

Katarzyna KajdANEK

Budżet obywatelski czy "budżet obywatelski"? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego

Problemy Rozwoju Miast 12/2, 29-35

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”?

Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego

Katarzyna Kajdanek

Czy kolejne lata mogą przynieść przemianę „budżetów obywatelskich” – fasadowych procedur upodmiotowienia mieszkańców – w budżety prawdziwie obywatelskie? To możliwe, jeżeli tylko w jednostkach miejskich odpowiedzialnych za nie będą prowadzone zdecydowane działania ulepszające mechanizmy partycypacji, nie zmniejszy się zainteresowanie badaczy społecznych tym tematem, sporo krytycznej uwagi poświęcą mu także media, a mieszkańcy będą chętnie brać współodpowiedzialność za miasto. O Wrocławskim Budżecie Obywatelskim – polu doświadczalnym dla rozwiązań, które warto ulepszać i testować w innych miastach – pisze Katarzyna Kajdanek.

Nie jest łatwo pisać bez cudzysłowu o budżetach obywatelskich wdrażanych w polskich miastach. Wynika to stąd, że „budżety obywatelskie” lub „budżety partycypacyjne” w przypadku wielu miast nimi nie są (lub są w ograniczonym zakresie), o czym przekonująco piszą tacy autorzy jak Wojciech Kęblowski¹ lub Dariusz Kraszewski i Karol Mojkowski².

Jednocześnie w miastach – co pokazują na przykładzie Wrocławia – dyskutowane, ale i inicjowane są rozwiązania, które mogłyby „budżety” ulepszać. Nie chodzi przy tym o zbliżanie się do utopii Porto Alegre – polegającej na oddaniu decyzji o kształcie znaczącej części budżetu miasta w ręce mieszkańców³; utopii w mojej ocenie w warunkach polskich miast niemającej szans powodzenia ze względu na przywiązywanie dużej wagi do konsekwencji przyjęcia modelu demokracji przedstawicielskiej i nacisk na poszanowanie jej – lecz o próby wy-

pracowania zestawu dobrych praktyk dla budżetów obywatelskich i metod ich wdrażania.

Budżet obywatelski (lub raczej procedura w mniejszym lub większym stopniu go przypominająca) stał się w ostatnich latach jednym z popularniejszych elementów polityki samorządowej – próbą upodmiotowienia mieszkańców i metodą włączania ich w procesy decyzyjne w sprawach miejskich w wielu polskich miastach. Historia wdrażania mechanizmu w Polsce jest względnie krótka (w 2011 roku zainicjował ją Sopot), jednak jego popularność rośnie. Kraszewski i Mojkowski podają takie powody jak: wzrastająca aktywność mieszkańców, korzyści dla rozwoju miasta (można je

uznać za czynniki endogenne, dające szansę na podtrzymanie zainteresowania budżetami niezależnie od kalendarza wyborczego) oraz wybory samorządowe, zainteresowanie mediów i rywalizacja z innymi miastami (można je uznać za czynniki egzogenne, nieprzekładające się na stałe i stabilne zainteresowanie budżetami).

Kęblowski, ewaluuując budżety obywatelskie w Polsce, wskazuje, że zaledwie co 10. „budżet obywatelski” (ze zrealizowanych do lutego 2014 roku) spełniał wszystkie 5 warunków absolutnie niezbędnych, by go tak nazywać. Do warunków tych należą: organizowanie spotkań dla mieszkańców, jasno określone środki finansowe, objęcie budżetem całego obszaru miasta, wiążący charakter i cykliczność. Miastami, które spełniły wszystkie warunki, były: (od 2013 roku) Dąbrowa Górnicza, Kołobrzeg, Krobia, Międzybóże, Puławy, Wałbrzych, (od 2014 roku) Warszawa i Wrocław. Kęblowski stawia jednak przed „budżetami partycypacyjnymi”, lub raczej jednostkami samorządowymi je wprowadzającymi, o wiele większe wymagania, jak np. partycypacyjne ustalenie zasad budżetów, decyzyjność spotkań z mieszkańcami (czyli odejście od ich konsultacyjnego, niezobowiązującego władz do niczego charakteru), objęcie budżetem obszarów w różnych skalach terytorialnych (np. całego miasta czy poszczególnych osiedli), realizacja projektów oddziałujących na kompetencje „twarde” i „miękkie”,

¹ Kęblowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa; Kęblowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.

² Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

³ O efektach wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre można przeczytać w Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wydawnictwo Korporacja Ha!art, Kraków. Dostępne na: <http://otworzksiazke.pl> [1.06.2015].

„ Budżet obywatelski stał się w ostatnich latach jednym z popularniejszych elementów polityki samorządowej.

ustalanie w formule budżetu partycypacyjnego zarówno szczegółowych projektów, jak i ogólniejszych priorytetów polityki miasta, tworzenie nowych organów decyzyjnych otwartych dla mieszkańców, wspólna weryfikacja lub preselekcja projektów, wspólny monitoring realizacji, wreszcie wspólna ewaluacja, współodpowiedzialność i widoczne efekty. Oprócz tego znaczenie mają kryteria ilościowe opisujące budżety partycypacyjne (np. związane z wysokością budżetów w odniesieniu do budżetu miasta lub budżetu wykonanego). Wszystko dlatego, że zdaniem Kębtowskiego, które podziela wielu innych zwolenników idei „prawa do miasta”: „budżet partycypacyjny powinien stanowić część strategii, w której ramach mieszkańcy dzielą bezpośrednią odpowiedzialność za współtworzenie przestrzeni miejskiej, przejmując ją od rynku i państwa we wszystkich jej aspektach (...) stawiając wyzwanie istniejącym strukturom władzy i doprowadzając do systemowej i trwałej zmiany”⁴. Na razie większość budżetów przypomina plebiscyty pomysłów zgłaszanych przez pojedyncze osoby, w których osiedlową, sąsiedzką lub ogólnomiejską dyskusję nad pomysłami zastępuje głosowanie.

Posługując się przykładem Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (WBO), chcę zwrócić uwagę na:

- interesujące innowacje wprowadzone w trwającej edycji WBO 2015, mające na celu zwiększenie zaangażowania mieszkańców w proces tworzenia projektów,
- wątki dyskusji wokół formuły WBO, toczony w prasie przez przedstawicieli magistratu i organizacji pozarządowych, ujawniające istotne aspekty logiki sprawowania władzy z jednej strony, a z drugiej – refleksyjnego monitorowania tej sfery przez tzw. ruchy miejskie,
- meandry lokalnej aktywności obywatelskiej wrocławian i potencjał krystalizowania się grup interesu wyrażających swoje oczekiwania względem jakości życia w mieście poprzez składanie wniosków do WBO, uchwycone w badaniach w ramach Wrocławskiej Diagnozy Społecznej 2014 przeprowadzonych

przez socjologów z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Rady społeczne

Wraz z początkiem roku 2015 we Wrocławiu powołano rady społeczne działające przy prezydencie miasta. Jedną z nich jest Rada ds. Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego. W jej skład weszło 10 osób: urzędnicy z komórki zarządzającej WBO, liderzy zwycięskich projektów z ubiegłych lat i specjaliści – w tej ostatniej roli m.in. autorka tego tekstu. Miałam i mam zastrzeżenia co do wielkości i doboru składu tego ciała. Owszem, powracając do kryteriów przywołanych za Kębtowskiem, utworzono nowy organ decyzyjny, ale trudno uznać, że jest on otwarty dla mieszkańców. Członkowie rady zostali do niej wybrani (nominowani na dwuletnią kadencję) przez magistrat, wedle nieznanego klucza, bez otwartego i jawnego naboru.

Wśród kryteriów „partycypacyjności” budżetów znajduje się „partycypacyjne ustalenie zasad budżetów”. W tym jednak przypadku nie tworzyliśmy zasad. Jako rada bez mandatu i legitymacji mieszkańców do reprezentowania ich jedynie przedyskutowaliśmy i zatwierdziliśmy przygotowany wcześniej przez magistrat dokument, nieco tylko zmieniając ostateczne zapisy. Nie obyło się przy tym bez gorącej dyskusji na temat wprowadzonego progu minimalnej liczby głosów, podkreślającego wagę społecznej mobilizacji wywołanej przez liderów projektów w ich środowiskach. Chcieliśmy nadać znaczenie aktywności

liderów w promowaniu projektów i zbieraniu głosów poprzez jasny sygnał, że projekt, który zbierze 11 głosów, nie będzie traktowany tak samo jak projekt, który zdobędzie ich 300⁵.

Po pierwszym spotkaniu rady wystąpiłam z postulatem, by zebrania były nagrywane lub protokołowane, a zapis umieszczany na stronie miasta w zakładce WBO. W porównaniu z sugerowanymi przez NGO-sy i ekspertów ds. partycypacji standardami wrocławska rada jest bardzo mała. Możliwość wzięcia udziału w dyskusji nad dalszym rozwojem WBO, a także w recenzowaniu pracy radzących to minimum, które trzeba zapewnić mieszkańcom. Poza tym to jasny sygnał z naszej strony w kwestii transparentności i jedyna szansa dla nieobecnych na spotkaniu, aby wiedzieli, o czym była mowa, kto i jak się wypowiadał. Ostatecznie spotkania nie są szczegółowo rejestrowane; sporządzana jest jedynie krótka notatka podsumowująca poszczególne głosy.

Przyjmując miejsce w Radzie ds. WBO, postawiłam sobie za cel priorytetowe traktowanie przez radę i urzędników z komórki WBO kwestii aktywizacji mieszkańców osiedli na etapie tworzenia wniosków, na długo przed głosowaniem. Okazją do testowania takiego rozwiązania stały się Laboratoria Obywatelskie.

Laboratoria Obywatelskie

6 tygodni. 5 osiedli. Na każdym – 3 spotkania. 5 fantastycznych makiet zbudowanych przez dzieci z osiedlowych szkół. 5 wspierających organizacji społecznych. 30 fachowców – osób przeszkolonych w zakresie stosowania tej metody i wolontariuszy. Od kilku do kilkudziesięciu zaangażowanych mieszkańców. Tak w liczbach prezentuje się pilotażowe zastosowanie brytyjskiej metody *Planning for Real* wykorzystanej do wsparcia procesu tworzenia wniosków do Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2015.

⁵ W poprzedniej edycji WBO stało się tak, że z puli projektów do 100 tys. zł były realizowane wszystkie, niezależnie od liczby zebranych głosów. Jeden z projektów uzyskał 11 głosów i dotyczył ogrodzenia wielorodzinnego budynku mieszkalnego. Zob. *Wyniki WBO – projekty „naj”* na: <http://www.wroclaw.pl>.

⁴ Kębtowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, dz. cyt., s. 9.

” Na razie większość budżetów przypomina plebiscyty pomysłów zgłaszanych przez pojedyncze osoby, w których dyskusję nad pomysłami zastępuje głosowanie.

Pomysł, który narodził się w zespole organizacyjnym kierowanym przez Bartłomieja Świerczewskiego w Urzędzie Miejskim Wrocławia, polegał na tym, by we współpracy z Towarzystwem Urbanistów Polskich o. Wrocław oraz Instytutem Rozwoju Terytorialnego spróbować uczynić budżet obywatelski – narzędzie konsultacji społecznych – czymś o wiele więcej niż plebiscytem projektów zmian w twardej infrastrukturze miasta. Zanim o tym, czy się udało, wypada rozpocząć od 2 zastrzeżeń.

Po pierwsze, nowatorska w skali kraju inicjatywa wdrożenia metody *Planning for Real* do prac nad wnioskami do budżetu obywatelskiego miała charakter eksperymentalny, ograniczony na początku do kilku osiedli. Dobrze, że taki pomysł w ogóle powstał, więc teraz należy uczynić wszystko, by wnioski z pilotażu posłużyły jako materiał do wprowadzenia niezbędnych ulepszeń w przyszłorocznej edycji warsztatów i budżetu, a także by inne miasta mogły skorzystać z wrocławskich doświadczeń.

Zwłaszcza 2. spotkanie (z 5) wokół makiety osiedla wykonanej przez dzieci z osiedlowej szkoły – najbardziej efektowne – ma, przynajmniej w teorii, ogromny walor. Jest nim promocja WBO wśród rodziców dzieci, które budują makietę. Makiety tworzą 2 klasy, czyli ok. 60 dzieci (ok. 120 rodziców) na jedno osiedle. Ci rodzice mogli później uczestniczyć w pozostałych spotkaniach. Czy uczestniczyli? Tego nie wiemy. Z pewnością jednak mieli szansę dowiedzieć się o WBO i laboratoriach i choćby z tego powodu jest to pomysł wart rozwijania.

Po drugie, zastosowanie metody, która zwykle jest wykorzystywana do prac nad mikroprzestrzeniami, wymagało kreatywnej modyfikacji niezbędnej, by przystosować metodykę do pracy nad całymi kwartałami ulic i przestrzeniami publicznymi na osiedlach. W proces od początku byli zaangażowani fachowcy – urbaniści i planiści, którzy potrafili to zrobić.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy to się udało, jest niemożliwe bez odwołania się do rygorów ewaluacji opisujących, co miało się udać. O ile jednak reguły stosowania metody *Planning for Real* są jasne, o tyle jej użycie w tym konkretnym przypadku we Wrocławiu nie było obudowane łatwo mierzalnymi

” Bardzo pozytywnym efektem laboratoriów obywatelskich jest rozpoczęcie sąsiedzkiej dyskusji o problemach osiedla na długo przed terminem składania wniosków do WBO.

kryteriami pozwalającymi opisać jej efekty w kategoriach powodzenia lub porażki. Nie pytam więc, co się udało, lecz czy pokładane w laboratoriach nadzieje trafiły na podatny grunt.

Nie warto tracić czasu na „obwąchiwanie się”

W czasie konferencji podsumowującej zastosowanie metody jej autorka Margaret Wilkinson przypominała: „Choćby stał na rogu ulicy i walił w wielki bęben, i krzyczał, że organizujesz warsztaty, nie łudź się, że WSZYSCY na nie przyjdą”. Oczywiście sprawdziło się. Frekwencja była zróżnicowana na poszczególnych osiedlach, a w ramach jednego osiedla zmieniała się ze spotkania na spotkanie. Na laboratoriach pojawiała się od kilku, kilkunastu osób na Szczepinie, do tworzącego „efekt ula” tłumu na Oporowie lub blisko 50 osób na ostatnim spotkaniu na Sępolnie. Potwierdziły się znane prawidłowości, że aktywni są jeszcze aktywniejsi, a nieaktywni w znacznej mierze tacy pozostają.

Ogromne znaczenie dla zwiększenia frekwencji ma dotarcie na czas z czytelną informacją do mieszkańców. Szansę na to zwiększa efektywna współpraca pomiędzy radami osiedla, spółdzielniami mieszkaniowymi, organizacjami społecznymi i organizatorami warsztatów. Nie może być tak, że zarządy spółdzielni odmawiają zgody na powieszenie plakatu informującego o warsztatach, rada osiedla traktuje palące się do pomocy organizacje społeczne jak konkurentów, a pierwsze spotkania służą głównie „ob-

wąchiwaniu się” w poszukiwaniu zaufania, a nie działaniu.

Partnerzy społeczni – dodatkowe konie mechaniczne, a nie piąte koto u wozu

W laboratoriach dużą rolę odgrywają osoby przeszkolone w zakresie metodologii i sposobu prowadzenia warsztatów, dbające o zachowanie standardów. Ich rola w procesie jest określona, kompetencje potwierdzone, oni sami mają klarowną wizję tego, po co są i jak mają pracować.

W pilotażu zdecydowano się na włączenie do laboratoriów organizacji społecznych, m.in. Muzeum Współczesnego Wrocławia na Szczepinie, Wrocławskiej Inicjatywy Rowerowej na Sępolnie, Akcji Miasto na Borku oraz Made in Brochów na Brochowie. Na Oporowie rolę partnera społecznego przejął radny osiedlowy, a od niedawna oficer pieszy Wrocławia – Tomasz Stefanicki.

Satysfakcja przedstawicieli organizacji z uczestnictwa w laboratoriach, poczucie przydatności i efektywności działań były bardzo zróżnicowane. Wynikało to przede wszystkim z niedookreślenia roli, jaką organizacje mają odgrywać. Jeśli przewidywano dla nich funkcję w obszarze promocji wydarzenia – trzeba było to głośno powiedzieć. Jeśli miały przynieść ciasteczka i napoje, które mają magiczną moc przyciągania – trzeba było to zakomunikować. Jeśli nie wiadomo, co chciałyby robić – należało o to zapytać. A jeśli chcą robić wiele, np. zorganizować dodatkowe spotkanie dla mieszkańców po laboratoriach, przeznaczone wyłącznie na pomoc w pisaniu i składaniu wniosków do WBO – warto dać im taką możliwość, nawet jeśli wykracza to poza ramy oryginalnego *Planning for Real*.

WBO jak wybory prezydenckie?

Bardzo pozytywnym efektem laboratoriów jest rozpoczęcie sąsiedzkiej dyskusji o problemach osiedla na długo przed terminem składania wniosków do WBO. Sądzę jednak, że ta dyskusja powinna zacząć się jeszcze wcześniej i należy ją mocniej stymulować. W przyszłym roku można zacząć testować rozwiązanie, w którym po etapie laboratoriów obywatelskich organizowane są

dodatkowe spotkania poświęcone wyłącznie na wspólne tworzenie wniosków do WBO.

Jedną z propozycji, mających na celu upowszechnianie wiedzy o projektach w lokalnym środowisku przed głosowaniem, jest zbieranie i dołączanie do wniosku głosów poparcia współmieszkańców zainteresowanych pomysłem, tak jak kandydat na prezydenta musi złożyć listy z głosami poparcia dla swojej kandydatury przed głosowaniem. We wrocławskiej komórce ds. WBO ten pomysł nie ma zwolenników, głównie ze względu na brak możliwości weryfikacji, czy ktoś wpisał prawdziwe dane. Nie można też zablokować zgłoszenia wówczas, gdy ktoś złożył kilka pomysłów, a do każdego dołączył taką samą listę z podpisami.

Za to targi pomysłów na wnioski do WBO organizowane na poszczególnych osiedlach i pełniące funkcję podobną do spotkań przedwyborczych, bez „kiefbasy wyborczej”, lecz z dużą dozą merytorycznej dyskusji, byłyby pożądanym. Tego typu rozwiązania byłyby najbardziej efektywne, gdyby budżet obywatelski był wyższy i zawierał kwoty wydzielone dla poszczególnych osiedli.

Ile wniosków złożono do WBO w efekcie laboratoriów?

Takie pytanie zadałam na konferencji podsumowującej to przedsięwzięcie. Nie uzyskałam satysfakcjonującej odpowiedzi, bo nie mogłam jej uzyskać. Z 2 powodów. Po pierwsze, nie ma możliwości sprawdzenia, czy i który z liderów złożył wniosek w efekcie spotkań na danym osiedlu. Być może warto o to spytać liderów na etapie ewaluacji WBO 2015. Po drugie, liczba złożonych wniosków z danego osiedla nie jest przez nikogo traktowana jako wskaźnik sukcesu. I bardzo dobrze, bo nie liczy się liczba, tylko jakość i strategia składania wniosków.

Gdyby jednak chcieć sięgać do liczb: w WBO 2015 na osiedlach biorących udział w warsztatach zgłoszono w sumie 99 projektów (od 11 na Oporowie do 32 na Borku, wszystkie zweryfikowane pozytywnie). Dla porównania w WBO 2014 na tych osiedlach, po zweryfikowaniu wniosków, głosowano w sumie na 11 projektów. Nawet mając w pamięci to, że liczba wszystkich wniosków z 2015 roku wzrosła w stosunku do roku ubiegłego

” Zróznicowana frekwencja i zainteresowanie mieszkańców warsztatami na osiedlach rzuciły światło na największe wyzwanie stojące przed laboratoriami.

go trzykrotnie, łatwo zauważyć, że na pilotażowych osiedlach wydarzyło się coś wyjątkowego.

Słusznie można zapytać, po co zadawać takie pytanie, skoro z góry wiadomo, że nie można uzyskać zadowalającej odpowiedzi. Otóż chciałam, aby odpowiedź na moje pytanie wybrzmiała publicznie. Dlatego, że kiedy ogłaszano plany wdrażania metody *Planning for Real* do tworzenia projektów do budżetu obywatelskiego, pojawiały się zapowiedzi oczekiwanych efektów i nadzieje na pobudzenie aktywności lokalnej, jednak bez ujawnienia wskaźników, jakimi chciano te zmiany mierzyć – ani krótko-, ani długofalowo.

Optymizmem napawa fakt, że na kilku osiedlach lokalni działacze (radni, przedstawiciele organizacji pozarządowych) zorganizowali *quasi*-laboratoria samodzielnie, niezależnie od decyzji magistratu.

Plan Wrocławia na 2016 rok zakłada objęcie laboratoriami nawet 20 osiedli. Zróznicowana frekwencja i zainteresowanie mieszkańców warsztatami na osiedlach rzuciły światło na największe wyzwanie stojące przed laboratoriami – znalezienie na każdym z osiedli dobrze zorganizowanej i rozpoznawalnej oddolnej grupy, która rozpropaguje projekt wśród mieszkańców i organizacyjnie wesprze jego przeprowadzenie.

Budżet obywatelski – lepszy, czyli jaki?

W maju w mediach pojawiła się krótka, lecz symptomatyczna wymiana

zdań pomiędzy przedstawicielem magistratu odpowiedzialnym za realizację WBO a przedstawicielem Akcji Miasto – stowarzyszenia wyrosłego na gruncie wielkiego sukcesu projektu rowerowego #269, w którego promocję (a przez to i promocję całego WBO) zaangażowało się wielu wrocławian. Istotą dyskusji zainicjowanej przez Jakuba Nowotarskiego z Akcji Miasto były kwestia zwiększenia kwoty na realizację projektów i kształt trajektorii dalszego rozwoju WBO.

Argumentacja aktywistów polegała na wskazaniu wielkiej liczby projektów zgłoszonych przez wrocławian (na szacowaną kwotę ok. 322 mln zł, która po weryfikacji wzrosła do ponad 600 mln), z których ogromna większość nie zostanie zrealizowana, bo budżet obywatelski wynosi w 2015 roku 20 mln zł (to jest 0,5% całego budżetu Wrocławia, 2,3% wydatków na inwestycje).

Druga podnoszona kwestia to konieczność przypisania budżetów poszczególnym osiedlom, aby uniknąć konkurencji dużych i dobrze zorganizowanych grup interesów ogólnomiejskich (jak rowerzyści) z natury mniej licznymi grupami mieszkańców osiedli. Taki budżet musiałby być jednak wielokrotnie wyższy, by mieszkańcy osiedli mieli pewność, że mogą wnioskować także o duże projekty kosztami realizacji przekraczające 500 tys. zł.

Trzecie zagadnienie wyrażono w formie pytania o to, jaka powinna być docelowa rola budżetu obywatelskiego. Aktywiści twierdzili: „Problemem WBO jest to, że funkcjonuje on raczej jako plebiscyt niż narzędzie trwałej zmiany miasta”. Z listu inicjującego dyskusję nie wynika jednak, w jaki sposób zwiększenie kwoty miałyby się przyczynić do odejścia od modelu plebiscytu na rzecz WBO jako „narzędzia trwałej zmiany”. Wydaje się bowiem, że kładzenie nacisku na wysokość budżetu sprawia, iż w rezultacie również mamy do czynienia z plebiscytem, tyle że z wyższą pulą.

Warto przypomnieć w tym miejscu kryterium budżetu prawdziwie partycypacyjnego, przywoływane przez Kębskiego. W takim budżecie powinno się uwzględniać zarówno projekty, jak i priority polityki miasta. Być może to jest jeden z kierunków, który budżetowi o zwiększonej kwocie nadawałby odpowiedni kurs.

Odpowiedź magistratu przygotowana przez urzędnika rozpoczyna się od stwierdzenia, iż „Wrocławski Budżet Obywatelski może być tak dobry, jak bardzo zaangażują się w niego mieszkańcy”, a jej kwintesencją jest stwierdzenie: „Kwota jest istotna, ale w kwestiach mobilizacyjnych dla mieszkańców odgrywa znaczenie tylko do pewnego momentu”. Innymi słowy, miarą sukcesu WBO w opinii magistratu nie jest wysokość budżetu, lecz to, jak bardzo mieszkańcy zaangażują się w przygotowanie projektów, dyskusję nad nimi i ich składanie. Chodziłoby zatem o to, żeby składać raczej mniej projektów, ale lepiej „uspołecznionych”, jednoczących wokół siebie społeczność, niż wiele projektów, które i tak nie przejdą w głosowaniu i sfrustrują liderów. Sukces budżet, zdaniem magistratu, osiąga wtedy, gdy proces jest sprawnie komunikowany, a mieszkańcy rozumieją jego zasady.

Z punktu widzenia praktycznych możliwości zastosowania badań społecznych interesujące jest to, że w swojej argumentacji magistrat wykorzystał do skonstruowania wskaźnika sukcesu WBO wyniki badań socjologicznych nad społecznością miasta. Z przywołanych w dyskusji danych z Wrocławskiej Diagnozy Społecznej 2014 wynika, że rozpoznawalność WBO wynosi we Wrocławiu ok. 40%. „Musimy zatem z informacją o tym procesie dotrzeć do pozostałych 60% – i to jest naszym zdaniem pierwsze, poważne wyzwanie stojące przed nami, realizującymi ten projekt”, konkluduje urzędnik magistratu.

Magistrat zgadza się z postulatem projektowania budżetu w różnych skalach terytorialnych, do czego jednak trzeba się przygotować.

Interesujące, że w wypowiedzi urzędnika pojawia się *explicite* wskazana rola WBO: „WBO nie jest projektem inwestycyjnym. Nie taki jest jego cel. To jest projekt służący aktywizacji mieszkańców Wrocławia i ich edukacji w zakresie przestrzeni publicznej”, co otwiera drogę do modyfikacji WBO polegającej na dopuszczeniu projektów „miękkich”, a nie tylko tych związanych z twarzą infrastrukturą.

W tle obu wypowiedzi widać duże napięcie związane z wysokością kwoty przeznaczanej na WBO. Bez wątplenia zarówno w odniesieniu do innych miast, jak i z uwagi na skalę zainteresowania

mieszkańców Wrocławia wydaje się, że 20 mln to niewiele i kwotę należy zwiększyć. O ile ją zwiększyć i jakie mechanizmy aktywujące mieszkańców powinny temu towarzyszyć – to pozostaje niewypowiedziane przez żadną ze stron dyskusji. Zdaniem aktywistów kwota musi wzrosnąć. Zdaniem magistratu osiąganie celów opisanych jako aktywizacja i edukacja może się odbywać niezależnie od wysokości budżetu, co może być argumentem na rzecz pozostawienia wysokości WBO bez większych zmian. Naturalnie, urzędnik magistratu nie mógł publicznie obiecywać zwiększenia kwoty na WBO, bo nie ma takich kompetencji. Co ciekawe, prezydent Wrocławia już raz zwiększył kwotę na WBO w trakcie jego trwania (w 2013 roku z 2 do 3 mln), właśnie w efekcie dużej liczby zgłoszonych wniosków i nacisków aktywistów miejskich porównujących wrocławski budżet z budżetami innych miast. Łódź już wtedy miała budżet w wysokości 20 mln, na co prezydent Dutkiewicz zareagował wypowiedzią, która zaowocowała niezliczonymi memami: „Jeśli ktoś uważa, że jest lepiej w Łodzi, to proszę się przeprowadzić do Łodzi”, a za którą później przeproszał wrocławian.

Choć obecne zasady mówią, że „w ramach WBO 2015 mogą być realizowane projekty inwestycyjne, remontowe oraz w zakresie utrzymania”, to podejmuje się próby „zmiękczenia” inwestycyjnego charakteru WBO poprzez stworzenie w jego ramach Wrocławskiego Funduszu Małych Grantów (WFMG). Pomysłodawcom Wrocławskiego Funduszu Małych Grantów, który w założe-

niu miałyby uzupełnić Wrocławski Budżet Obywatelski o możliwość finansowania i realizacji także „miękkich” projektów społecznych przez grupy nieformalne oraz stowarzyszenia nierejestrowe, przyświeca cel aktywnego włączania w proces tworzenia założeń WFMG jak największej liczby zainteresowanych liderów, grup i organizacji oraz aktywnych obywateli. „Miękki” filar WBO, czyli niezwiązany z inwestycjami w infrastrukturę, byłby zorganizowany zgodnie z ideami leżącymi u podstaw działania Dolnośląskiego Funduszu Małych Inicjatyw – operatora Funduszu Inicjatyw Obywatelskich⁶. Na spotkaniu inicjującym rozmowy o przedsięwzięciu roboczo wymieniono kwotę ok. 1 mln zł, która mogłaby być przeznaczana na działania angażujące obywateli.

Budżet obywatelski a obywatele

Poziom aktywności obywatelskiej wrocławian jest, wedle wskaźników przyjętych w badaniu Wrocławska Diagnoza Społeczna 2014, dość niski. Trudno go niestety porównać z potencjałem aktywności obywatelskiej mieszkańców innych miast, nie ma bowiem danych, które by to umożliwiały.

Aktywność podejmowana w najbliższym otoczeniu może mieć różny charakter (np. działania o charakterze politycznym, towarzyskim lub porządkowym), może być nakierowana na różne wymiary strukturalne (instytucje miejskie, przestrzeń najbliższej miejsca zamieszkania) i można ją podejmować wspólnie z różnymi podmiotami (przedstawiciele władzy, najbliżsi sąsiedzi, wrocławianie, znajomi). Te wszystkie

” Poziom aktywności obywatelskiej wrocławian jest, wedle wskaźników przyjętych w badaniu Wrocławska Diagnoza Społeczna 2014, dość niski.

⁶ Do tych zasad zalicza się partycypację społeczną w procesie decydowania i tworzenia inicjatyw, umożliwianie realizacji inicjatyw społecznych w lokalnych środowiskach, pobudzanie obywateli do działania w rozwiązywaniu problemów i podnoszeniu jakości życia, udostępnianie możliwości korzystania ze środków publicznych grupom nieformalnym i stowarzyszeniom nierejestrowym na zasadzie regrantingu, gdy operatorem środków będą organizacje pozarządowe, możliwe uproszczenie formy aplikowania i rozliczania, wsparcie grup i organizacji w procesie aplikowania, realizacji projektów i ich rozliczania poprzez doradztwo i szkolenia, a także animowanie utrwalania społecznych zmian dokonanych dzięki zrealizowanemu projektowi.

wymiary kryją się w kategoriach działań, o które pytano badanych wrocławian.

Zestawienie statystyk obrazujących częstość wskazywania poszczególnych kategorii działań w przestrzeni opisanej kwartałem najbliższych ulic lub, co najwyżej, osiedla pozwala twierdzić, że nie ma kategorii dominującej. Większość tych działań wskazuje od kilku do kilkunastu procent badanych (złożenie wniosku do budżetu obywatelskiego zadeklarowało 1,2% badanych). Wprawdzie rozmowy o problemach w miejscu zamieszkania wskazuje blisko 35% respondentów, ale jest to działanie, które w najmniejszym stopniu zmienia rzeczywistość społeczną (stanowi raczej warunek *sine qua non* podtrzymywania więzi w miejscu zamieszkania).

Wiek jako cecha różnicująca główne formy aktywności podejmowanej w miejscu zamieszkania ma znaczenie. Osoby młodsze robią to zdecydowanie rzadziej niż osoby starsze. Największą różnicę wskaźników zanotowano przy tym dla kategorii „rozmowy” pomiędzy osobami do 24. roku życia a osobami z 2 „najstarszych” kategorii, w których wskaźnik ten rośnie do blisko 45%. Kategoria osób od 25 do 44 lat ma w tym udział pośredni (28,3%). Podobny wzór oddziaływania obserwowano w przypadku petycji i protestów (udziały w kolejności jak powyżej: 8,8%; blisko 25% i 15,1%).

Inne cechy demograficzno-społeczne nie mają znaczenia w różnicowaniu poziomu i rodzajów aktywności. Natomiast zbieżny z wiekiem badanego jest typ rodziny, z jakiej pochodzi. Niższą aktywność osób, które nie założyły jeszcze własnej rodziny, przeciwstawia się rodzinom pełnym oraz rodzinom, które już nie mają dzieci na utrzymaniu (na przykładzie rozmów z najbliższymi sąsiadami na temat problemów pojawiających się w miejscu zamieszkania widać to w różnicach udziałów od 19,8% do ponad 40%).

Istnieje wprawdzie dosyć duży potencjał aktywności społecznej mieszkańców, który mógłby być uruchomiony przy zastosowaniu odpowiednich czynników (istnienie takich czynników stwierdza ponad 80% badanych). Jednak te czynniki to dla większości mieszkańców... istnienie określonego interesu lub pojawienie się określonej potrzeby, istotnej dla danej społeczności lokalnej (ważny cel jako czynnik aktywizujący

wskazuje blisko połowa, istotny problem – blisko 40%). Ocena siły oddziaływania czynników „zewnętrznych” w stosunku do konkretnych interesów, jakie może realizować społeczność lokalna, podejmując wspólne działanie, jest niska. Na czynniki związane z oddziaływaniem na grupę (zewnętrznym lub wewnętrznym) wskazuje co 5. badany (zintegrowany zespół podejmujący działanie, być może jako przykład dla innych – 18,1%, silny lider – 21,9%). Na inspirujący wpływ urzędników liczy co 10. badany.

Co dalej z „budżetami obywatelskimi”?

Wydaje się, że kolejne lata mogą przynieść przemianę „budżetów obywatelskich” w budżety obywatelskie, jeśli w jednostkach miejskich odpowiedzialnych za ich prowadzenie zostaną podjęte zdecydowane działania ulepszające mechanizmy partycypacji, nie zmniejszy się zainteresowanie badaczy społecznych tym tematem, sporo krytycznej uwagi poświęcą mu także media, a mieszkańcy będą chętnie brać współodpowiedzialność za miasto.

Już teraz można wskazać kilka obszarów problemowych, którym szczególnie warto poświęcić uwagę, by kolejne budżety partycypacyjne wzmacniały miejskie społeczności jako podmioty współczesnej polityki miejskiej.

Zasady

Mieszkańcy powinni mieć możliwość wzięcia udziału w dyskusji o zasadach obowiązujących przy ustalaniu

budżetu, powinni mieć możliwość zabrania głosu na etapie weryfikacji projektów (zwłaszcza jeśli weryfikacja nie ma charakteru wyłącznie formalno-prawnego). Wrocławska Rada ds. WBO to dobry początek, o ile wypracowane zostaną zasady jej „otwarcia” na członków rekrutujących się spośród mieszkańców nieekspertów.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób organizacji budżetów – brak podziału projektów na skale terytorialne (np. projekty ogólnomiejskie, projekty osiedlowe) – duże zagrożenie wiąże się z niezdrową konkurencją dużych projektów dobrze zorganizowanych grup (np. środowiska rowerowego) dla projektów osiedlowych ważnych dla mniejszych społeczności. Rozwiązaniem może być wydzielenie takich skal powiązane ze zwiększeniem wysokości budżetu w kolejnych latach i realnym włączeniem mieszkańców w proces decydowania o mieście.

Inkluzja

Warto dążyć do tego, by włączać mieszkańców na jak najwcześniejszym etapie przygotowania budżetu obywatelskiego. Wrocławskie Laboratoria Obywatelskie są dobrym, choć wymagającym udoskonalenia przykładem działania w tym kierunku. Po stronie plusów należy też odnotować dużą liczbę spotkań z liderami i mieszkańcami osiedli, organizowanych przed głosowaniem. To dobra okazja dla lokalnej społeczności, by się spotkać, zapoznać z projektami, być może połączyć siły i ustalić strategię na czas głosowania.

Wyniki Wrocławskiej Diagnozy Społecznej 2014 pokazały dobitnie, że przemiany miejskiej agory są dziś związane z intensywnym rozwojem nowych technologii, upowszechnianiem dostępu do internetu i częściowym przeniesieniem aktywności obywatelskiej (np. etapu artikulacji interesów i mobilizacji zasobów) do sieci. W efekcie młodzi, lepiej wykształceni i o wyższym statusie częściej niż inni korzystają z internetu, a w nim z wielu kanałów wiedzy (portale, strony oficjalne i nieoficjalne). Osoby starsze, słabiej wykształcone i o względnie niższym statusie polegają głównie na wiedzy z telewizji i papierowych wydań gazet. Dlatego należy dołożyć wszelkich starań, by te 2 światy – internetowy i analogowy – w równy sposób dostarczały

” Warto dążyć do tego, by włączać mieszkańców na jak najwcześniejszym etapie przygotowania budżetu obywatelskiego.

informacji o wydarzeniach związanych z budżetami.

Partnerstwo

Jednym z większych zagrożeń opisanych przez Kęłbowskiego jest cyniczne traktowanie budżetów obywatelskich przez władze lokalne, które „używają partycypacyjnego pudru, by przykryć sedno najważniejszych problemów, decyzji i konfliktów”⁷. To znaczy: jest ry-

⁷ Kęłbowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, dz. cyt., s. 37.

zyko, że samorządy miejskie są zainteresowane nie gruntowną reformą, a jedynie kosmetycznymi zmianami, do których wykorzystują oddolną energię mieszkańców, rzucając okruczeństwo budżetu „do zabawy” i dając przy okazji nauczkę, jak trudno jest zaspokajać potrzeby różnych grup, bo zawsze na coś brakuje pieniędzy. Niestety, już nieraz kierowano do mnie słowa skargi na urzędników z różnych wydziałów miejskich, którzy proszą mieszkańców o załatwienie jakiejś sprawy wymagającej nakładów finanso-

wych zbywali słowami „Proszę to zgłosić do budżetu obywatelskiego”. Jest ryzyko, że WBO stanie się słowem wytrychem mającym ukryć urzędniczą bezradność lub niechęć. Inne zagrożenie może polegać na dalszej instrumentalizacji budżetów i sprowadzaniu ich funkcji do konsultacji społecznych lub referendum – jednorazowych zrywów niewpływających w istocie na sposób dystrybucji władzy w mieście.

Budżet obywatelski⁸:

- skonstruowany w taki sposób, by nic nie zagrażało jego trwałości i powtarzalności w kolejnych latach (nie można go uzależniać od liczby zgłoszonych projektów, frekwencji, a przede wszystkim od braku pieniędzy w zasadniczym budżecie miasta),
- przygotowany, wdrożony, ewaluowany z udziałem mieszkańców,
- pozwalający na realizację pomysłów zgłoszonych przez mieszkańców, nie tylko infrastrukturalnych i nie tylko „projektów”, ale także inicjatyw dążących do zasadniczej reformy funkcjonowania miasta,
- o zwiększonej puli, uwzględniającej możliwości organizacyjne i finansowe; budżet musi być wpisany w długofalową wizję rozwoju miasta i powiązany z zasadniczym budżetem,
- funkcjonujący jako mechanizm sprawowania władzy mieszkańców, a nie konkurs na projekty,
- nierozzerwalnie związany z edukacją i informowaniem mieszkańców nie tylko o samym mechanizmie, ale także o idei innego, a możliwego sprawowania władzy; to proces, który nie rozgrywa się na linii magistrat–mieszkańcy, lecz są w niego włączone rady osiedli oraz instytucje społeczne i kultury,
- powinien być uregulowany prawnie – na razie nie ma spójnych rozwiązań legislacyjnych, co nie ułatwia wdrażania idei budżetów.

⁸ Opracowane na podstawie: Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, dz. cyt.