

Przemysław Baciak*

BUDŻETY OBYWATELSKIE POLSKICH MIAST NA PRAWACH POWIATU W OBLICZU KRYZYSU WYWOŁANEGO WOJNĄ W UKRAINIE W 2022 ROKU

Streszczenie

W artykule przedstawiono rezultaty przeprowadzonych badań wybranych aspektów funkcjonowania budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w dobie kryzysu wywołanego w 2022 r. wojną w sąsiadującej z Polską Ukrainie. Analizie poddano przede wszystkim zakres i okoliczności korzystania w tej sytuacji przez władze samorządowe z możliwości zawieszenia procesów budżetu obywatelskiego, a także zmiany jego wysokości. Badania przeprowadzone z wykorzystaniem analizy danych zastanych, a także analizy dokumentów i przekazów medialnych, wykazały trwałość budżetów obywatelskich w dobie kryzysu. Pozwoliły też zidentyfikować czynniki „odporności” tej instytucji demokracji partycypacyjnej na sytuację kryzysową.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, miasto na prawach powiatu, kryzys

Wstęp

Minęła już ponad dekada, odkąd budżety partycypacyjne na stałe zagościły w wielu polskich miastach, stając się jednym z najpopularniejszych narzędzi obywatelskiej partycypacji. W 2018 r. ustawodawca wprowadził je do polskiego porządku prawnego pod nazwą budżetu obywatelskiego, zobowiązując zarazem wszystkie miasta na prawach powiatu (dalej „miasta”) do ich utworzenia oraz narzucając ramy ich funkcjonowania¹. Dotykający samorządy kryzys, spowodowany najpierw w 2020 r. pandemią COVID-19, a następnie w 2022 r. wybuchem wojny w Ukrainie, sprawił, że realizacja budżetów obywatelskich stała się dużym wyzwaniem – zarówno ze względów organizacyjnych, jak

* Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, e-mail: przemyslaw@baciak.pl, ORCID: 0000-0002-5801-9957.

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 30).

i finansowych. Dopiero na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy² (dalej „specustawa”) umożliwiono władzom miast podejmowanie decyzji o czasowym zawieszeniu tworzenia budżetów obywatelskich oraz realizacji wyłonionych projektów.

Zastanawiając się nad teoretycznym kontekstem takich decyzji, należy jednak zauważyć, że mogą one podważać podstawowe zasady funkcjonowania tej instytucji demokracji partycypacyjnej. Jak stwierdzają Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke i G. Allegretti, to właśnie powtarzalność i długofalowość procesu są bowiem jednym z pięciu kluczowych kryteriów budżetu partycypacyjnego³. Decyzje o czasowym zawieszeniu stanowią natomiast znaczące zaburzenie cykliczności i ciągłości procesów budżetu obywatelskiego, podkopując zarazem fundamenty jego funkcjonowania. Dlatego też w dobie pandemii i kryzysu ukraińskiego szczególnie istotne stało się zagadnienie trwałości tej instytucji demokracji partycypacyjnej, a także uwarunkowań jej „odporności” na kryzysy. Jak zauważają G. Kiss, M. Csukas i D. Oross, kluczowa w tym kontekście jest przede wszystkim determinacja władz samorządowych w dążeniu do utrzymania budżetu partycypacyjnego oraz adaptacji modelu jego funkcjonowania do zmian otoczenia⁴. Poza zapewnieniem ciągłości funkcjonowania istotne jest jednak również utrzymanie znaczenia i wiarygodności tej formy partycypacji w dobie kryzysu. Chodzi m.in. o wysokość środków wydzielanych do decyzji mieszkańców z budżetu jednostki samorządowej. Ich drastyczne zmniejszenie może sprawić, że budżet partycypacyjny stanie się instytucją „fasadową”, wywołując wśród mieszkańców raczej frustrację niż chęć działania⁵.

J. Olejniczak i D. Bednarska-Olejniczak badali tak rozumianą „kryzysową odporność” (określając ją jako „rezyliencję”⁶) budżetów obywa-

² Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium państwa (Dz.U. 2022, poz. 583).

³ Y. Sintomer [i in.], *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Deliberative Democracy”, 2012, t. 8, nr 2, s. 3.

⁴ G. Kiss, M. Csukas, D. Oross, *Social Distancing and Participation: The Case of Participatory Budgeting in Budapest, Hungary* [w:] *The ‘New Normal’ in Planning, Governance and Participation: Transforming Urban Governance in a Post-pandemic World*, red. E. Lissandrello [i in.], Cham 2023, s. 133–134.

⁵ J. Lerner, *Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up*, „New Political Science”, 2017, t. 39, nr 1, s. 158; J. Nemeč, D. Špaček, M.S. De Vries, *Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies* [w:] *International Trends in Participatory Budgeting*, red. M.S. De Vries, J. Nemeč, D. Špaček, Cham 2022, s. 306.

⁶ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, *Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19*, „European Research Studies Journal”, 2021, t. XXIV, nr 3, s. 985.

telskich w polskich miastach w okresie pandemii COVID-19. Badania ukazały m.in. znaczący spadek ich wysokości⁷. Ze względu na brak możliwości zawieszania budżetu obywatelskiego przez władze miejskie w okresie pandemii weryfikacji nie podlegała jednak wola utrzymania tej instytucji demokracji partycypacyjnej. Dlatego też prawdziwym testem trwałości budżetów obywatelskich okazał się dopiero kryzys 2022 r., gdy władze miast uzyskały możliwość podjęcia decyzji o przerwaniu ciągłości procesów budżetowania partycypacyjnego.

W dalszych częściach artykułu przeprowadzono analizę podejmowanych przez władze miast w sytuacji kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie decyzji kluczowych dla funkcjonowania budżetu obywatelskiego, dotyczących zawieszenia jego realizacji oraz zmiany wysokości środków przeznaczonych na ten cel. Badania o charakterze ilościowym i jakościowym oparto na analizie danych zastanych, a także metodach analizy zawartości dokumentów oraz przekazów medialnych. Objęto nimi wszystkie 66 polskich miast na prawach powiatu, pogłębiając analizę w przypadku tych, których władze podjęły decyzje o zawieszeniu realizacji budżetu obywatelskiego. Celem przeprowadzonych badań było udzielenie odpowiedzi na pytania o częstość i okoliczności podejmowania wspomnianych decyzji, wpływ kryzysu na wysokość budżetów obywatelskich badanych miast, a także o czynniki „odporności” instytucji budżetu obywatelskiego na sytuację kryzysową.

Budżety obywatelskie miast na prawach powiatu w przededniu kryzysu ukraińskiego

Nowelizacja samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.⁸ poskutkowała wprowadzeniem ujednoliczonego modelu funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Mimo że regulacje zostały w dużej mierze oparte na dotychczasowej praktyce funkcjonowania budżetów partycypacyjnych w polskich samorządach, wzbudziły one jednak szereg kontrowersji – szczególnie wśród przedstawicieli miast na prawach powiatu, dla których tak skonstruowany budżet obywatelski stał się rozwiązaniem obligatoryjnym. Swoje obawy i zastrzeżenia sformułowali oni m.in. w badaniu ankietowym przeprowadzonym w 2019 r.⁹. Z uzyskanych odpowiedzi wynika-

⁷ *Ibidem*, s. 989.

⁸ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r....

⁹ Badania CAWI przeprowadzone w kwietniu 2019 r. przez zespół pod kierownictwem P. Baciaka. Prezydentów miast na prawach powiatu poproszono o udzielenie informacji na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich w latach 2017–2019, a także opinii dot. regulacji wprowadzonych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r.

ło, że samorządowcy krytycznie oceniają przede wszystkim narzucenie sztywnego modelu, w zbyt dużym stopniu uniformizującego stosowane rozwiązania. Ich zdaniem nowe regulacje zniszczyły wypracowane przez lata i dobrze funkcjonujące lokalne rozwiązania, takie jak np. deliberatywne procedury wyboru projektów stosowane w Dąbrowie Górniczej czy w Gorzowie Wielkopolskim. Z krytyką uczestniczących w badaniu przedstawicieli miast spotkał się też przepis o minimalnej wysokości budżetu obywatelskiego – tj. 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Jak się okazało, ponad połowa badanych miast przed wejściem w życie ustawy na budżet obywatelski wydzielała środki o wysokości poniżej 0,5% ogółu wydatków.

Już pierwszą edycję budżetu obywatelskiego realizowanego na nowych zasadach czekały wyzwania związane z kryzysem. Realizacja wyłonionych projektów zbiegła się z wybuchem ogólnoswiatowej epidemii zakaźnej choroby COVID-19 (w Polsce w marcu 2020 r.), której skutki wpłynęły m.in. na pogorszenie sytuacji finansowej samorządów¹⁰. Dodatkowo pojawiły się też trudności organizacyjne wynikające z obstrzeżeń mających na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. W tej sytuacji realizacja projektów, a także organizacja głosowania i innych faz procesu budżetu obywatelskiego stały się dla władz samorządowych dużym wyzwaniem. Efektem był drastyczny spadek liczby budżetów partycypacyjnych w skali globalnej – z ponad 10 tys. w roku 2019 do zaledwie ok. 4 tys. budżetów partycypacyjnych w roku 2020¹¹. Również w Polsce w 2020 r. z powodu pandemii z tworzenia budżetu obywatelskiego zrezygnowało 126 miast powyżej 5 tys. mieszkańców – w 180 miastach kontynuowano korzystanie z tej formy partycypacji¹².

Decyzji o rezygnacji nie mogli podjąć władze miast na prawach powiatu, dla których realizacja budżetu obywatelskiego pozostawała obligatoryjna. Działo się to mimo pojawiających się w 2020 r. apeli władz niektórych miast, interpelacji poselskich oraz senackich propozycji wprowadzenia regulacji ustawowych pozwalających zawiesić procedurę budżetowania partycypacyjnego w okresie pandemii. Propozycje te zostały odrzucone przez Sejm RP¹³. Nie mogąc zrezygnować z realizacji

¹⁰ M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, „Studia Politologiczne”, 2022, nr 2, s. 95–96.

¹¹ N. Dias [i in.], *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*, Epopeia and Oficyna 2021, s. 16.

¹² B. Martela, L. Janik, G. Bubak, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Warszawa–Kraków 2021, s. 9–11.

¹³ J. Baranowski, *Selected Legal and Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic that Impact the Organization of Participatory Budgeting in Poland*, „European Research Studies Journal”, 2021, t. XXIV, nr 4B, s. 1032.

budżetu obywatelskiego, władze miast podjęły próbę poszukiwania innych rozwiązań. W ramach obowiązujących regulacji modyfikowano m.in. harmonogramy i procedury (np. przechodząc w pełni w tryb e-konsultacji i elektronicznego głosowania). Część z samorządów zmniejszyła również wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski – w przypadku miast na prawach powiatu uwzględniając jednak ustawowe minimum 0,5% wydatków¹⁴.

Nowe regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego zawarte w specustawie i ich implementacja

Wybuch pełnoskalowego konfliktu zbrojnego w sąsiadującej z Polską Ukrainie 24 lutego 2022 r. oraz będący jego następstwem kryzys migracyjny stały się kolejnym wyzwaniem dla polskich samorządów, powodując m.in. wzrost wydatków budżetowych oraz trudności organizacyjne związane z koniecznością udzielenia pomocy tysiącom uchodźców. Dodatkowym problemem okazały się rosnące ceny energii i inflacja, a także wchodzące w życie na początku 2022 r. niekorzystne dla miast zmiany w systemie podatkowym skutkujące spadkiem dochodów¹⁵. Sytuacja ta negatywnie wpłynęła też na funkcjonowanie budżetów obywatelskich, pogłębiając trudności wywołane przez wybuch pandemii COVID-19 oraz powodując nowe, związane np. z rosnącą inflacją i zerwanymi łańcuchami dostaw, czego skutkiem były m.in. problemy z kosztorysowaniem i realizacją projektów.

Podobnie jak po wybuchu pandemii, również w tej sytuacji zgłoszono propozycję czasowego zniesienia obowiązku realizacji budżetu obywatelskiego przez miasta na prawach powiatu – jako senacką poprawkę do projektowanej specustawy¹⁶. Poprawka została przyjęta przez Sejm i znalazła się w uchwalonej 12 marca 2022 r. specustawie jako jej art. 112¹⁷. Umożliwiła ona miastom: zawieszenie (przesunięcie) procedury budżetu obywatelskiego w roku 2022 (z realizacją projektów w 2023 r.), nieprzeprowadzanie procedury w roku 2023 (z realizacją projektów

¹⁴ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, *op.cit.*, s. 989.

¹⁵ S. Kańduła, *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, red. E. Małecka-Ziembińska, Poznań 2023, s. 93–94 i 106–107; M. Klimek, *op.cit.*, s. 97–98.

¹⁶ *Uchwała Senatu RP z dnia 12 marca 2022 r. w sprawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.senat.gov.pl>, 12.03.2022 (15.04.2023), pkt 56.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r....

w 2024 r.), a także zawieszenie (przesunięcie) realizacji pojedynczych projektów, które miały być wdrażane w roku 2022. Powyższe decyzje władze miast mogły podejmować jednak jedynie „w związku z realizacją zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”¹⁸.

Senackim wnioskodawcą poprawki był Zygmunt Frankiewicz (były prezydent Gliwic, prezes Związku Miast Polskich), który uzasadniał jej wprowadzenie problemami finansowymi samorządów, zaangażowaniem pracowników samorządowych w pomoc uchodźcom oraz prośbami od organizacji pozarządowych¹⁹. W rozmowie z mediami stwierdził: „Ludzie aktywni społecznie nie mają czasu i głowy do zajmowania się teraz budżetami obywatelskimi [...] trzeciorzędnymi sprawami typu gimnastyka na basenie czy skwerki [...]. Jest śmieszne zmuszanie dziś ludzi do zajmowania się takimi rzeczami”²⁰. Po przegłosowaniu poprawki Frankiewicza i nagłośnieniu sprawy przez media rozwiązania tych nie poparła otwarcie żadna z organizacji pozarządowych przywoływanych przez Frankiewicza²¹. W komentarzach słowa i inicjatywę Frankiewicza oceniano jako brak partnerskiego podejścia i przykład „paternalistycznego rozumienia istoty współpracy pomiędzy sektorem publicznym a społecznym”²². Poprawka umożliwiająca zawieszenie realizacji budżetu obywatelskiego wywołała też kontrowersje wśród samych przedstawicieli władz miejskich. Negatywnie odniosła się do niej m.in. prezydent Łodzi Hanna Zdanowska, deklarując brak zainteresowania takimi rozwiązaniami i zapowiadając start dziesiątej edycji Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego²³. W mediach negatywnie skomentował ją również Andrzej Wnuk (prezydent Zamościa), określając budżet obywatelski jako „bardzo ważny element współpracy na linii samorząd – mieszkańcy – organizacje społeczne”, a kwestię jego zawieszenia jako „wydumany problem”

¹⁸ *Ibidem*, art. 112 ust. 1.

¹⁹ A. Kaczmarek, *Budżety obywatelskie do zamrażarki. Decyzja w rękach radnych*, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl>, 15.03.2022 (13.04.2023).

²⁰ P. Jedlecki, *Pomoc Ukrainie. Po poprawce Senatu miasta będą mogły wstrzymać inwestycje, których chcieli mieszkańcy*, Wyborcza.pl – Katowice, <https://katowice.wyborcza.pl>, 13.03.2022 (13.04.2023).

²¹ E. Stokłuska, *Niespodziewane zmiany w budżetach obywatelskich (w świetle specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)*, Partycypacja Obywatelska, <https://partycypacja.obywatelska.pl>, 1.07.2022 (15.04.2023).

²² A. Gąsiorowska, *Zawieszenie budżetów obywatelskich w Specustawie: w nagrodę za zaangażowanie odbiera się nam możliwość współdecydowania*, ngo.pl Portal organizacji pozarządowych, <https://www.ngo.pl>, 13.04.2022 (22.04.2023).

²³ J. Blikowska, *Nowe edycje budżetów obywatelskich ruszają mimo kryzysu uchodźczego*, Rzeczpospolita – Regiony, <https://regiony.rp.pl>, 6.04.2022 (15.04.2023).

i działanie, które nie uzdrowi obecnej sytuacji²⁴. Wśród przedstawicieli lokalnych władz znaleźli się też popierający przyjęte rozwiązania. Jednym z nich był wiceprzewodniczący Rady m.st. Warszawy Sławomir Potapowicz, który złożył interpelację w tej sprawie oraz za pośrednictwem mediów społecznościowych wyraził poparcie dla inicjatywy zawieszenia budżetów obywatelskich, określając je jako wydawanie środków publicznych na „zwykle słabe pomysły”²⁵.

Istotniejszą od przeglądu komentarzy medialnych pozostaje jednak analiza rzeczywistych decyzji podejmowanych przez władze samorządowe na podstawie art. 112 specustawy. Okazuje się, że o skorzystaniu z możliwości zawieszenia procedury budżetu obywatelskiego w roku 2022 oraz jej nieprzeprowadzania w roku 2023 zdecydowano zaledwie w 6 spośród 66 miast na prawach powiatu²⁶. Były to: Bielsko-Biała (24 marca 2022 r.), Olsztyn (27 kwietnia 2022 r.), Dąbrowa Górnicza (22 czerwca 2022 r.), Piotrków Trybunalski (29 czerwca 2022 r.), Krosno (30 czerwca 2022 r.) i Zielona Góra (20 grudnia 2022 r.). Ponadto w Wałbrzychu zdecydowano wyłącznie o nieprzeprowadzaniu procedury budżetu obywatelskiego w roku 2023 (uchwała z dnia 31 stycznia 2023 r.), nie zawieszając edycji procedowanej w roku 2022. Próbę skorzystania z art. 112 specustawy i zawieszenia budżetu obywatelskiego podjęto również w 2022 r. w Gorzowie Wielkopolskim, jednak ze względu na protesty prezydent miasta wycofał projekt uchwały. W Warszawie propozycja zawieszenia zgłoszona przez wiceprzewodniczącego Potapowicza nie znalazła uznania w oczach prezydenta miasta ani pozostałych radnych. Spotkała się też z protestami aktywistów warszawskich ruchów miejskich (m.in. Miasto Jest Nasze, Porozumienie Dla Pragi), zarzucających radnemu m.in. próbę ograniczania obywatelskiej aktywności oraz „cyniczne wykorzystanie” kryzysu ukraińskiego²⁷.

Z protestami części radnych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych i miejskich aktywistów spotkały się też m.in. próby zawieszenia budżetu obywatelskiego w Krośnie, Dąbrowie Górniczej i Zielonej Górze. W miastach tych, aby uzyskać poparcie większości radnych, prezydenci musieli dwukrotnie przedkładać projekty uchwał, modyfikując ich treść – ostatecznie jednak rady zdecydowały o zawieszeniu bu-

²⁴ A. Kaczmarek, *op.cit.*

²⁵ J. Blikowska, *op.cit.*

²⁶ Na podstawie wyników badań własnych przeprowadzonych w marcu i kwietniu 2023 r., obejmujących analizę dokumentów (treści uchwał rad i ich uzasadnienia, protokoły z obrad) oraz relacji i komentarzy medialnych.

²⁷ *Radny chce zamrożenia budżetu obywatelskiego w Warszawie. MJN: pomysł, który zaszkodzi*, TVN24, <https://tvn24.pl>, 28.03.2022 (15.04.2023).

dżetu obywatelskiego. Spośród wszystkich sześciu miast, w których podjęto takie decyzje, to właśnie przypadki Dąbrowy Górniczej oraz Zielonej Góry wywołały największe zaskoczenie – są to bowiem miasta, które jako jedne z pierwszych w Polsce tworzyły budżety partycypacyjne. W przypadku Dąbrowy Górniczej należy jednak zaznaczyć, że decydując o zawieszeniu ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego, jednocześnie przywrócono zawieszony w okresie pandemii osiedlowy Dąbrowski Budżet Partycypacyjny, stanowiący kontynuację deliberatywnych rozwiązań funkcjonujących w tym mieście przed zmianami wprowadzonymi nowelizacją z 11 stycznia 2018 r.²⁸ Władze Dąbrowy Górniczej wykorzystały przepisy specustawy do zanegowania regulacji wprowadzonych na mocy krytykowanej nowelizacji ustaw samorządowych.

Zaskakiwać mogła decyzja władz Zielonej Góry, gdzie zawieszając procedurę budżetu obywatelskiego z 2022 r., nie przesunięto jej na rok 2023 (z realizacją projektów w 2024 r.) – tak jak w większości miast – lecz dopiero na 2026 (z realizacją w 2027 r.). Oznaczało to brak organizacji budżetu obywatelskiego zarówno w roku 2022, jak i 2023 oraz podwójną procedurę w roku 2026. Nie była to pierwsza tego typu decyzja władz Zielonej Góry. W okresie pandemii COVID-19 zdecydowały one – bez podstawy prawnej – o zawieszeniu procedury budżetu obywatelskiego w roku 2020, co spowodowało jej zdublowanie w roku następnym. Takie decyzje należy ocenić jako zaburzające cykliczność budżetu obywatelskiego oraz wprowadzające chaos i nieprzewidywalność w jego funkcjonowaniu, co może zniechęcać mieszkańców do korzystania z tej formy partycypacji. Świadczą też o stosunku władz do samej instytucji budżetu obywatelskiego.

Informacji o przesłankach decyzji o zawieszeniu budżetu obywatelskiego podejmowanych przez władze miast dostarcza analiza uzasadnień przedkładanych projektów uchwał. Czasową rezygnację z budżetu obywatelskiego tłumaczono w nich m.in.:

- zwiększonymi wydatkami z budżetu jednostek samorządu terytorialnego (jst) związanymi z pomocą obywatelom Ukrainy (Zielona Góra, Dąbrowa Górnicza),
- chęcią scentralizowania działań wokół pomocy obywatelom Ukrainy (Zielona Góra, Dąbrowa Górnicza),
- zaangażowaniem w działania pomocowe pracowników samorządowych, organizacji pozarządowych (NGO) czy aktywistów miejskich (Dąbrowa Górnicza, Olsztyn, Zielona Góra, Wałbrzych),

²⁸ Zob. J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2019, nr XIX, s. 227–233.

- chęcią wprowadzenia zmian w regulaminie budżetu obywatelskiego i ulepszenia procedury (Zielona Góra, Dąbrowa Górnicza, Olsztyn),
- ogólną trudną sytuacją finansową miasta i dążeniem do jej polepszenia (Krosno, Zielona Góra, Olsztyn, Wałbrzych),
- możliwością dokończenia niezrealizowanych projektów z poprzednich edycji (Zielona Góra, Olsztyn, Wałbrzych),
- problemami z realizacją projektów związanymi z wyjazdem pracowników narodowości ukraińskiej (Zielona Góra, Olsztyn) czy też z inflacją (Olsztyn, Wałbrzych).

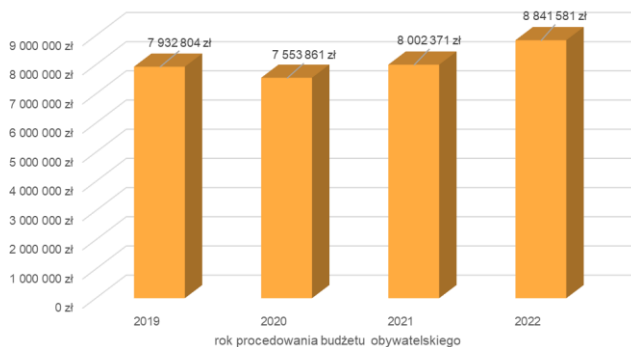
Jedynie pierwsze trzy spośród wymienionych uzasadnień bez żadnych wątpliwości wypełniały przesłankę określoną w art. 112 specustawy, umożliwiającą zawieszenie budżetu obywatelskiego. Podkreślali to radni i aktywiści miejscy protestujący przeciwko podejmowanym uchwałom, zarzucając władzom miast działanie niezgodne z prawem²⁹.

Zmiany wysokości budżetów obywatelskich miast na prawach powiatu

W ocenie „odporności” na kryzys nie można pominąć również wielkości środków wydzielanych na budżet obywatelski przez władze miast. Analiza danych o wysokości budżetów obywatelskich procedowanych w roku 2022, a także w latach wcześniejszych – w trakcie pandemii COVID-19 i bezpośrednio przed nią³⁰ – pozwala stwierdzić, na ile władze miast w dobie kryzysu skłonne są wprowadzać ograniczenia w tym obszarze. Na wykresie 1 przedstawiono zmianę średniej wysokości budżetów obywatelskich procedowanych przez samorządy badanych miast w latach 2019–2022. Jak można zauważyć, po jednorazowym spadku w roku wybuchu pandemii, liczone w wartościach bezwzględnych środki przeznaczone przez władze miast na budżety obywatelskie systematycznie rosły. Co interesujące, największy wzrost odnotowano właśnie w roku 2022, co mogłoby oznaczać, że władze zdecydowanej większości miast (z wyłączeniem tych, w których zawieszono procedury) właśnie w momencie wybuchu konfliktu w Ukrainie i kryzysu migracyjnego decydowały o znaczącym zwiększeniu wysokości budżetów obywatelskich.

²⁹ G. Pawłowska, *Kolejny zamach na budżet obywatelski*, Krosnosfera, <https://www.krosnosfera.pl>, 28.06.2022 (22.04.2023).

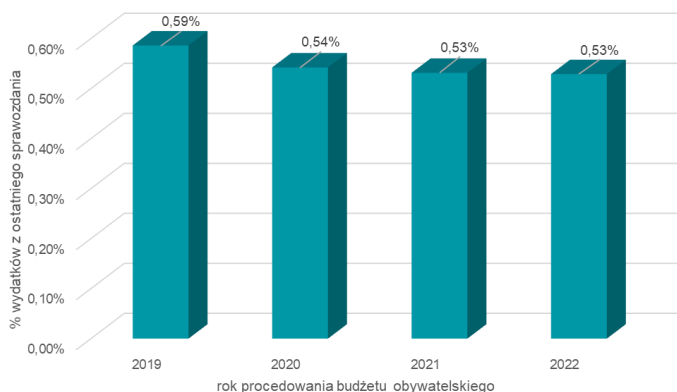
³⁰ Dane pozyskano z oficjalnych stron internetowych oraz podmiotowych stron BIP wszystkich miast na prawach powiatu w ramach kwerendy przeprowadzonej w dniach 11–19 kwietnia 2023 r.



Wykres 1. Średnia wysokość budżetów obywatelskich procedowanych w miastach na prawach powiatu w latach 2019–2022

Źródło: opracowanie własne.

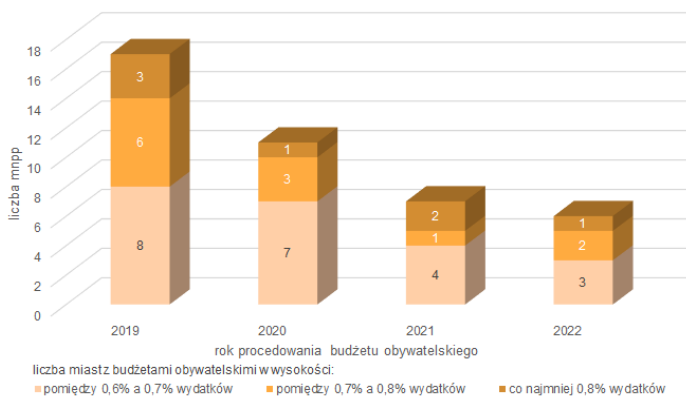
Zupełnie nowe światło na przesłanki takich decyzji rzuca jednak odniesienie danych o wysokości środków przeznaczonych na budżet obywatelski do wysokości wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu – tj. w sposób wymieniony w ustawie jako właściwy do określenia minimalnej kwoty, jaką miasta muszą przeznaczyć na budżet obywatelski. Analiza zmian tak obliczonego wskaźnika (*vide*: wykres 2) ukazuje bowiem, że miasta z roku na rok coraz bardziej zbliżały się do ustawowego minimum, a wzrost widoczny na wykresie 1 tak naprawdę wymuszony był ogólnym wzrostem wydatków miast i koniecznością dorównania do określonego w ustawie wskaźnika 0,5%. Były to zatem decyzje w dużej mierze wymuszone przepisami ustawy.



Wykres 2. Średnia wysokość budżetów obywatelskich procedowanych w miastach na prawach powiatu w latach 2019–2022 jako % wydatków z ostatniego sprawozdania

Źródło: opracowanie własne.

Co więcej, należy zauważyć, że z roku na rok malała też liczba miast, których władze decydowały o przeznaczeniu na budżet obywatelski kwot wyraźnie większych niż tylko ustawowe minimum 0,5% ogółu wydatków budżetowych (*vide*: wykres 3). O ile w 2019 r. wskaźnik 0,6% i wyższy realizowało 17 miast, to w 2022 r. było ich już zaledwie 6. W roku 2019 budżet obywatelski o wysokości ponad 1% wydatków budżetowych tworzyły trzy miasta: Kraków (1,34%), Łódź (1,24%), Sopot (1,23%). W szczycie pandemii (tj. w latach 2020–2021) wskaźnik powyżej 1% utrzymała już tylko polska „kolebka” budżetu partycypacyjnego – Sopot, natomiast w roku 2022 żadne z miast nie osiągnęło takiej relacji wysokości budżetu obywatelskiego do ogółu wydatków budżetowych. Oznacza to, że w okresie kolejnych, nawarstwiających się kryzysów – w tym również kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie – władze miast, nie rezygnując z tworzenia budżetu obywatelskiego, obniżyły jednak jego względną wysokość do ustawowego minimum.



Wykres 3. Liczba miast na prawach powiatu z największą wysokością budżetów obywatelskich liczoną jako % wydatków z ostatniego sprawozdania

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Budżet obywatelski jest jedną z form partycypacji, która mogła w największym stopniu ucierpieć na skutek kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie. Pomimo trudnej sytuacji finansowej i problemów organizacyjnych władze niewielu miast zdecydowały jednak o jego czasowym zawieszeniu, co świadczy o trwałości tej instytucji. Potwierdzają to też wyniki badań miast powyżej 5 tys. mieszkańców przeprowadzone

w 2022 r. w ramach *Barometru budżetu obywatelskiego*³¹. Należy jednak zauważyć, że utrzymanie ciągłości procesu budżetowania partycypacyjnego w wielu badanych miastach wiązało się też ze zmniejszeniem względnej wysokości budżetów obywatelskich (odniesionej do sumy wydatków gminy z roku poprzedniego). W latach 2020–2022 w zdecydowanej większości miast uległa ona obniżeniu do ustawowego minimum. Można domniemywać – również na podstawie danych sprzed wprowadzenia ustawowych regulacji w tym obszarze – że ich brak skutkowałby jeszcze większymi ograniczeniami, a tym samym zmniejszeniem znaczenia tej formy partycypacji.

W tym kontekście wątpliwość może budzić m.in. kwestia wpływu elastyczności regulacji na wzrost „odporności” budżetu obywatelskiego na dotyczące samorządy sytuacje kryzysowe. Wskazać można liczne przykłady, gdzie elastyczność kształtowania reguł budżetu obywatelskiego przez władze miast sprzyjała stabilności jego funkcjonowania w dobie kryzysu. W czasie analizowanych kryzysów instytucja ta dobrze funkcjonowała m.in. dzięki możliwości przejścia w tryb e-partycypacji czy szybkiej zmiany harmonogramów. Jednakże zarazem ograniczenie elastyczności w obszarze decydowania o wysokości budżetu obywatelskiego nie spowodowało w dobie kryzysu fali rezygnacji z tej formy partycypacji. Ustawowa regulacja minimalnych nakładów na ten cel przeciwdziałała natomiast zmianie budżetu obywatelskiego w instytucję fasadową, niedającą mieszkańcom realnego wpływu na kierunki wydatkowania środków publicznych, a w konsekwencji zagrożoną utratą wiarygodności.

Istotnym czynnikiem trwałości budżetu obywatelskiego w dobie kryzysu jest determinacja lokalnych liderów i ich przekonanie o znaczeniu partycypacji mieszkańców dla samorządu. Analizując wypowiedzi medialne oraz decyzje władz samorządowych podejmowane w czasie kryzysu 2022 r., można zauważyć różne postawy wobec instytucji budżetu obywatelskiego. W wypowiedziach niektórych samorządowców oraz polityków szczebla centralnego, umniejszających znaczenie partycypacji mieszkańców, dominowało traktowanie budżetu obywatelskiego jako zbędnej fanaberii, niemającej racji bytu w trudnych czasach kryzysu. W większości miast przeważała jednak wola utrzymania tej formy włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Należy też zaznaczyć, że w niektórych przypadkach utrzymanie budżetu obywatelskiego nie było wynikiem jedynie przekonania władz samorządowych o znaczeniu tej instytucji. Był to również efekt protestów aktywistów i przedstawicieli ruchów miejskich przeciwko planom zawieszenia procesów budżetowania partycypacyjnego.

³¹ B. Martela, L. Janik, K. Mróz, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023, s. 21.

To właśnie presja ze strony samych mieszkańców stanowi zatem kolejny ważny czynnik trwałości funkcjonowania budżetów obywatelskich w dobie kryzysu.

Przywołując popularną w ostatnich latach koncepcję „rezyliencji miejskiej”³², należy także zauważyć, że budżet obywatelski powinien być traktowany nie tylko jako instytucja, której funkcjonowanie jest zagrożone w sytuacjach kryzysowych, lecz także jako możliwy do zastosowania instrument „obywatelskiego reagowania kryzysowego”. W przypadku kryzysu migracyjnego możliwe jest np. wykorzystanie budżetu obywatelskiego jako formy finansowania oddolnych inicjatyw pomocowych, ale też – ze względu na brak wymogu posiadania obywatelstwa – jako narzędzia integracji uchodźców z lokalną wspólnotą samorządową. Przykłady takich działań zaobserwowano również w 2022 r. w badanych miastach (np. Wrocław, Kraków). W takich okolicznościach budżet obywatelski staje się doskonałym narzędziem budowania „rezyliencji wspólnotowej”³³ lokalnych społeczności. Zagadnienie to stanowić może interesujący obszar dalszych badań nad funkcjonowaniem instytucji demokracji partycypacyjnej w dobie kryzysu.

Bibliografia

- Baranowski J., *Selected Legal and Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic that Impact the Organization of Participatory Budgeting in Poland*, „European Research Studies Journal”, 2021, t. XXIV, nr 4B.
- Blikowska J., *Nowe edycje budżetów obywatelskich ruszają mimo kryzysu uchodźczego*, Rzeczpospolita – Regiony, <https://regiony.rp.pl>, 6.04.2022 (15.04.2023).
- Coaffee J., *Rescaling and Responsibilising the Politics of Urban Resilience: From National Security to Local Place-Making*, „Politics”, 2013, nr 33.
- Dias N. [i in.], *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*, Epopeia and Oficina 2021.
- Gąsiorowska A., *Zawieszenie budżetów obywatelskich w Specustawie: w nagrodę za zaangażowanie odbiera się nam możliwość współdecydowania*, ngo.pl Portal organizacji pozarządowych, <https://www.ngo.pl>, 13.04.2022 (22.04.2023).
- Jedlecki P., *Pomoc Ukrainie. Po poprawce Senatu miasta będą mogły wstrzymać inwestycje, których chcieli mieszkańcy*, Wyborcza.pl – Katowice, <https://katowice.wyborcza.pl>, 13.03.2022 (13.04.2023).

³² W uproszczeniu to „odporność na wstrząsy”, a także zdolność miast do adaptacji oraz stabilnego funkcjonowania i rozwoju pomimo wystąpienia zewnętrznych „zakłóceń”. Zob. B. Wieteska-Rosiak, *Miary rezyliencji miejskiej i ich praktyczne zastosowanie*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 7–8, s. 76–77; J. Coaffee, *Rescaling and Responsibilising the Politics of Urban Resilience: From National Security to Local Place-Making*, „Politics”, 2013, nr 33, s. 242–243.

³³ M. Stepka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przeгляд Politologiczny”, 2021, nr 2, s. 107–108.

- Kaczmarek A., *Budżety obywatelskie do zamrażarki. Decyzja w rękach radnych*, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl>, 15.03.2022 (13.04.2023).
- Kańduła S., *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, red. E. Małecka-Ziemińska, Poznań 2023.
- Kiss G., Csukás M., Oross D., *Social Distancing and Participation: The Case of Participatory Budgeting in Budapest, Hungary* [w:] *The 'New Normal' in Planning, Governance and Participation: Transforming Urban Governance in a Post-pandemic World*, red. E. Lissandrolo [i in.], Cham 2023.
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, „*Studia Politologiczne*”, 2022, nr 2.
- Lerner J., *Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up*, „*New Political Science*”, 2017, t. 39, nr 1.
- Martela B., Janik L., Bubak G., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Warszawa–Kraków 2021.
- Martela B., Janik L., Mróz K., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023.
- Nemec J., Špaček D., De Vries M.S., *Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies* [w:] *International Trends in Participatory Budgeting*, red. M.S. De Vries, J. Nemec, D. Špaček, Cham 2022.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., *Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19*, „*European Research Studies Journal*”, 2021, t. XXIV, nr 3.
- Pawłowska G., *Kolejny zamach na budżet obywatelski*, Krosnosfera, <https://www.krosnosfera.pl>, 28.06.2022 (22.04.2023).
- Podgórska-Rykała J., *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „*Roczniki Administracji i Prawa*”, 2019, nr XIX.
- Radny chce zamrożenia budżetu obywatelskiego w Warszawie. MJN: pomysł, który zaskodzi TVN24*, <https://tvn24.pl>, 28.03.2022 (15.04.2023).
- Sintomer Y. [i in.], *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „*Journal of Deliberative Democracy*” 2012, t. 8, nr 2.
- Stępka M., *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „*Przegląd Politologiczny*”, 2021, nr 2.
- Stokłuska E., *Niespodziewane zmiany w budżetach obywatelskich (w świetle specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)*, Partycypacja Obywatelska, <https://partycypacja.obywatelska.pl>, 1.07.2022 (15.04.2023).
- Uchwała Senatu RP z dnia 12 marca 2022 r. w sprawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.senat.gov.pl>, 12.03.2022 (15.04.2023 r.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 30).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583).
- Wieteska-Rosiak B., *Miary rezyliencji miejskiej i ich praktyczne zastosowanie*, „*Samorząd Terytorialny*”, 2019, nr 7–8.

Participatory Budgeting in Polish Cities with County Rights in the Face of the Crisis Triggered by the War in Ukraine in 2022

Abstract

The article presents the results of research conducted on selected aspects of the participatory budgeting processes in the Polish cities with county rights during the crisis caused by the 2022 war in neighboring Ukraine. The analysis primarily focused on the scope and circumstances in which local authorities used the option to suspend participatory budgeting processes and alter their funding levels in this situation. The research, based on the desk research method as well as an analysis of documents and media coverage, demonstrated the resilience of participatory budgeting processes during the crisis. It also allowed for the identification of factors contributing to the resilience of this institution of participatory democracy.

Keywords: participatory budgeting, local self-government, city with county rights, crisis