pogłębionej refleksji bazującej na dyskusji w związku z najistotniejszymi potrzebami społeczności lokalnych, a stanowią „wypadkową" przypadkowych inicjatyw najbardziej aktywnych społecznie mieszkańców. Jak zauważyła jedna z przedstawicielek Elbląga, można dostrzec, że osoby aktywne w podejmowanych inicjatywach stają się jeszcze aktywniejsze, a osoby nieaktywne najczęściej takimi pozostają. Dochodzi do sytuacji, w których faworyzowane są osoby aktywne, wykształcone oraz obecne w przestrzeni publicznej. Ponadto można doświadczyć sytuacji, w których budżet obywatelski staje się instrumentem realizacji celów wąskich grup interesariuszy. Takie zjawisko stoi w sprzeczności z demokratycznym podejściem, w którym powinien zachodzić dysonans pomiędzy profesjonalizmem a potrzebami partycypacji obywatelskiej (Reszel, 2022, s. 154).

Dobór jednostek samorządu terytorialnego do analizy nie był przypadkowy i opierał się na określonych kryteriach badawczych. Uwzględniono zróżnicowanie miast pod względem wielkości, położenia geograficznego, doświadczenia w realizacji budżetów obywatelskich oraz stopnia zaawansowania ich instytucjonalizacji. Wybór Krakowa, Poznania, Zielonej Góry i Świebodzina umożliwił przeprowadzenie analizy porównawczej zarówno dużych miast o ugruntowanej tradycji partycypacyjnej (Kraków, Poznań), jak i jednostek średnich i mniejszych, w których budżet obywatelski przybiera bardziej lokalny i eksperymentalny charakter (Zielona Góra, Świebodzin). Takie zróżnicowanie pozwala uchwycić szerokie spektrum praktyk wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce, w tym różnice wynikające z potencjału administracyjnego, zaangażowania mieszkańców oraz lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Dzięki temu uzyskane wnioski mają charakter bardziej kompleksowy i umożliwiają formułowanie rekomendacji odnoszących się zarówno do dużych, jak i mniejszych jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski i rekomendacje

Budżet obywatelski w Polsce powinien być analizowany według określonych kryteriów, które uwzględniają jego potencjał nie tylko jako narzędzia do wprowadzania niewielkich, prospołecznych zmian, lecz przede wszystkim jako elementu szerszej reformy samorządowej. W miarę upływu czasu mechanizmy budżetu obywatelskiego w różnych gminach ewoluowały, dając mieszkańcom nowe możliwości partycypacji. Warto zaznaczyć, że różnorodność rozwiązań funkcjonujących w ramach budżetów obywatelskich nie powinna być traktowana jedynie krytycznie. Wielokrotnie są one wynikiem współpracy między lokalną administracją a mieszkańcami, co podkreśla lokalny charakter tego instrumentu. Z kolei zmiany legislacyjne w ustawie o samorządzie gminnym, mające na celu ujednolicenie zasad organizacji budżetów obywatelskich, mogą przyczynić się do ograniczenia tej lokalności. Przykładem są miasta, takie jak Dąbrowa Górnicza, gdzie funkcjonują równolegle dwa odrębne budżety – obywatelski i partycypacyjny – a takich przypadków może przybywać. Wprowadzone zmiany miały na celu zwiększenie transparentności procedur budżetów obywatelskich, co jednak wiązało się z koniecznością licznych modyfikacji istniejących rozwiązań, a czasem nawet rezygnacji z dotychczasowych praktyk. Wydaje się, że ustawodawca powinien rozważyć skupienie się na ujednoliceniu mniej lokalnych i bardziej uniwersalnych aspektów, takich jak weryfikacja głosów czy udział placówek edukacyjnych, kulturalnych i wychowawczo-edukacyjnych w procesie głosowania, zamiast szczegółowo regulować indywidualne rozwiązania, np. dotyczące list poparcia, jak i konkretniejszych wymagań dotyczących w szczególności projektów miękkich.

W kontekście dalszego rozwoju budżetu obywatelskiego w Polsce rekomenduje się podjęcie działań zmierzających do wypracowania zrównoważonego modelu łączącego standaryzację podstawowych procedur z poszanowaniem lokalnej autonomii samorządów. W szczególności ustawodawca powinien skoncentrować się na ujednoliceniu elementów o charakterze techniczno-organizacyjnym, takich jak proces weryfikacji głosów, zasady uczestnictwa placówek oświatowych i kulturalnych czy mechanizmy zapewniające transpa-

rentność całego procesu. Jednocześnie należy unikać nadmiernej ingerencji w rozwiązania szczegółowe, które stanowią o lokalnej specyfice budżetów obywatelskich i umożliwiają ich dostosowanie do potrzeb społeczności. Wskazane jest również promowanie dobrych praktyk oraz wymiany doświadczeń między jednostkami samorządu terytorialnego, co mogłoby przyczynić się do podniesienia jakości projektów i zwiększenia efektywności działań partycypacyjnych. Ponadto rekomenduje się rozwijanie mechanizmów monitorowania i ewaluacji efektów budżetów obywatelskich, aby możliwe było systematyczne doskonalenie tego narzędzia w oparciu o dane empiryczne i rzeczywiste potrzeby mieszkańców.

Bibliografia

Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S.G., Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions, International Review of Administrative Sciences, 89(3).

Błaszak, M. (2019). Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, 81(3).

Brol, M., Derlukiewicz, N. (2023). Budżet obywatelski w największych polskich miastach-perspektywa urzędników, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Dubicki, P. (2021). Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej, Studia z polityki publicznej, 8(1).

Jaśkowiec, D. (2021). Budżet obywatelski w jednostkach samorządu terytorialnego jako specyficzny rodzaj referendum lokalnego, Studia Politologica, 336(26), 141-149.

Jurek, K. (2023). Dialog i partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Krakowa, Zeszyty Naukowe Collegium Witelona, 4(49), 49-59, https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.5169.

Jurek, K. (2025). Contemporary Use of Innovation in the Context of TSL Business Management. *Studia i Materiały Wydział Zarządzania Uniwersytet Warszawski, 2025(*1), 65-74, https://doi.org/10.7172/1733-9758.2025.42.6.

Kębłowski, W. (2014). Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa: Instytut Obywatelski.

Kociuba, D., Rabczewska, K. (2019). Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina, Studia Regionalne i Lokalne, nr 2(76).

Kraszewski, D., Mojkowski, K. (2014). Budżet obywatelski w Polsce, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Krześ, A. (2014). Budżet obywatelski jako inicjatywa wspierająca postawę społeczeństwa obywatelskiego, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 341, 93-94.

Lenart-Gansiniec, R. (2021). Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych. Przewodnik dla studentów, doktorantów i nie tylko.

Leśniewska-Napierała, K. (2019). 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), Studia Obszarów Wiejskich, 53, 77-78.

Misiejko, A. (2020). Budżet obywatelski w praktyce samorządów, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Mucha, A. (2018). Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013-2016 w polskich miastach, Prace Geograficzne, 154.

Pistelok, P. (2019). Dąbrowski budżet partycypacyjny – model 2.0, W: P. Pistelok, B. Martela (red.), Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna, Warszawa–Kraków: Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR.

Podgórska-Rykała, J. (2019). Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego, Roczniki Administracji i Prawa, XIX (zeszyt specjalny).

Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy, Studia z Polityki Publicznej, 4, 1(13).

Radzioch, J. (2020). Funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego we Wrocławiu w latach 2013–2019, W: H. Gawroński, K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, Ekonomiczne i społeczne aspekty rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce, Elbląg.

Regulamin Budżetu Obywatelskiego, https://decyduje.lublin.eu/pl/budzet-obywatelski-l/portal/regulamin-bo/.

Reszel, M. (2022). Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce, Academy of Management, 6(1).

Rybińska, D. (2018). Instytucja budżetu obywatelskiego jako narzędzia rozwoju samorządu lokalnego, Finanse i Prawo Finansów, 1 (17).

Serzysko, E. (2014). Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, Warszawa: Fundacja Stocznia.

Shah, A. (red.) (2025). Participatory budgeting, Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

Sobol, A. (2017). Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 316.

Sorychta-Wojszczyk, B. (2015). Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie, 78.

Uchwała nr XIX/277/2020 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego oraz zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Obywatelskiego Gminy Świebodzin

Uchwała nr XXXV/903/20 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Zarządzenie nr B.0050.7.2024 Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia.

Zasady i tryb Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2024, załącznik do uchwały nr LXXI/1477/ VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r.