
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XXIX, 1

SECTIO K

2022

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej.
Instytut Polityk Publicznych i Administracji. Katedra Polityk Regulacyjnych

JAKUB OLECH

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9173-8761>

*Budżet obywatelski w województwie samorządowym na przykładzie
województwa małopolskiego*

Key Issues of the Regional Civic Budget on the Example of the Małopolskie Voivodeship

ABSTRAKT

Budżety partycypacyjne są obecnie jednymi z najpopularniejszych instrumentów włączania społeczeństwa w zarządzanie wspólnotami lokalnymi. Ze względu na fakt, że budżety te są popularne i w wielu przypadkach są skutecznymi inicjatywami, w Polsce sięga po nie wiele samorządów lokalnych. Od kilku lat inicjatywy te wykorzystują również samorzady regionalne, które są większymi strukturami, a na szeroką skalę jako pierwsza zastosowała ją Małopolska.

W niniejszym artykule autor chce przeanalizować zjawisko regionalnego budżetu obywatelskiego właśnie na przykładzie Małopolski, spróbować wyodrębnić jego cechy charakterystyczne oraz zastanowić się nad tym, w jaki sposób budżet partycypacyjny wpisuje się w zadania samorządu regionalnego.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd, województwo, zadania samorządu, Małopolska

WSTĘP

Zjawisko budżetu obywatelskiego jest relatywnie młode, zwłaszcza w polskiej rzeczywistości, gdzie na stałe zagościło przed kilku laty. Gdy rozważamy budżety partycypacyjne stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, centrum naszych rozważań stanowią budżety gminne. Tymczasem od niedawna instrument ten jest stosowany także w samorządzie regionalnym. Pierwszym województwem, które wdrożyło budżet partycypacyjny jako cykliczny, jest województwo

małopolskie. W niniejszym artykule autor chce przeanalizować zjawisko regionalnego budżetu obywatelskiego właśnie na przykładzie Małopolski oraz spróbować wyodrębnić jego cechy charakterystyczne. Służy to celowi, jakim jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób budżet partycypacyjny wpisuje się w zadania samorządu województwa. Przyglądając się konstrukcji najstarszego cyklicznego budżetu wojewódzkiego, autor stawia hipotezę, iż przedsięwzięcia finansowane w ramach budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego w głównej mierze mają charakter lokalny, a co za tym idzie, co do zasady nie mieszczą się w grupie zadań samorządu województwa. Dla weryfikacji powyższych twierdzeń autor analizuje dostępne źródła, tj. przede wszystkim regulamin małopolskiego budżetu obywatelskiego i dane z poszczególnych edycji tego budżetu dostępne na stronie internetowej bo.małopolska.pl. Ważne znaczenie w powstawaniu niniejszego tekstu miała ustawa o samorządzie województwa i literatura traktująca o ustroju i funkcjonowaniu samorządu w Polsce, w tym m.in. *Prawo administracyjne* Jana Zimmermanna czy *Samorząd terytorialny* Bogdana Dolnickiego. Ogromną ilość informacji dostarczyły też autorowi dane z ewaluacji pierwszych edycji małopolskiego budżetu obywatelskiego. Wymienione wyżej akty prawne, a przede wszystkim wewnętrzne dokumenty ewaluacyjne małopolskich budżetów obywatelskich są źródłami nie do przecenienia, są bowiem materiałem bardzo precyzyjnym, a przez to trudnym do zastąpienia przez inne narzędzia badawcze. Z tego też powodu w konstruowaniu pracy autor oparł się na badaniach wtórnych, a w swoich dociekaniach posługiwał się przede wszystkim metodami analizy i krytyki piśmiennictwa, badania dokumentów oraz metodą porównawczą, z użyciem której porównano budżety obywatelskie różnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i poszczególne edycje małopolskiego budżetu obywatelskiego. Wskazane wyżej działania doprowadziły do powstania artykułu, którego zasadnicze części zmiernają kolejno do przedstawienia genezy budżetów partycypacyjnych w polskich regionach, konstrukcji prawnej i organizacyjnej budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego, praktyki funkcjonowania tego budżetu wraz z przytoczeniem najbardziej charakterystycznych zadań oraz próby odpowiedzi na pytanie o sens istnienia budżetu obywatelskiego w obecnej formie w województwie samorządowym.

ZADANIA WOJEWÓDZTWA I POCZĄTKI BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W POLSKICH WOJEWÓDZTWACH

Reforma samorządu terytorialnego, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., wśród wielu nowatorskich rozwiązań niosła za sobą także usamorządowanie regionów. Nowo powstałe podmioty miały swoje organy i zostały wyposażone w liczne zadania. Podkreślić przy tym należy specyfikę sytuacji polskiej administracji publicznej na poziomie województwa, jest ona bowiem dualna i oprócz wzmiankowanego samorządu województwa, składa się również z terenowej administracji rządowej,

której reprezentantem jest wojewoda [Zimmermann 2004: 190]. Artykuł 2 ustęp 2 Ustawy o samorządzie województwa zastrzega dla województwa samorządowego wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej [Ustawa o samorządzie województwa]. Jest to stworzenie domniemania zadań po stronie samorządu województwa. Zadania te, jak głosi ustawa, powinny mieć charakter wojewódzki. Jak zauważył Jan Zimmermann, polski ustawodawca potraktował zjawisko zadań województwa znacznie szerzej niż stało się to w przypadku gmin i powiatów, zwrócił bowiem uwagę na cele, z jakimi mają być powiązane konkretne zadania. Cele te mają być ujmowane w specjalnych dokumentach, wśród których kluczową rolę odgrywa strategia rozwoju województwa [Zimmermann 2004: 252]. Otwarty katalog tych celów prezentuje artykuł 11 ustęp 1 Ustawy o samorządzie województwa. Znalazły się wśród nich pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego [Ustawa o samorządzie województwa]. Natomiast ustęp 2 przywoływanego artykułu enumeratywnie wymienia zadania składające się na prowadzoną przez samorząd województwa politykę rozwoju województwa. Do jej elementów należy m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu [Ustawa o samorządzie województwa].

Na tym tle w artykule 14 ustęp 1 również w otwartym katalogu i w sposób ogólny sformułowano zadania o charakterze wojewódzkim, do których ustawodawca zaliczył m.in.: promocję i ochronę zdrowia, pomoc społeczną, politykę prorodzinną, modernizację terenów wiejskich, ochronę środowiska czy zadania z obszaru kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi [Ustawa o samorządzie województwa]. W pełni uprawnione wydaje się twierdzenie, iż zadania samorządu województwa są swego rodzaju narzędziami dla stworzenia warunków polityki rozwoju regionalnego.

Jeszcze w przededniu wejścia w życie reformy administracyjnej powołującej województwa samorządowe ukazało się opracowanie *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Jego autorzy postulowali, by do zadań samorządu nowo powstających województw należały m.in. zadania z zakresu programowania rozwoju regionalnego, budowy i rozbudowy oraz utrzymania infrastruktury techniczno-ekonomicznej

o znaczeniu regionalnym oraz udziału w budowie i rozbudowie oraz w utrzymaniu infrastruktury techniczno-ekonomicznej o znaczeniu ponadregionalnym, specjalistycznych usług ochrony zdrowia (szpitale specjalistyczne, kliniczne, przychodnie specjalistyczne), specjalistycznych usług edukacji (szkolnictwo wyższe: artystyczne, uniwersyteckie, techniczne, medyczne; niektóre szkoły średnie artystyczne), przeciwdziałania bezrobociu (administracja pracy, fundusze aktywizacji gospodarczej, infrastruktura szkoleń zawodowych), kultury (wszystkie obiekty upowszechniania kultury o zasięgu regionalnym i ponadlokalnym), modernizacji obszarów wiejskich (rozwoju przedsiębiorczości i sfery usług, restrukturyzacji rolnictwa, agroturystyki, promowania gospodarstw produkujących tzw. żywność ekologiczną), krajowej i zagranicznej promocji regionu, stosowania zachęt i ułatwień dla inwestorów (w tym wspomaganie przepływu technologii ze sfery nauki i badań do produkcji), ochrony środowiska, gospodarki wodnej i gospodarki leśnej (formułowanie i realizacja regionalnych programów w tych dziedzinach) [Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki, Sobczak 1998: 42]. Większość z powyższych postulatów została ostatecznie zrealizowana, pokazując jasno, że specyfika działań województwa jest szersza niż w przypadku gminy czy powiatu.

W debacie publicznej cyklicznie pojawia się argument, że budżet obywatelski może być wzmocnieniem realizacji zadań samorządu województwa. Jak już wskazano wcześniej, koncepcja budżetu obywatelskiego jest powszechnie kojarzona ze wspólnotami lokalnymi. Popularność budżetów partycypacyjnych w Polsce datuje się na drugą dekadę XXI w., a za kamień milowy zmian przyjęło się uważać zapoczątkowanie jego funkcjonowania w Sopocie, za którym w kolejnych latach poszło wiele większych i mniejszych ośrodków w całej Polsce. W miarę upływu czasu budżety obywatelskie cieszyły się coraz większym zainteresowaniem wspólnot lokalnych i przełożyło się także na zainteresowanie nimi wóldarzy polskich regionów. Trudno postawić znak równości między lokalnymi a regionalnymi budżetami wojewódzkimi. Po pierwsze, znacząca część polskich województw jest większa od znajdujących się w naszym kraju miast, choć np. Warszawę zamieszkuje więcej ludzi niż sześć najmniejszych polskich regionów¹. Drugą, znacznie istotniejszą kwestią jest większa terytorialna spistość miast – zajmują one mniejszą powierzchnię niż województwa, posiadają spójny wewnętrzny system komunikacji zbiorowej, usług komunalnych itp. Miasta i gminy mają też znacznie dłuższą historię jako jednostki samorządowe, przez co dłużej i intensywniej są zakorzenione w świadomości mieszkańców niż województwa samorządowe, które w obecnym kształcie są częścią polskiego podziału administracyjnego od początku 1999 r. Wskazane wyżej czynniki w walny sposób ułatwiają tworzenie budżetów obywatelskich na terenie miast

¹ W Warszawie mieszka niemal 1,8 mln osób, co stanowi liczbę większą niż liczba mieszkańców województw: zachodniopomorskiego (ok. 1,7 mln), warmińsko-mazurskiego (ok. 1,4 mln), świętokrzyskiego (ok. 1,25 mln), podlaskiego (niespełna 1,2 mln), lubuskiego (ok. 1 mln) i opolskiego (niespełna 1 mln).

i gmin, z którymi ludzie się identyfikują, i w których potrafią wyodrębnić potrzeby i interesy, na których realizacji im zależy.

Na fali pierwszych sukcesów budżetów partycypacyjnych próbę stworzenia go podjęło w 2012 r. województwo podlaskie. Pierwszy regionalny budżet obywatelski charakteryzowała skromna ilość środków do rozdzielenia, było to bowiem 100 000 zł na całe województwo, przy czym jedno zadanie mogło zostać dofinansowane maksymalnie kwotą 50 000 zł. Niewielka była też liczba głosujących, która wyniosła 17 075 osób [Oficjalna witryna internetowa województwa podlaskiego]. W efekcie podlaski samorząd nie zdecydował się na kontynuację zadania w kolejnym roku.

Przykład Podlasia okazał się jednak inspirujący dla władz województwa małopolskiego, które w połowie 2015 r. zaczęły rozważać wprowadzenie w swoim regionie budżetu obywatelskiego. Na forum Sejmiku Województwa Małopolskiego projekt został przedstawiony przez polityków Platformy Obywatelskiej. Argumentowali oni, iż coraz lepsze funkcjonowanie budżetów obywatelskich na poziomie miast skłania do wdrażania go również w regionach [Oficjalna witryna internetowa województwa małopolskiego]. Regulamin pilotażowej edycji małopolskiego budżetu obywatelskiego został przyjęty przez Sejmik Województwa Małopolskiego 23 listopada 2015 r. [Oficjalna witryna internetowa województwa małopolskiego] i był następnie zmieniany.

KONSTRUKCJA PRAWNA I ORGANIZACYJNA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Koncepcja budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego (BOWM) ma wiele cech charakterystycznych dla budżetów partycypacyjnych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zasadna wydaje się więc koncentracja na jego najbardziej charakterystycznych elementach. Należy wśród nich wymienić wolumen środków przeznaczonych na całość projektu oraz poszczególne zadania wchodzące w jego zakres, specyfikę zadań, charakterystyczny sposób podziału województwa w procedurze głosowania i realizacji projektów, tryb i specyfikę sposobu zgłaszania i weryfikacji zadań oraz warunki głosowania.

W obszarze środków przeznaczonych na realizację BOWM widoczny był skokowy wzrost pieniędzy, jaki samorząd województwa małopolskiego przeznaczal na realizację tego zadania. W pierwszej edycji, która odbywała się w 2016 r., było to 6 mln zł [Oficjalna witryna internetowa Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego], w organizowanej rok później drugiej edycji było to już 8 mln zł, a począwszy od odbywającej się w 2019 r. czwartej edycji BOWM środki na jego realizację wynoszą 12 mln zł [Oficjalna witryna internetowa Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Natomiast każde zadanie w ramach małopolskiego budżetu partycypacyjnego może być dofinansowane kwotą nie niższą niż 50 000 zł i nie wyższą niż 150 000 zł [Oficjalna witryna internetowa Budżetu Obywatelskiego

Województwa Małopolskiego]. W momencie startu tego projektu można było porównywać go jedynie z funkcjonującym w 2013 r. budżetem obywatelskim województwa podlaskiego i na jego tle różnica pieniędzy przeznaczonych na realizację zadań BOWM jest imponująca, bo tylko w pierwszym roku funkcjonowania była o 60 razy wyższa. Natomiast porównując tę inicjatywę z budżetami partycypacyjnymi dużych polskich miast, nie jest to duża kwota, ponieważ np. Kraków przeznaczą na budżet obywatelski ok. 40 mln zł². Zadania realizowane w ramach małopolskiego budżetu obywatelskiego są finansowane z budżetu województwa, a jeśli mają charakter wieloletni, zostają wpisane do Wojewódzkiej Prognozy Finansowej [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego].

Zadania zgłaszane do budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego powinny być związane z jednym z siedmiu obszarów, tj. mieć charakter prospołeczny, prozdrowotny, kulturalny, edukacyjny, sportowy, turystyczny lub ekologiczny [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Powinny także być zgodne z prawem, dotyczyć zadań i kompetencji samorządu województwa, nie naruszać praw osób trzecich oraz mieć charakter ponadlokalny [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Środki na realizację tych zadań nie mogą jednak być przekazane wyłącznie na wykonanie dokumentacji projektowej, być etapem szerszej całości, która w kolejnych latach wymagałaby dalszego finansowania, chyba że zadanie zostanie wpisane do Wojewódzkiej Prognozy Finansowej. Przedsięwzięcia nie mogą też stać w sprzeczności ze strategiami i programami województwa ani być społecznie naganne lub obraźliwe [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Wśród wskazanych wyżej wymogów wątpliwości może budzić zapis mówiący o tym, iż tematyka zgłaszanych zadań powinna dotyczyć kompetencji samorządu województwa. W doktrynie prawa administracyjnego zauważa się, że o ile istnieje szeroko opisane w literaturze pojęcie zadań samorządu terytorialnego, o tyle kompetencje, jak twierdzi np. Jan Zimmermann, dotyczą konkretnych organów samorządu terytorialnego, nie zaś samorządu jako całości [Zimmermann 2004: 211]. Idąc śladem tego rozumowania, można stwierdzić, że województwo samorządowe ma swoje zadania, ale nie kompetencje, te bowiem posiadają jego organy. W tym kontekście przepis regulaminu małopolskiego budżetu obywatelskiego mówiący, iż zadania budżetu obywatelskiego powinny dotyczyć kompetencji samorządu, nie jest precyzyjny.

Miejscem, w którym odbywa się zgłaszanie projektu do małopolskiego budżetu obywatelskiego, jego głosowanie i realizacja, jest subregion. Kategoria subregionu pojawia się w strategiach rozwoju województwa, z których została przeniesiona również jako pomocna w realizacji budżetu partycypacyjnego. Województwo ma-

² Budżet Obywatelski Krakowa składa się z części ogólnomiejskiej, na którą np. w 2020 r. zaplanowano 6,4 mln zł, oraz z części na projekty dzielnicowe, w której w zależności od dzielnicy przeznaczono na realizację projektów od 0,95 mln zł do 2,12 mln zł, co przy osiemnastu dzielnicach Krakowa dało kwotę ok. 32 mln zł. Por. oficjalna witryna internetowa Krakowa, https://budzet.krakow.pl/strona_glowna/237631,artykul,srodki_na_budzet_obywatelski.html, (dostęp: 27.11.2021).

łopolskie jest podzielone na sześć subregionów, których układ w trakcie realizacji pierwszego budżetu obywatelskiego Małopolski przedstawiał się następująco:

- Kraków;
- Krakowski Obszar Metropolitalny (powiaty: bocheński, krakowski, miechowski, myślenicki, proszowicki i wielicki);
- Subregion Małopolski Zachodniej (powiaty: chrzanowski, olkuski, oświęcimski i wadowicki);
- Subregion Podhalański (powiaty: nowotarski, suski i tatrzański);
- Subregion Sądecki (powiaty: gorlicki, limanowski, nowosądecki i miasto na prawach powiatu Nowy Sącz);
- Subregion Tarnowski (powiaty: brzeski, dąbrowski, tarnowski i miasto na prawach powiatu Tarnów) [Głuszak, Starzyk 2016].

Aktualny podział na subregiony jest efektem modyfikacji. Subregionów w województwie nadal jest sześć, jednak powiat bocheński z Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego został przesunięty do Subregionu Tarnowskiego, a powiat myślenicki z tego samego obszaru do Subregionu Podhalańskiego [Oficjalna witryna internetowa Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego].

Ciekawym rozwiązaniem stosowanym w Małopolsce jest włączenie w proces zgłaszania zadań i samego głosowania osób, które ukończyły 16 lat [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Mogą one zarówno udzielać swoim podpisem poparcia kandydaturom zadań, tych zaś potrzebne jest trzydzieści, by przejść do dalszej weryfikacji, mogą one także brać udział w głosowaniu. W tym miejscu należy podkreślić, iż osobami uprawnionymi do głosowania są wyłącznie mieszkańcy województwa małopolskiego, którzy mieszkają w jednym z sześciu opisanych wyżej subregionów [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Zadania są bowiem zgłaszane dla poszczególnych subregionów i w subregionach odbywa się głosowanie, teoretycznie więc mieszkaniec Małopolski Zachodniej nie będzie miał możliwości poparcia zadania z Podhala czy Krakowa. Wzory zgłoszeń zadań i kart poparcia są zatwierdzane przez Zarząd Województwa Małopolskiego i mogą być składane w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego i jego agendach, wysyłane pocztą lub elektronicznie, jednak w ten ostatni sposób tylko za potwierdzeniem przez kwalifikowany podpis elektroniczny lub profil zaufany [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Prawidłowo zgłoszone zadania są poddawane weryfikacji pod względem prawnym i formalnym przez pracowników departamentów urzędu marszałkowskiego [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Regulamin małopolskiego budżetu obywatelskiego wskazuje kryteria, w oparciu o które odbywa się weryfikacja zadań. Należą do nich zgodność propozycji z zadaniami i kompetencjami województwa, możliwość realizacji, rzeczywisty koszt, możliwość zabezpieczenia w budżecie województwa kosztu realizacji zadań wieloletnich, korzyści, jakie osiąga samorząd województwa z realizacji danego zadania [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Niewątpliwie autorom regulaminu

przyświecał cel w postaci uszczegółowienia kryteriów weryfikacji zadań, jednak takie kategorie, jak możliwość realizacji czy korzyść z realizacji zadania, są pojęciami nieostryimi i trudnymi do uchwycenia. Podobnie trudno jest znaleźć sztywne reguły kwalifikujące dane zadanie jako zgodne z zadaniami i kompetencjami samorządu województwa. Wskazane mierniki niełatwo więc nazwać uszczegóławiającymi. Wyniki weryfikacji prowadzonej przez departamenty urzędu marszałkowskiego sprowadzają się do wniosków o dopuszczeniu zdania do głosowania lub o jego odrzuceniu i są podawane do wiadomości publicznej [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Od odrzucenia autorom zadania przysługuje odwołanie do zarządu województwa, który w decyzjach o dalszych losach odwołań wspiera się opiniami specjalnie stworzonego w tym celu ciała, jakim jest Rada Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Należy jednak wskazać, że zarząd nie jest związany opiniami rady i ostatecznie może postąpić w inny sposób niż wskazany przez nią. Zweryfikowana ostatecznie lista jest tą, która zostaje poddana pod głosowanie Małopolan. Poprzedzają je działania informacyjne, do których prowadzenia mają prawo mieszkańcy województwa, a które nie mogą być prowadzone ze środków samorządu województwa [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego]. Działania te należy odróżnić od działań promocyjnych, edukacyjnych i informacyjnych, które prowadzi samorząd, a których celami są wyjaśnienie idei budżetu obywatelskiego i jego zasad, zachęta do zgłaszania zadań i głosowania oraz upowszechnienie wyników głosowania [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego].

Głosowanie odbywa się jedną z trzech metod: przez wrzucenie głosu do urny, przez przesłanie zgłoszenia pocztą na adres Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego oraz przez głosowanie elektroniczne na stronie małopolskiego budżetu obywatelskiego. Aby uniknąć sytuacji, że jedna osoba głosuje wiele razy, czy popiera zadania nie ze swojego subregionu, wprowadzony został system weryfikacji głosów polegający na tym, że głosujący muszą podać swój numer PESEL. Wyniki głosowania ustala powołana przez zarząd województwa komisja, która przekazuje mu wyniki. Listę zadań do wykonania ustala ostatecznie Zarząd Województwa Małopolskiego w drodze uchwały [Regulamin Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego].

PRAKTYKA FUNKCJONOWANIA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Budżet Obywatelski Województwa Małopolskiego został zrealizowany po raz pierwszy w 2016 r. i jest organizowany co roku, z wyjątkiem roku 2020, kiedy to jego organizację uniemożliwił wybuch pandemii COVID-19. Do 2021 r. odbyło się więc jego pięć edycji. W ich trakcie daje się zaobserwować wzrost zainteresowania

Małopolan tym projektem. Pierwsza edycja budżetu partycypacyjnego w Małopolsce cieszyła się zainteresowaniem 79 708 głosujących, w 2017 r. był to już skokowy wzrost do 176,6 tys. głosujących. Natomiast w 2018 r. nastąpił jedyny jak dotąd odnotowany spadek zainteresowania budżetem w porównaniu z poprzednim rokiem jego realizacji, głosujących było bowiem 166,3 tys. W 2019 r. po podniesieniu puli środków na realizację BOWM do 12 mln zł, liczba głosujących wzrosła do 227,1 tys., a w roku 2021 było to 246 tys. głosów. Mimo niewątpliwego udogodnienia, jakim jest możliwość oddawania głosów przez internet, mieszkańcy Małopolski zdecydowanie preferują oddawanie głosów klasyczną metodą do urn (w 2021 r. w ten sposób głosowało aż 86% wszystkich głosujących). Częściej w głosowaniu biorą udział kobiety niż mężczyźni (w 2021 r. 55%). Natomiast największą aktywność wśród grup wiekowych przejawiają osoby między 36. a 49. rokiem życia. Na przeciwnym biegunie znajdują się niewiele od nich starsi mieszkańcy Małopolski między 50. a 59. rokiem życia, których aktywność w odniesieniu do budżetu obywatelskiego jest sporo niższa od seniorów w wieku 60+. W edycji BOWM z 2021 r. przedstawiciele tej pierwszej grupy wiekowej oddali 30,9% wszystkich głosów, a pięćdziesięciolatekowie jedynie 13,6%.

Jak już wskazano wyżej, kluczowym zjawiskiem obecnym w budżetach obywatelskich na poziomie regionalnym powinien być ponadlokalny charakter podejmowanych w nich zadań. Pojęcie zadań ponadlokalnych pojawia się m.in. w ustawie o samorządzie gminnym, która w artykule 10g mówi o możliwości tworzenia przez gminy strategii rozwoju ponadlokalnego. Strategie te obejmują więc szerszy teren niż jedna gmina, a co za tym idzie dotyczą szerszej problematyki niż ta, która jest przedmiotem funkcjonowania tylko jednej gminy. Strategia może być realizowana przez związek międzygminny, stowarzyszenie gmin lub dla jego realizacji może być zawarte porozumienie międzygminne [Ustawa o samorządzie gminnym]. Zdaniem Bogdana Dolnickiego wykonywanie zadań ponadlokalnych jest charakterystyczne dla korporacji samorządowych utworzonych ze wspólnot lokalnych [Dolnicki 2012: 274]. Biorąc pod uwagę powyższe, jeżeli zadania w ramach małopolskiego budżetu obywatelskiego mają być ponadlokalne, powinny swym znaczeniem i zasięgiem przekraczać granicę jednej gminy. Tymczasem tylko w cieszącej się największym zainteresowaniem Małopolan 5. edycji BOWM w 2021 r. wśród pięciu zadań, które zdobyły największą ilość głosów w poszczególnych subregionach, znajdują się:

- w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym – upowszechnianie kultury fizycznej w gminie Liszki, integracja mieszkańców gminy Sułoszowa, akcja „Piłka nożna dla każdego”, pod którym to hasłem kryje się trenowanie umiejętności piłkarskich na obiektach klubu sportowego Wiarusy z gminy Igołomia-Wawrzeńczyce, nauka pływania z elementami korekty wad postawy, realizowana na terenie MOSiR w Proszowicach;
- w Subregionie Sądeckim – zadanie „Na szlaku tradycji” skupia się na zakupie strojów ludowych dla Zespołu Regionalnego Jakubowianie i Koła Gospodyń Wiejskich w Stańkowej w gminie Łososina Dolna oraz „Kultywowanie

tradycji”, pod którym kryje się organizacja warsztatów muzycznych i zakup strojów dla Zespołu Folklorystycznego „Dolina Mszanki” z gminy Mszana Dolna;

- w Subregionie Tarnowskim – zadanie „Ciężkowiacka orkiestra” polegające na organizacji warsztatów i zakupie instrumentów dla orkiestry dętej w Ciężkowicach;
- w Subregionie Podhalańskim – „3. największa góralska Majówka w Polsce dla Jana Pawła II”, będąca wydarzeniem kulturalno-religijnym organizowanym w Rabie Wyżnej;
- w Subregionie Małopolski Zachodniej – zadanie „Wszyscy razem w jednym tempie” będące warsztatami i zajęciami dla dzieci i młodzieży z gminy Wolbrom, „Chechło YouTube Festiwal” będący imprezą kulturalną nad Zalewem Chechło w gminie Trzebinia [Oficjalna witryna internetowa Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego].

Specyfika dużego miasta, jakim jest Kraków, który jest jednocześnie miejscem pracy wielu mieszkańców Małopolski i atrakcją turystyczną nie tylko na skalę regionu powoduje, że trudno jednoznacznie przesądzać o charakterze zadań podejmowanych w subregionie stworzonym przez Kraków. Jednak biorąc pod uwagę powyższe wyliczenie, na 25 przeanalizowanych zadań z pięciu subregionów aż 10, a więc 40% *de facto* jest skierowana do mieszkańców tylko jednej gminy, co powoduje uzasadnione wątpliwości co do ponadlokalnego charakteru podejmowanych zadań.

ZAKOŃCZENIE

Przedsięwzięcie w postaci realizacji budżetu obywatelskiego w województwie małopolskim było pionierskie, bo choć pierwsze po ten instrument sięgnęło województwo podlaskie, to jednak w Małopolsce projekt ten stał się cykliczny, a kierowane na ten cel środki są nieporównywalnie większe niż w przypadku Podlasia. Niewątpliwie budżet partycypacyjny ma za zadanie pobudzanie mieszkańców miejsc, w których jest wdrażany do większej aktywności społecznej. Realizacja tego celu w Małopolsce z roku na rok wygląda coraz lepiej, o czym świadczy liczba mieszkańców biorących udział w głosowaniu na poszczególne zadania. Napisano i opublikowano dwie ewaluacje pierwszych edycji BOWM, niewątpliwie gdyby powstały kolejne, uwypuklone zostałyby także najmocniejsze i najsłabsze strony tego projektu z perspektywy lat jego istnienia. Jednak już pierwsza ewaluacja wskazuje, że największym walorem małopolskiego budżetu obywatelskiego jest fakt, iż przyczynia się on do tworzenia nowych sieci kontaktów i wzmacniania tych już istniejących. Kolejnym pozytywnym walorem jest dostarczenie wóldarzom województwa konkretnych informacji o potrzebach mieszkańców i stała poprawa jakości zadań publicznych [Głuszak, Starzyk 2016], której można dopatrywać się w ulepszaniu przez konkretne zadania poszczególnych obszarów aktywności mieszkańców. Z pewnością

realizacja takiego budżetu może przysłużyć się silniejszej identyfikacji mieszkańców z miejscem zamieszkania i kształtowaniu nowych lokalnych liderów [Fiut, Górniak, Krasoń-Pilch, Kraszewski 2016: 10].

Z wielką ostrożnością należy natomiast podejść do kwestii relacji między wolumenem środków wydawanych na budżet a zainteresowaniem mieszkańców całym projektem. Budżet Krakowa na 2022 r. wynosi ok. 6,3 mld zł, budżet województwa małopolskiego na ten sam rok to ok. 2,1 mld zł, tak więc w obu przypadkach ilość pieniędzy przeznaczanych na budżety obywatelskie stanowi tylko ułamek procenta [Oficjalna witryna internetowa Krakowa]. W 2014 r., kiedy budżety partycypacyjne zaczęły stawać się coraz bardziej popularne, wśród dużych miast jedynie Łódź przeznaczała na ten cel 30 mln zł, Białystok, Katowice i Poznań po 10 mln, podczas gdy Kraków jedynie 4,5 mln, ustępując wówczas takim miastom, jak Rzeszów, Kielce, Zduńska Wola czy Dąbrowa Górnicza [Marczewska-Rytko, Maj 2021: 60]. Biorąc pod uwagę poziom środków przeznaczanych na zadania z budżetu obywatelskiego, stan zainteresowania mieszkańców jego wdrożeniem również nie jest wielki. I tak, w głosowaniach nad zadaniami budżetu obywatelskiego Krakowa i województwa małopolskiego w 2021 r. zgłosiło ok. 7% mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe dane nie powinny skłaniać samorządowców do zmniejszania środków budżetów partycypacyjnych, ale powinny stanowić przyczynek do wzmocnienia akcji edukacyjnych i promujących takie budżety. Jeżeli bowiem na płaszczyźnie społecznej istnieje wiele wskazanych wyżej pozytywnych aspektów ich działania, warto stale przybliżać ten instrument mieszkańcom.

Ponieważ małopolski budżet obywatelski jest zjawiskiem pionierskim, w polskim samorządzie regionalnym nie ustrzegł się on też błędów. Najpoważniejszy z nich ma charakter ustrojowy i odnosi się do filozofii funkcjonowania polskiego samorządu regionalnego. Art. 2 ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa stwierdza, iż do zakresu zadań samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz administracji rządowej [Ustawa o samorządzie województwa]. Zadania te są wymienione w artykule 14 ustawy, jednak dzieje się to przez ogólne wskazanie obszarów, w których samorząd województwa powinien być aktywny. Niewątpliwie taka konstrukcja przepisu sprzyja dopasowaniu zadań z budżetu obywatelskiego do zadań województwa. Nie mniej istotny jest jednak przytoczony wcześniej art. 2 ust. 2 ustawy, który przeznacza samorządom województw realizację zadań o charakterze wojewódzkim. Nie można w żaden sposób deprecjonować ważnych dla społeczności działań, jak zakup strojów dla zespołów regionalnych, instrumentów dla orkiestr dętych czy organizacji zajęć sportowych w gminnym klubie sportowym. Trudno jednak znaleźć nie tylko regionalny czy nawet ponadlokalny charakter tych przedsięwzięć. One integrują społeczność i są cennym społecznym, kulturalnym czy edukacyjnym wkładem w rozwój, ale w rozwój lokalny. Problem ten daje się zauważyć m.in. w raporcie z ewaluacji pierwszej edycji małopolskiego budżetu obywatelskiego. Jego autorzy zauważają m.in.: „Mieszkańcy w procesie uczestniczą lokalnie, zgłaszają projekty stworzo-

ne przede wszystkim o zaspokojeniu lokalnych potrzeb i rozwiązaniu lokalnych problemów, zainteresowani są przede wszystkim swoim najbliższym otoczeniem. Sytuacja ta rysuje dwa możliwe kierunki rozwoju BOWM w przyszłości, z których pierwszy nazywamy transferem do lokalności, a drugi wzmacnianiem współpracy ponadlokalnej” [Głuszak, Starzyk 2016]. Pożądany dla rozwoju regionalnych budżetów obywatelskich jest oczywiście drugi ze wskazanych modeli. Tymczasem analiza charakteru najpopularniejszych zadań małopolskiego budżetu obywatelskiego pokazuje, że w dużej mierze cały czas ciąży on ku lokalności. Natomiast wykonując zadania o charakterze lokalnym, samorząd województwa niejako wyręcza samorządy gminne i powiatowe w działaniach, do których realizacji te ostatnie są zobowiązane, i na które mają środki. Idąc dalej, środki, które na realizację własnych zadań ma samorząd regionalny, są przeznaczane na kwestie z tym samorządem niezwiązane, co rodzi uzasadnione pytanie o celowość takich działań. Na gruncie prawnym nie da się odpowiedzieć na tak postawione pytanie, jednak na gruncie organizacji samorządu województwa w Polsce może ono się stać ważnym przyczynkiem do dyskusji nad kierunkiem dalszego rozwoju tego stopnia samorządu. Skoro bowiem powszechnie doceniana reforma samorządu terytorialnego dokonana w Polsce w 1999 r. miała na celu nie tylko zróżnicowanie i zwiększenie liczby organów jednostek samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim poprawę i zróżnicowanie jego zadań, to próba zatarcia granic między podziałem tych zadań stoi w sprzeczności z ideą reformy sprzed ponad dwóch dekad.

Istnienie regionalnych budżetów obywatelskich nie jest absolutnie naruszeniem racji funkcjonowania samorządu regionalnego, trudno bowiem, aby stał się nią instrument, który angażuje nikły procent wydatków budżetowych samorządów i interesuje wciąż mały odsetek mieszkańców. Budżety te przynoszą wymierne korzyści mieszkańcom i to jest ich największa zdobycz. Jednocześnie też, co pokazuje przykład budżetu obywatelskiego województwa małopolskiego, służą wzmocnieniu tego co lokalne, nie zaś regionalnego charakteru województwa samorządowego. Jeśli budżet obywatelski ma sens w gminach, to dlatego że realizuje zadania lokalne, potrzebne mieszkańcom wspólnoty gminnej. Na tej samej zasadzie, skoro z mocy ustawy mieszkańcy województw tworzą regionalną wspólnotę samorządową, województwo przez realizację budżetów obywatelskich powinno wspierać zadania o charakterze regionalnym. Są wśród nich np. wspieranie unikatowych w skali regionu jednostek kultury czy wyjątkowo specjalistycznych placówek ochrony zdrowia, walka o poprawę jakości powietrza czy zadania infrastrukturalne, pozwalające na sprawniejsze połączenie różnych zakątków województwa drogami czy liniami kolejowymi itp. Są to zadania wymagające głębokiego przemyślenia, dobrego zaprojektowania, a przede wszystkim wymagające ogromnych nakładów finansowych. Z uwagi na te cechy, realizacja regionalnego budżetu obywatelskiego staje się zadaniem dużo trudniejszym, droższym, rodzącym ryzyko porażki i niedającym szybkich efektów. Na tle wymienionych wyżej zagrożeń istnieje w zasadzie jedna zaleta tak skrojonego wojewódzkiego budżetu obywatelskiego, w warunkach ustrojowych polskiego

samorządu regionalnego tylko taka struktura ma sens. Natomiast te budżety, które wymieniono i opisano w niniejszym artykule, sprawdzałyby się znakomicie i byłyby w pełni spójne, jednak w samorządach lokalnych.

BIBLIOGRAFIA

- Baiocchi, G., 2005. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University, Stanford.
- BO Małopolska – ocena procesu wdrażania II edycji Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego, https://www.malopolska.pl/_userfiles/uploads/KZ-VII/BO/Raport_BOWM_FuRBS_28122017.pdf (dostęp: 29.11.2021).
- Cabannes, Y. 2004. *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Quito.
- Dolnicki, B. 2012. *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Fiut, K., Górniak, A., Krasoń-Pilch, K., Kraszewski, D. 2016. *Po co nam budżet obywatelski. Poradnik skutecznej partycypacji dla pracowników samorządowych*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Kraków.
- Gilowska, Z., Gorzelak, G., Jałowiecki, B., Sobczak, K. 1998. *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa.
- Głuszak, M., Starzyk, M. 2016. *Ewaluacja I edycji Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego. Raport z badań*, Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, Kraków.
- Gordon, V., Osgood, J. L., Boden, D. 2017. *Participatory Budgeting in the United States a Guide for Local Governments*, Routledge, London.
- Izdebski, H. 2011. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Izdebski, H., Kulesza, M. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Krasnowolski, A. 2020. *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Biuro Dokumentacji, Analiz i Korespondencji Senatu RP, Warszawa.
- Kulesza, M., Sześciło, D. 2013. *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Marczewska-Rytko, M., Maj, D. 2021. *Civic/participatory budget in the Visegrad Group countries in the context of good practices*, Maria Curie-Skłodowska University Press, Lublin.
- Niżnik-Dobosz, I. (red.) 2014. *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Difin, Warszawa.
- Oficjalna witryna internetowa Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego, <https://bo.malopolska.pl> (dostęp: 29.11.2021).
- Oficjalna witryna internetowa Krakowa, <https://www.krakow.pl> (dostęp: 28.12.2021).
- Oficjalna witryna internetowa województwa małopolskiego, <https://www.malopolska.pl> (dostęp: 29.11.2021).
- Oficjalna witryna internetowa województwa podlaskiego, <https://www.wrotapodlasia.pl> (dostęp: 29.11.2021).
- Płazek, S., Stec, M. (red.) 2017. *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Santos, B., 2005. *Democratizing democracy: Beyond the liberal democratic canon*, Verso, London.
- Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. 2021. *Participatory Budgeting in Europe Democracy and public governance*, Routledge, London.
- Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr VII/75/19 z 25 marca 2019 r. w sprawie konsultacji wojewódzkich dotyczących projektu Budżetu Obywatelskiego Województwa Małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego 2019.2914).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95).
- Zimmermann, J. 2004. *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków.

KEY ISSUES OF THE REGIONAL CIVIC BUDGET ON THE EXAMPLE
OF THE MAŁOPOLSKIE VOIVODESHIP

Abstract: Participatory budgets are currently one of the most popular instruments of involving the society in managing local communities. As these budgets are popular and in many cases effective initiatives, many local governments in Poland use them. For several years, this mechanism has also been used by regional self-governments, which are larger structures, and it was first used by Małopolska on a large scale. In this article, the author wants to analyze the phenomenon of the regional civic budget, using the example of Małopolska, try to distinguish its characteristic features, and consider how the participatory budget fits into the tasks of the regional self-government.

Keywords: civic budget, self-government, voivodeship, tasks of self-government, Małopolska

BIOGRAM

Jakub Olech, dr, adiunkt w Katedrze Polityk Regulacyjnych Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, gdzie w 2007 r. obronił pracę magisterską, a w 2012 r. doktorską. W 2010 r. ukończył również administrację na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Jego zainteresowania badawcze obejmują administrację publiczną oraz rozwój samorządu w Polsce i innych krajach europejskich, a także historię polityczną Polski oraz kształtowanie się ustroju politycznego, zarówno w obszarze samorządu, jak i systemu politycznego oraz prawa wyborczego. Kontakt e-mail: olechj@uek.krakow.pl.