



UMCS

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
W LUBLINIE

Wydział Ekonomiczny

Piotr Wetoszka

**Uwarunkowania dyfuzji oraz zróżnicowanie
funkcji budżetów obywatelskich w Polsce
i w Niemczech**

**(Conditions influencing the diffusion and the variety
of participatory budget functions in Poland and
Germany)**

Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Miszczuka

Promotor pomocniczy: dr Piotr Maleszyk

Lublin 2023

Oświadczenie autora pracy

Świadom odpowiedzialności prawnej oświadczam, że niniejsza rozprawa doktorska została wykonana przeze mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że praca nie była wcześniej przedmiotem procedur związanych z uzyskaniem stopnia naukowego w wyższej uczelni.

Data.....

Podpis autora pracy.....

Spis treści

Wstęp.....	9
Rozdział 1. Partycypacja publiczna jako obszar badań nauk ekonomicznych	30
1.1. Relacja agencyjna w teorii wyboru publicznego	30
1.2. Teorie demokracji i działań zbiorowych	34
1.3. Kapitał społeczny.....	36
1.4. Innowacyjność w sektorze publicznym	38
1.4.1. Koncepcje zarządzania publicznego.....	39
1.4.2. Miasta inteligentne.....	46
1.5. Innowacje społeczne	50
1.5.1. Typologia innowacji społecznych	54
1.5.2. Dyfuzja i cykl życia innowacji	56
1.6. Uwarunkowania dyfuzji innowacji.....	59
1.6.1. Aktorzy procesów dyfuzji.....	61
1.6.2. Mechanizmy transferu i tryby dyfuzji innowacji.....	69
1.6.3. Atrybuty innowacji	72
1.6.4. Inne uwarunkowania.....	76
Rozdział 2. Dyfuzja budżetów obywatelskich na świecie	81
2.1. Geneza oraz przebieg dyfuzji budżetów obywatelskich.....	82
2.2. Typologizacja budżetów obywatelskich.....	86
2.3. Model z Porto Alegre.....	91
2.3.1. Instytucje oraz cykl budżetu obywatelskiego	94
2.3.2. Ewolucja i ocena modelu.....	98
2.4. Modele budżetu obywatelskiego na świecie.....	103
2.4.1. Modele oparte na zasadach dyskusji i deliberacji.....	104

2.4.2. Modele rozwoju społeczności lokalnej	105
2.4.3. Modele konsultacyjne	107
2.5. Budżety obywatelskie według kryteriów szczegółowych.....	109
2.6. Funkcje budżetu obywatelskiego	116
2.6.1. Funkcja gospodarowania środkami publicznymi.....	119
2.6.2. Funkcja governance	126
Rozdział 3. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech	134
3.1. Uwarunkowania prawno-administracyjne w Polsce	135
3.2. Uwarunkowania prawno-administracyjne w Niemczech.....	144
3.3. Aktywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i w Niemczech.....	152
3.4. Warianty innowacji w Polsce.....	159
3.4.1. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą	159
3.4.2. Rozwiązania tematyczne i dla określonych grup społecznych	162
3.4.3. Inne warianty	165
3.5. Warianty innowacji w Niemczech	168
3.5.1. Wariant klasyczny	172
3.5.2. Oszczędnościowe budżety obywatelskie	174
3.5.3. Warianty mieszane	177
3.5.4. Formy niepełne i inne.....	179
3.5.5. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą	182
Rozdział 4. Dyfuzja polskich i niemieckich budżetów obywatelskich	188
4.1. Założenia i przebieg badania	188
4.2. Dynamika dyfuzji.....	190
4.3. Kohorty innowatorów	199

4.3.1. Pionierzy	206
4.3.2. Wcześni naśladowcy	209
4.3.3. Wczesna większość	212
4.3.4. Późna większość	216
4.3.5. Maruderzy	219
4.4. Przestrzenne aspekty dyfuzji budżetów obywatelskich.....	223
4.4.1. Polska.....	227
4.4.2. Niemcy.....	242
Rozdział 5. Budżety obywatelskie jako innowacje społeczne	257
5.1. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą w Polsce oraz w Niemczech	258
5.1.1. Charakterystyka próby badawczej	260
5.1.2. Test założeń analizy wariancji.....	263
5.1.3. Wyniki analizy	266
5.2. Studia przypadków: metodyka badania	274
5.2.1. Charakterystyka próby badawczej.....	275
5.2.2. Narzędzia badawcze	277
5.3. Studia przypadków: wyniki analizy	281
5.3.1. Dąbrowa Górnicza i Eberswalde	281
5.3.2. Lublin i Münster	294
5.3.3. Zgorzelec i Görlitz.....	307
5.4. Podsumowanie.....	314
Zakończenie	320
Bibliografia	331
Spis rysunków	387

Spis tabel	390
Spis załączników	392

Wstęp

Innowacje jako przedmiot badań w instytucjonalnym nurcie ekonomii

Rozwijany od pierwszych dekad XX w. instytucjonalizm stanowi zasadnicze wzbogacenie klasycznych i neoklasycznych teorii ekonomicznych¹, w których zgodność zagregowanego popytu z zagregowaną podażą wynika z mechanizmów rynkowych, opartych na stałych w czasie preferencjach indywidualnych². Według ekonomii instytucjonalnej owe preferencje i postawy jednostek ulegają zmianom pod wpływem formalnych i nieformalnych instytucji, czyli „reguł gry”³. Określenie katalogu zachowań pożądaných, a także następstw przestrzegania, jak i nieprzestrzegania zasad może usprawniać lub też zakłócać proces podejmowania decyzji, w zależności od tego, czy instytucje te są „dobre” (włączające), czy też „złe” (wykluczające)⁴. Te pierwsze sprzyjają realizacji interesów partykularnych, drugie zaś pozwalają na zaspokajanie potrzeb większych zbiorowości w warunkach demokracji⁵.

Przykładem ekonomicznych i politycznych instytucji są innowacje, stanowiące już od XVIII w. przedmiot rozważań przedstawicieli nauk społecznych. Prekursor ekonomicznej myśli innowacyjnej w pierwszej połowie wieku XX, J. Schumpeter, dostrzegł „ ducha przedsiębiorczości” u przedsiębiorców, skłonnych do ryzyka i zrywania z dotychczasowymi tradycjami branżowymi⁶. Druga połowa stulecia przyniosła dynamiczny rozwój ekonomii innowacji związany z opracowywaniem modeli dyfuzji⁷, takich jak ten autorstwa

¹ Zob. P. R. Gerson, *Popular Participation in Economic Theory and Practice*, Human resources development and operations policy working papers, HROWP 18, Bank Światowy, Washington, D.C. 1993, s. 2.

² J. R. Commons, *Institutional Economics*, „American Economics Review”, 1931, vol. 21, s. 648-657.

³ E. Bertrand, *Institutional economics*, w: *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume III*, G. Faccarello, H. Kurz (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016, s. 316-317.

⁴ D. C. North, *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives”, 1991, vol. 5, no. 1, s. 97-112; O. E. Williamson, *The economics of governance*, „American Economic Review”, 2005, vol. 95, no. 2, s. 1-18.

⁵ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają*, Zysk i S-ka, Poznań 2014.

⁶ J. Schumpeter, *Business Cycles*, McGraw Hill, New York 1939.

⁷ A. Kijek, T. Kijek, *Modelling of innovation diffusion*, „Operations Research and Decisions”, 2010, vol. 20, no. 3-4, s. 53-68.

E. M. Rogersa. Pozwala on na typologizację grup innowatorów⁸ celem doboru interwencji dopasowanych do specyfiki danego etapu dyfuzji, jak i zmieniających się atrybutów samej innowacji w cyklu jej życia⁹.

Wkrótce zaczęto dostrzegać potrzebę badania przebiegu procesu dyfuzji nowatorskich rozwiązań¹⁰, w tym sposobu, w jaki odzwierciedlają one przestrzenne relacje między ludźmi. Badania w dziedzinach geografii społecznej i politycznej pozwoliły na zidentyfikowanie dwóch współwystępujących efektów w procesach dyfuzji: związanych z bliskością fizyczną w przestrzeni, a także z hierarchiczną strukturą zależności między różnymi podmiotami¹¹. W drugim przypadku chodzi w szczególności o hierarchię sieci osadniczej, związaną z występowaniem ośrodków o szczególnych funkcjach administracyjnych (np. siedzib województw czy powiatów), które predestynowane są do występowania w roli podmiotów opiniotwórczych w procesie dyfuzji innowacji.

Metody analizy owych zależności funkcjonalnych udoskonalane były także przez badaczy związanych z ekonomią polityczną¹². Dzięki niej rozwinął się obszar badań nad interakcjami zachodzącymi między różnymi grupami aktorów w sieci partnerstw lokalnych i ponadlokalnych¹³. Do aktorów tych zaliczyć należy z jednej strony innowatorów potencjalnych (aktorów wewnętrznych) oraz tych, którzy innowację już wdrożyli (aktorów zewnętrznych). Ponadto wskazać należy na dwie grupy pośredników: odgórnych, o funkcjach regulacyjnych (władze centralne i regionalne) oraz pośredników-ekspertów, wspierających innowatorów m.in. w wypracowywaniu pożądanego wariantu innowacji¹⁴.

⁸ E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York 2003, s. 147-151.

⁹ Tamże, s. 210-232.

¹⁰ J. Łoboda, *Rozwój koncepcji i modeli przestrzennej dyfuzji innowacji*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1983, s. 24.

¹¹ Tamże, s. 68-79.

¹² M. Coccia, The Origins of the Economics of Innovation, „Journal of Economic and Social Thought”, 2019, vol. 5, no. 1, s. 9-28.

¹³ H. Cao, P. Folan, Product Life Cycle: the evolution of a paradigm and literature review from 1950-2009, „Production Planning & Control. The Management of Operations”, 2012, vol. 23, no. 8, s. 641-662.

¹⁴ E. R. Graham i in., The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science, „British Journal of Political Science”, 2013, vol. 43, no. 3, s. 673-701.

Wieloaspektowy charakter innowacji sprawił, że już w latach 80. XX stulecia stały się one przedmiotem badań o charakterze interdyscyplinarnym¹⁵. Dalszy rozwój metodyki badań nad innowacjami, zwłaszcza w zakresie ich taksonomii¹⁶, sprzyjał wzrostowi zainteresowania środowiska naukowego podmiotami dotychczas niewiązanymi ze zdolnością do generowania nowatorskich rozwiązań. Dotyczy to w szczególności instytucji sektora publicznego¹⁷, w tym pozostających najbliższej obywateli samorządów gminnych. To właśnie gminy, a zwłaszcza miasta, jako przestrzenie rozwoju i dyfuzji kapitału ludzkiego¹⁸ oraz koncentracji infrastruktury technicznej i społecznej, mogą stwarzać najlepsze możliwości do pojawiania się oddolnych inicjatyw¹⁹ bądź też same przejmować rolę innowatorów²⁰. Innowacyjność staje się podstawowym celem zarządzania w sektorze publicznym²¹, o czym najlepiej świadczy zainicjowany w latach 90. XX w. rozwój badań nad funkcjonowaniem innowacji w ramach miast inteligentnych²².

Uwagę badaczy zwracać zaczęły także innowacje społeczne – nowatorskie rozwiązania o charakterze niekomercyjnym oraz otwartym, wpisujące się w specyfikę zadań sektora publicznego. Służą one realizacji potrzeb grup społecznych poprzez włączanie ich w procesy decyzyjne, w tym w procedurę

¹⁵ J. Łoboda, *Rozwój koncepcji i modeli...*, dz. cyt., s. 25.

¹⁶ Tamże, s. 22.

¹⁷ S. Borins, Leadership and innovation in the public sector, „Leadership & Organisation Development Journal”, 2002, vol. 23, no. 8, s. 467.

¹⁸ G. Duranton, D. Puga, Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies, w: *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, J. V. Henderson, J. F. Thisse (Eds.), Elsevier B.V., North Holland 2004, s. 2063-2117.

¹⁹ A. Słocińska, Rola innowacji społecznych w procesie kreowania wizerunku gminy, w: *Marketing jednostek terytorialnych. Przykłady z Polski*, K. Kuć-Czajkowska, K. Muszyńska (red.), Wyd. UMCS, Lublin 2016, s. 284-286.

²⁰ B. Johnson, Cities, systems of innovation and economic development, „Innovation: Management, Policy and Practice”, 2008, vol. 10, no. 2-3, s. 146-155; A. Podgórnjak-Krzykacz, Innowacje w samorządzie terytorialnym, w: P. A. Nowak, Innowacje 2014. *Innowacyjne działania w ICT, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego*, Łódź 2014, s. 5-16.

²¹ M. Nilssen, To the smart city and beyond? Developing a typology of smart urban innovation, „Technological Forecasting and Social Change”, 2019, vol. 142, s. 98-104; M. Marks-Krzyszowska, Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, 2016, t. 56, s. 37-51.

²² T. Nam, T. Pardo, Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context, w: *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, E. Estevez, M. Janssen (Eds.), Tallinn 2011, s. 185-194.

kształtowania zasad funkcjonowania samej innowacji²³. Tym samym mogą one przyczyniać się do aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego: jednostek, grup społecznych oraz organizacji, dobrowolnie działających na rzecz wspólnego dobra²⁴. Stopień owej aktywizacji, a także zakres i trwałość osiągniętych celów wiążą się z jakością innowacji społecznych: te o instytucjonalnym, reformatorskim charakterze odróżnić należy od wpisujących się w istniejące instytucje innowacji uzupełniających, a także od najbardziej ograniczonych w swej funkcjonalności innowacji instrumentalnych²⁵.

Budżet obywatelski jako innowacyjny instrument partycypacji publicznej

Przykładem innowacji społecznych są instrumenty partycypacji publicznej. Ich innowacyjny charakter wynika ze sposobu ich implementacji, bezwzględnie wymagającej uczestnictwa podmiotów spoza organizacji będącej innowatorem²⁶. Narzędzia partycypacji publicznej są „jedną z form sprawowania władzy przez społeczeństwo obywatelskie”²⁷, znaną już w czasach średniowiecznych²⁸. Stanowiącą podstawę także współczesnej samorządności²⁹. Partycypacja publiczna obejmuje zróżnicowane pod względem funkcji i założeń instytucje wywodzące się z różnych nurtów demokracji. Zalicza się do nich m.in. rozwiązania nakierowane na pozyskanie informacji zwrotnej, takie jak referenda, panele obywatelskie, a także inne, często bardziej złożone narzędzia oparte na dialogu i deliberacji³⁰.

²³ *Innowacje społeczne w teorii i praktyce*, J. Wyrwa (red.), PWE, Warszawa 2014.

²⁴ Zob. K. Podeński, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, t. 76, z. 2, s. 89-109.

²⁵ A. de Bruin, L. Stangl, *The Social Innovation Continuum: Towards Addressing Definitional Ambiguity*, 4th EMES International Conference on Social Enterprise, Liege 2013.

²⁶ H. Ewens, J. van der Voet, *Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government*, „Public Management Review”, 2019, vol. 19, issue 12, s. 1850.

²⁷ A. de Bruin, L. Stangl, *The Social Innovation...*, dz. cyt., s. 171.

²⁸ Por. E. Laskowska, *Budżet partycypacyjny i jego rola na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2017, t. 67, nr 18, s. 74.

²⁹ B. Abramowicz, *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 11, s. 8.

³⁰ M. Basaj, *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, 2013, t. 40, z. 413, s. 279-288.

Zróznicowanie oraz głębia celów wielu z wymienionych instrumentów często nie przekłada się na ich owocną realizację. Dotyczy to w szczególności aktywizacji obecnej w przestrzeniach miejskich „milczącej większości”³¹, liczącej na zaangażowanie nielicznych jednostek w sprawach ogółu. Brak trwałych rezultatów podejmowanych działań wpływa na zniecierpliwienie władz lokalnych, pozostających pod presją rosnących kosztów zarządzania związanych z koniecznością zaspokajania potrzeb różnicujących się demograficznie społeczności. Bierność społeczeństwa obywatelskiego może zatem stanowić kolejny argument na rzecz centralizacji procesów podejmowania decyzji³² i tym samym rezygnacji z partycypacyjnych form zarządzania. To z kolei może jedynie pogłębiać problem rozczarowania polityką³³, skutkujący wycofywaniem się obywateli z życia politycznego.

Jakie działania należy podjąć, aby przełamać przedstawione trendy i „przywrócić miasta”³⁴ ich mieszkańcom? Wobec ograniczeń dotychczasowych rozwiązań uwagę samorządowców oraz środowiska naukowego zwraca budżet obywatelski, służący włączaniu mieszkańców w proces zarządzania lokalnym budżetem. Według popularnej definicji Y. Sintomera i in.³⁵ mianem budżetu obywatelskiego określa się instrument partycypacji, który:

- jest wykorzystywany cyklicznie;
- realizowany jest na poziomie samorządu gminnego lub jego części, posiadającej pewien zakres autonomii decyzyjnej;
- uwzględnia udział społeczeństwa obywatelskiego w różnych formach dialogu z instytucjami władzy lokalnej;

³¹ J. Baudrillard, *W cieniu milczącej większości*, Sic!, Warszawa 2012. Por. *Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna*, P. Pistelok, B. Martela (red.), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa/Kraków 2019, s. 17.

³² Y. Kim, M. E. Warner, Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress, „Local Government Studies”, 2021, vol. 47, no. 2, s. 234-252.

³³ *Political Trust and Disenchantment with Politics*, C. Eder i in. (Eds.), Koninklijke Brill NV, Leiden/Boston 2015.

³⁴ D. Harvey, The right to the city, „International Journal of Urban and Regional Research”, 2003, vol. 27, issue 4, s. 939-941.

³⁵ Y. Sintomer i in., Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges, „International Journal of Urban and Regional Research”, 2008, vol. 32, no. 1, s. 168.

- pozostaje w związku z budżetem miasta, np. poprzez wydzielenie kwoty na projekty lub dyskusję nad właściwym zagospodarowaniem dostępnych zasobów;
- zakłada mechanizmy nadzoru i rozliczania władz lokalnych za wdrażanie w życie decyzji podejmowanych z udziałem społeczeństwa obywatelskiego (*accountability*)³⁶.

Na potrzeby badań, w których budżet obywatelski traktowany jest jako innowacja o potencjalnie różnej jakości, zasadne może być przyjęcie jego szerszej definicji³⁷. Zgodnie z nią pod pojęciem budżetu obywatelskiego rozumieć należy każdy instrument partycypacji publicznej realizowany na szczeblu gminy lub jej administracyjnej części, który:

- określany jest jako „budżet obywatelski” (lub w sposób podobny³⁸) w szczególności przez podmiot go wdrażający, a także w zewnętrznych raportach ewaluacyjnych i (lub) w przekazach medialnych;
- przy użyciu różnych narzędzi włącza społeczeństwo obywatelskie w proces zarządzania lokalnym budżetem (w jego całości, w odniesieniu do niektórych obszarów tematycznych lub do wysokości ustalonej kwoty).

Realizacja budżetu obywatelskiego składa się zazwyczaj z kilku faz³⁹, których realizacja w ramach jednej edycji zamyka się zwykle w okresie dwóch lat⁴⁰. Początek partycypacji wyznacza faza promocyjno-informacyjna, służąca wdrożeniu interesariuszy w obowiązujące zasady. W kolejnej fazie mieszkańcy

³⁶ Por. M. Kozub-Karkut, Reputacja jako źródło (społecznej) odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2018, t. 54, nr 3, s. 152.

³⁷ Podobne podejście przyjęli S. H. Schneider oraz S. Busse w badaniach nad niemieckimi budżetami obywatelskimi. Zob. S. H. Schneider, S. Busse, *Participatory Budgeting in Germany – Towards a More Systematic, Longitudinal Analysis*, ECPR General Conference, Université de Montréal, Montréal 2015.

³⁸ Por. B. Martela, Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast, „Urban Development Issues”, 2020, vol. 66, s. 174.

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, Warszawa 2019, s. 5.

⁴⁰ Por. Y. Cabannes, B. Lipietz, *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting*, Working Paper Series 2015, No. 15-168, London School of Economics and Political Science (LSE), Department of International Development, London 2015, s. 4.

mogą zgłaszać projekty, które poddawane są formalnej weryfikacji. Centralnym punktem cyklu jest etap głosowania, w którym spośród zebranych zadań wyłaniane są te kierowane do realizacji. Zwieńczeniem procedury może być ewaluacja danego cyklu i przygotowanie propozycji zmian przed kolejną edycją.

Pierwszy na świecie budżet obywatelski wdrożony został pod koniec lat 80. XX w. przez brazylijski samorząd w Porto Alegre. Zyskał on miano innowacji społecznej⁴¹, co wyrażało się poprzez zakres oraz sposób realizacji zakładanych celów. Jako rozwiązanie o instytucjonalnym charakterze⁴² budżet obywatelski w Porto Alegre wykazywał potencjał do trwałego podniesienia jakości dialogu między zróżnicowanymi grupami interesariuszy⁴³. Czyniło to z pionierskiego rozwiązania nie tylko promowane przez władze lokalne narzędzie partycypacji publicznej, ale i instrument partycypacji społecznej, sprzyjający budowaniu powiązań horyzontalnych z udziałem jednostek oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego⁴⁴.

Budżety obywatelskie jako przedmiot badań międzynarodowych

W ciągu trzech dekad minionych od początków lat 90. XX w. budżet obywatelski stał się narzędziem rozpoznawalnym i wykorzystywanym na całym świecie. Według szacunków na rok 2019 globalna liczba tego typu eksperymentów przekraczała 10 tys.⁴⁵ Spośród blisko 8 tys. procedur inicjowanych przez samorządy gminne najwięcej odnaleźć można w Europie (ponad 40%) oraz

⁴¹ A. Novy, B. Leubolt, Participatory budgeting in Porto Alegre: Social innovation and the dialectical relationship of state and civil society, „Urban Studies”, 2005, vol. 42, no. 11, s. 2023-2036.

⁴² L. Avritzer, Participatory budgeting as an institutional innovation: a few hypotheses on PB expansion and diffusion, 2017, <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5936c2a465d0c.pdf> (dostęp: 10.11.2022).

⁴³ Zob. A. de Bruin, L. Stangl, *The Social Innovation...*, dz. cyt.

⁴⁴ Partycypacja publiczna nawiązuje do relacji wertykalnych między władzą publiczną a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Partycypacja społeczna wiąże się natomiast z działaniami horyzontalnymi, inicjowanymi i podejmowanymi przez grupy, takie jak organizacje pozarządowe. Dla zachowania przejrzystości wywodu autor stosował w rozprawie pojęcie partycypacji publicznej, mając każdorazowo na myśli także te aspekty budżetów obywatelskich, które świadczyły o istnieniu relacji horyzontalnych między interesariuszami partycypacji. Zob. M. Wójcicki, Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2013, nr 24, s. 170-174.

⁴⁵ *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, N. Dias i in. (Eds.), Epopeia/Oficina, Portugal 2021, s. 16.

w Ameryce Południowej (niespełna 30%)⁴⁶. Rzadziej spotykane, choć warte odnotowania, są formuły badanej innowacji realizowane na wyższych szczeblach administracji, w tym na poziomie regionalnym.

Coraz częstsza obecność budżetów obywatelskich w politykach lokalnych wiązała się ze wzrostem znaczenia badanej innowacji w dyskursie naukowym w wieku XXI w.⁴⁷. Założki trendów wzrostowych w zakresie liczby publikacji dotyczących budżetów obywatelskich obserwować można było u progów kolejnych dziesięcioleci: od wczesnych lat 2000-nych, aż po wyraźne, skokowe wzrosty zainteresowania w latach 2016-2019⁴⁸. Trendom ilościowym towarzyszyła ewolucja zainteresowań badaczy. Analizy podejmowane u progu XXI stulecia koncentrowały się wokół instytucjonalnych uwarunkowań realizacji budżetów obywatelskich, związanych zwłaszcza z rolą innowacji jako jednego z filarów reform samorządowych w państwach Ameryki Południowej. Upowszechnianie się budżetów obywatelskich w Europie stanowiło grunt do wypracowania typologii modeli budżetów obywatelskich⁴⁹.

Pytaniom o to, gdzie i w jaki sposób funkcjonują budżety obywatelskie, od początku towarzyszyła refleksja nad efektami ich realizacji. Rosnąca liczba transferów badanej innowacji pozwoliła na określenie ich głównych funkcji. Dotyczą one gospodarowania zasobami publicznymi, w szczególności poprzez alokację części środków z lokalnego budżetu, a także budowy lokalnych struktur współzarządzania. Z drugą z wymienionych funkcji wiąże się rozwój mechanizmów kontroli i rozliczalności decydentów politycznych, a także wzmacnianie pozycji (*empowerment*) grup społecznych⁵⁰ – w szczególności tych

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Por. L. Bartocci i in., Towards a hybrid logic of participatory budgeting, „International Journal of Public Sector Management”, 2019, vol. 32, no. 1, s. 65-79. Por. B. Cooke, U. Kothari, *Participation: The new tyranny?*, Zed Books, London/New York 2001, s. 39-40.

⁴⁸ L. Bartocci i in., The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions, „International Review of Administrative Sciences”, 2022, vol. 0, no. 0, s. 6-7.

⁴⁹ Y. Sintomer i in., Participatory budgeting in Europe..., dz. cyt., s. 168.

⁵⁰ Y. Cabannes, B. Lipietz, Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics, „Environment and Urbanization”, 2017, vol. 30, no. 1, s. 67-84.

zagrożonych marginalizacją⁵¹. Z perspektywy instytucjonalnej znaczenia nabiera polityczny wymiar marginalizacji⁵². Dotyczy on w szczególności osób starszych, niekorzystających z technologii informacyjnych, a także kobiet oraz przedstawicieli mniejszości etnicznych, którzy, z uwagi na obowiązujące zwyczaje społeczne, często nie są uwzględniani w procesie decydowania o sprawach wspólnych dla lokalnej społeczności.

Zakres funkcjonalności budżetów obywatelskich zmieniał się wraz z ewolucją samej idei kryjącej się za badaną innowacją⁵³. Skłaniało to środowisko badaczy do krytycznej refleksji nad budżetami obywatelskimi⁵⁴, przy pomocy zróżnicowanych i coraz bardziej zaawansowanych narzędzi⁵⁵. Wiodącą metodą badawczą wciąż pozostają jednak studia przypadku⁵⁶, pozwalające na wychwycenie dobrych i złych praktyk wśród licznych wariantów badanej innowacji. Istotnym ograniczeniem dla poszerzenia repertuaru metodycznego jest brak lub niedostateczna jakość baz danych, ukazujących zakres wykorzystywania innowacji na poziomie regionów oraz całych państw.

Najbardziej kompleksowa, publicznie dostępna baza danych panelowych dla procesu dyfuzji budżetu obywatelskiego opracowana została dla Brazylii⁵⁷. Na podstawie zebranych w niej informacji prowadzono nieliczne w skali międzynarodowej analizy uwarunkowań oraz przebiegu dyfuzji budżetów obywatelskich, uwzględniające m.in. wpływ zasobności gmin oraz ich położenia

⁵¹ Zob. F. Mahler, Marginality and Maldevelopment, w: *Insights into Maldevelopment. Reconsidering the Idea of Progress*, J. Danecki (red.), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993, s. 192-200.

⁵² Por. K. Masser, Bürgerhaushalte aus Sicht der Kritiker, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/b%C3%BCrgerhaushalte-aus-sicht-der-kritiker>, 18.12.2012 (dostęp: 13.05.2022).

⁵³ E. Ganuza, B. Baiocchi, The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe, „Journal of Public Deliberation”, 2012, vol. 8, no. 2, s. 1-12.

⁵⁴ Por. B. Wampler i in., *Participatory budgeting in global perspective*, Oxford University Press Oxford 2021, s. 18-19.

⁵⁵ Tamże, s. 18.

⁵⁶ Por. L. Bartocci i in., The journey of..., s. 7.

⁵⁷ P. Spada, Dataset on Brazilian Participatory Budgeting: 1989-2012, <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/EDSNJS>, Harvard Dataverse, Cambridge 2017 (dostęp: 20.01.2022).

geograficznego na transfer badanej innowacji⁵⁸. Brak powszechnej dostępności do dobrej jakości danych stanowi przejaw wciąż utrzymującej się, choć stopniowo słabnącej dominacji środowisk badawczych pochodzących z Ameryki Południowej oraz Północnej w badaniach nad budżetami obywatelskimi⁵⁹.

Niesformalizowany charakter budżetów obywatelskich, realizowanych m.in. na mocy ogólnych przepisów o konsultacjach publicznych, utrudnia monitorowanie wdrożeń innowacji dokonywanych przez samorzady, skutkując brakiem publicznych rejestrów, które mogłyby stanowić wiarygodne źródła w procesie gromadzenia danych panelowych. To z kolei uniemożliwia śledzenie w czasie zmiennych dynamicznych, takich jak frekwencja w głosowaniu nad projektami obywatelskimi. Analizy takich zmiennych tylko na podstawie pojedynczych przypadków nie pozwalają na rzetelną identyfikację trendów średnio- i długookresowych, dostrzegalnych w skali regionalnej bądź ponadregionalnej. Wreszcie, bez systematycznego podejścia do gromadzenia danych w zakresie partycypacji publicznej utrudnione jest prowadzenie badań porównawczych, szczególnie cennych z perspektywy tworzenia scenariuszy rozwoju innowacji i formułowania zaleceń co do kontroli jej dyfuzji⁶⁰.

Badania nad partycypacją publiczną i budżetami obywatelskimi w Polsce

Rosnący zasięg geograficzny budżetu obywatelskiego sprzyja rozwojowi badań m.in. w Azji⁶¹, w krajach nadbałtyckich⁶², a także w różnych regionach Europy. Dotyczy to także Polski, gdzie badana innowacja pojawiła się dopiero w drugiej dekadzie XXI w. Jako późny w skali globalnej innowator Polska była jednocześnie jednym z wyróżniających się wczesnych naśladowców w grupie

⁵⁸ Tenze, *The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil*, Latin American Studies Association, Chicago 2014; B. Wampler, *The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should 'Best Practices' Be Promoted?*, Working Paper, Boise State University, Boise 2010.

⁵⁹ Por. Bartocci i in., *The journey of...*, dz. cyt., s. 7.

⁶⁰ Por. A. Schneider, H. Ingram, *Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design*, „Journal of Public Policy”, 1988, vol. 8, no. 1, s. 67.

⁶¹ B. S. Cho i in., *Diffusing Participatory Budgeting Knowledge: Lessons from Korean-Language Research*, „Asia Pacific Journal of Public Administration”, 2020, vol. 42, no. 3, s. 188-206.

⁶² J. Krenjova, K. Raudla, *Policy Diffusion at the Local Level: Participatory Budgeting in Estonia*, „Urban Affairs Review”, 2017, vol. 54, no. 2, s. 1-29.

państw z regionu Europy Środkowo-Wschodniej⁶³. W ciągu niespełna jednego dziesięciolecia, począwszy od roku 2011, państwo to stało się liderem pod względem liczby realizowanych rokrocznie procedur w całej Europie⁶⁴.

Budżet obywatelski stanowi od roku 2018⁶⁵ umocowany w polskim prawodawstwie instrument partycypacji publicznej⁶⁶, który uzupełniany jest przez dwa kolejne sformalizowane narzędzia o podobnej w pewnych względach funkcjonalności. W przypadku inicjatywy lokalnej mieszkańcy są nie tylko beneficjentami projektów, ale także współuczestnikami w ich realizacji poprzez wkład własny (np. w formie pracy społecznej). Fundusz sołecki, niekiedy traktowany jako szczególna forma budżetu obywatelskiego⁶⁷, łączy z badaną innowacją natomiast obecność wydzielonej puli środków. Ich beneficjentami są jednak, inaczej niż w oryginalnie miejskiej formule budżetu obywatelskiego, niemal wyłącznie mieszkańcy gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich.

Na rozwój partycypacji publicznej w Polsce oraz intensyfikację badań z nimi związanych spojrzeć należy w kontekście historycznym: przez pryzmat kultury nieufności, stanowiącej spuściznę dyktatury komunistycznej i pogłębionej przez „szok transformacyjny”⁶⁸. Przy braku utrwalonych wewnętrznych wzorców w zakresie organizacji społeczeństwa obywatelskiego władze centralne propagowały sięganie po rozwiązania z zagranicy. Owo dziedzictwo historyczne sprzyjało rozwojowi w Polsce lat 90. XX w. demokracji fasadowej: opartej na

⁶³ Por. D. Klimovský i in., Selected Factors Determining the Adoption and Use of Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe, „Slovak Journal of Political Sciences”, 2021, vol. 21, no. 2, s. 233-234.

⁶⁴ *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 236.

⁶⁵ 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. 130).

⁶⁶ Według niektórych badaczy nakazywałoby to rozpatrywać liczne eksperymenty wciąż realizowane przez polskie samorządy na gruncie ogólnych regulacji o konsultacjach publicznych jako „mechanizm[y] o charakterze bardzo zbliżonym do budżetu obywatelskiego”. Zob. B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2022, s. 20.

⁶⁷ M. Wójcik, Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2014, t. 4, nr 2, s. 105.

⁶⁸ K. Jasiołkowski, Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, t. 2, nr 3(7), s. 107-108.

właściwych przesłankach, lecz wysoce sformalizowanej i marginalizowanej w bieżącej działalności władz centralnych oraz samorządowych⁶⁹.

Zjawisko to miało swe odzwierciedlenie w rozwoju literatury poświęconej identyfikacji barier rozwoju samego społeczeństwa obywatelskiego, jak i narzędzi partycypacji publicznej⁷⁰. Dotyczyło to także idei budżetu obywatelskiego, której sposób implementacji w polskich samorządach już w pierwszych latach dyfuzji budził wątpliwości środowiska badawczego⁷¹. Oparte początkowo głównie na studiach przypadku badania wzbogacać zaczęły z czasem bardziej złożone opracowania. Wskazywały one na zróżnicowanie występowania budżetu obywatelskiego w przestrzeni (częstsze transfery innowacji w województwach zachodnich⁷²) oraz w odniesieniu do rosnącej popularności innowacji na terenach wiejskich⁷³. Dostrzeżono także różnice w zakresie funkcjonowania budżetów obywatelskich, tak w obrębie państwa⁷⁴, jaki w skali całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej⁷⁵. Wobec braku kompleksowej bazy danych panelowych nie było jednak możliwe zbadanie skali oraz trajektorii dyfuzji tej innowacji w państwie, choćby w kontekście podkreślonej roli polskich budżetów

⁶⁹ Zob. P. Krygiel, *Aktywność obywatelska w Polsce – co możemy zrobić?*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.

⁷⁰ Zob. m.in. A. Witkowska-Święcka, *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, MPIPS, Warszawa 2013.

⁷¹ Zob. m.in. M. Poniatowicz, Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*”, 2014, t. 198, z. 1, s. 177-188; D. Sześciło, Participatory budget in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation, „*Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*”, 2015, vol. 15, no. 2, s. 373-388.

⁷² A. Bernaciak, F. Kopczyński, Participatory budgeting – An indicator of social activity of residents and a tool of environmental protection in Poland: Spatial diversity in the East/West configuration, „*Ekonomia i Środowisko*”, 2019, vol. 2, s. 8–22.

⁷³ K. Leśniewska-Napierała, T. Napierała, Participatory budgeting: creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland, w: „*Bulletin of Geography. Socio-economic Series*”, 2020, vol. 48, s. 65-81.

⁷⁴ A. Kurdyś-Kujawska i in., Participatory Budgeting in Polish Cities: Funds' Allocation Mechanism, w: *Finance and Sustainability. Proceedings from the Finance and Sustainability Conference*, A. Bem i in. (red.), Springer, Wrocław 2018, s. 107-120.

⁷⁵ J. Džinić i in., Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia, „*NISPAcee Journal of Public administration and Policy*”, 2016, vol. 9, no. 1, s. 31-56.

obywatelskich jako źródeł inspiracji dla samorządów z państw makroregionu, takich jak Czechy czy Ukraina⁷⁶.

Ciekawy, choć dotychczas niedostrzegany w polskiej literaturze przedmiotu wątek stanowią podobieństwa oraz różnice pomiędzy polskimi wariantami innowacji a budżetami obywatelskimi w Niemczech, gdzie pierwszy transfer badanej innowacji miał miejsce jeszcze pod koniec lat 90. XX w. Począwszy od połowy drugiej dekady wieku XXI w państwie tym obserwuje się silny wzrost zainteresowania realizacją badanej innowacji przez gminy w formule z wydzieloną kwotą⁷⁷. Ów wariant innowacji nie był wcześniej powszechnie wykorzystywany przez krajowych innowatorów⁷⁸, a wykazuje szereg podobieństw do formuły, która upowszechniła się w Polsce.

Jeszcze u schyłku I dekady XXI w. zagadnienie ponadnarodowej konwergencji funkcji i modeli budżetów obywatelskich nie stanowiło przedmiotu szerszych refleksji środowiska badawczego, zwłaszcza w odniesieniu do Europy⁷⁹. Przykłady Polski i Niemiec odzwierciedlają w ocenie autora rodzącą się potrzebę badań w tym obszarze, nie tylko w obrębie państw bądź makroregionów o podobnych instytucjach – w wymiarze kulturowym, ekonomicznym, czy też prawnym. Przykładem tych ostatnich są instytucje tworzące ustrój terytorialny państw: czynnik różnicujący unitarną Polskę oraz federalnie zorganizowaną strukturę władz w Niemczech, przewidującą znaczną rolę szczebla regionalnego w kształtowaniu zasad funkcjonowania samorządów lokalnych.

⁷⁶ *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 53-58.

⁷⁷ Por. K. Mączka i in., Models of participatory budgeting. Analysis of participatory budgeting procedures in Poland, „Polish Sociological Review”, 2021, vol. 216, no. 4, s. 487.

⁷⁸ Berlin Institut für Partizipation, *Bürgerbudgets in Deutschland. Formen, Bedeutung und Potenziale zur Förderung politischer Teilhabe und bürgerschaftlichen Engagements*, Berlin 2021, https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2021/03/Studie_Buergerbudgets_bipar.pdf (dostęp: 19.09.2022), s. 6.

⁷⁹ Por. Y. Sintomer i in., Verfahren und Modelle des Bürgerhaushalts und ihre Umsetzung in Deutschland, Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts, Centre Marc Bloch, Berlin, 21 stycznia 2010 r.

Cele i hipotezy badawcze

Głównym celem rozprawy jest uzupełnienie wskazanej luki badawczej, dotyczącej możliwej konwergencji w zakresie funkcji budżetów obywatelskich, poprzez porównawczą analizę dyfuzji rzeczowej innowacji w Polsce oraz w Niemczech. Mając na uwadze obserwowane trendy w zakresie dyfuzji innowacji w obu państwach, sformułowano sześć celów badawczych, w tym pięć o charakterze poznawczym (I-V) oraz jeden cel aplikacyjny (VI):

- I. Identyfikacja instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania oraz dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce oraz w Niemczech.
- II. Typologizacja innowatorów oraz określenie etapów w cyklu życia innowacji, na jakich znajdują się budżety obywatelskie w Polsce i w Niemczech.
- III. Określenie roli uwarunkowań przestrzennych w upowszechnianiu się budżetów obywatelskich w badanych państwach.
- IV. Określenie dominujących funkcji polskich oraz niemieckich budżetów obywatelskich, a także identyfikacja kierunków ewolucji tych funkcji w toku dyfuzji.
- V. Ocena jakości polskich oraz niemieckich budżetów obywatelskich jako innowacji społecznych.
- VI. Zaproponowanie działań na rzecz podnoszenia jakości badanej innowacji z uwzględnieniem możliwości wymiany doświadczeń między innowatorami w Polsce oraz w Niemczech.

Na potrzeby realizacji wymienionych celów sformułowano główną hipotezę badawczą, wspieraną przez cztery hipotezy cząstkowe:

Hipoteza główna

W dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech dochodziło do spływania oraz konwergencji ich funkcji jako innowacji społecznych.

Hipoteza cząstkowa I

Wpływ na dynamikę dyfuzji badanej innowacji w Polsce i w Niemczech miały uwarunkowania instytucjonalne, związane z aktywnością pośredników ogólnych oraz pośredników-ekspertów.

Hipoteza cząstkowa II

Dyfuzji innowacji w obu badanych państwach sprzyjała bliskość przestrzenna samorządów oraz występujące między nimi zależności funkcjonalne, związane z hierarchią sieci osadniczej.

Hipoteza cząstkowa III

W polskich i niemieckich budżetach obywatelskich funkcja gospodarowania środkami publicznymi oraz funkcja kształtowania struktur współzarządzania realizowane były w sposób wybiórczy.

Hipoteza cząstkowa IV

Splycaniu funkcjonalności badanej innowacji sprzyjała ewolucja atrybutów samej innowacji.

Zakres podmiotowy oraz czasowy badania

Na potrzeby badania przyjęto przytaczaną wcześniej szeroką, dwuelementową definicję budżetu obywatelskiego⁸⁰. Pozwoliło to na włączanie do badań szeregu innowatorów, w tym mniejszych, wiejskich samorządów gminnych, a także obdarzonych pewną autonomią decyzyjną jednostek pomocniczych gmin, dokonujących samodzielnego transferu innowacji. Niekiedy na danym obszarze funkcjonowało kilka budżetów obywatelskich, różniących się pod względem celów funkcjonowania. W takich sytuacjach do badania włączana była tylko jedna, najbardziej popularna procedura, pozostająca pod kontrolą samorządu gminnego lub jego administracyjnie wydzielonej części (okręgu bądź dzielnicy).

⁸⁰ Nazewnictwo badanej innowacji budzi niekiedy wątpliwości w dyskursie naukowym oraz publicznym, zwłaszcza w kontekście pojęć alternatywnych, takich jak „budżet partycypacyjny” (zob. W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, s. 4). Dla uniknięcia niezamierzonej wieloznaczności pojęć autor stosował utrwalony w dyskursie naukowym termin „budżet obywatelski” (BO).

Należy zaznaczyć, że niektóre budżety obywatelskie wprawdzie spełniały kryterium autodefinicyjne, lecz w bardzo ograniczony sposób włączały interesariuszy w proces współdecydowania. Korzystając zwłaszcza z niemieckiej praktyki badawczej w tym zakresie⁸¹, autor zdecydował o włączeniu takich przypadków do badania jako szczególne warianty badanej innowacji. Podobnie rzecz miała się w odniesieniu do instrumentów polityki lokalnej niespełniających kryterium przestrzennego, stanowiącego część przytaczanej definicji Y. Sintomera i in. Dotyczy to obecnych tak w Polsce, jak w Niemczech wariantów innowacji realizowanych na szczeblach ponad gminą, tj. na poziomie powiatów i okręgów, czy też województw. Ze względu na odmienną przesłankę wdrażania takich rozwiązań uznano, że stanowią one przedmiot odrębnych procesów dyfuzji.

Co się tyczy ram czasowych badania, w analizie uwzględniono innowatorów, którzy swoje budżety obywatelskie wdrożyli najwcześniej w roku 1998, kiedy to budżet obywatelski pojawił się po raz pierwszy w Niemczech, a najpóźniej w roku 2020. W toku badań uznano za zasadne, aby do analizy włączyć również pojedyncze procedury zainicjowane w roku 2021, których obecność autor rozprawy mógł odnotować w czasie przewidzianym na badanie⁸². Objęcie analizą podgrupy budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą na dalszym etapie badania wiązało się z zawężeniem ram czasowych do lat 2009-2020.

Metodyka badania

W badaniu wykorzystano zestaw zróżnicowanych metod w ramach analizy porównawczej, powszechnie stosowanej w naukach społecznych⁸³, w tym w obrębie dyscypliny ekonomii i finansów⁸⁴. Szczególne zastosowanie metoda ta znajduje przy nieostrych granicach między badanymi obiektami⁸⁵ – takich jak te,

⁸¹ Chodzi o metodykę badań przeprowadzanych na zlecenie Federalnej Agencji ds. Edukacji Politycznej (*Bundeszentrale für Bildungspolitik*), w której uwzględniono pojęcie formy wstępnej (z niem. *Vorform*). Zob. <https://www.buergerhaushalt.org/de/export/processes> (dostęp: 28.10.2022).

⁸² Data ostatniej aktualizacji baz danych: 26.08.2021 r.

⁸³ J. Bajer, *Badania porównawcze w politologii. Zagadnienia metodologiczne*, „*Studia Politiae Universitatis Silesiensis*”, 2012, t. 8, s. 15-48.

⁸⁴ M. Szarucki, *Metody analizy porównawczej w badaniach międzynarodowych*, „*Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*”, 2010, nr 827, s. 59.

⁸⁵ J. Bajer, *Badania porównawcze...*, dz. cyt., s. 16, 21.

które oddzielają zróżnicowane warianty budżetu obywatelskiego obecne na świecie.

Podstawę analiz stanowiły dane, których sposób gromadzenia jest jednym z wyznaczników nowatorskiego charakteru rozprawy, wpisującego się w katalog pożądanych kierunków ewolucji badań nad budżetami obywatelskimi⁸⁶. Wskazywane niedostatki w jakości dostępnych informacji dotyczących instrumentów partycypacji publicznej skłoniły autora do skonstruowania dwóch własnych baz danych: jednej dla samorządów gminnych realizujących innowację w Polsce oraz oddzielnej dla gmin i ich jednostek pomocniczych w Niemczech.

W bazach tych zawarto informacje dotyczące cech samorządów gminnych, jak i samego budżetu obywatelskiego. W pierwszej grupie znalazła się liczebność populacji oraz jej rodzaj według kryterium administracyjnego, tj. według podziału na gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu) i gminy wiejskie, a w przypadku Polski także gminy miejsko-wiejskie. Druga grupa danych objęła rok przyjęcia innowacji poprzez akt prawny, rok rozpoczęcia pierwszego cyklu, lata realizacji innowacji, deklarowane motywy transferu, a także wszelkie informacje dotyczące obserwowanych problemów bądź sukcesów w realizacji budżetu obywatelskiego. Na potrzeby badania barier dyfuzji dokonano także identyfikacji wybranych przypadków odrzuceń innowacji wraz z towarzyszącymi im motywami.

Większość informacji pozyskano przy pomocy analizy danych zastanych. Gromadzenie informacji przebiegało w sposób odmienny dla samorządów z Polski oraz dla tych z Niemiec. W przypadku Polski punktem wyjścia był przegląd dostępnych danych dla wszystkich gmin w państwie (według stanu z końca grudnia 2019 r.) zamieszkiwanych przez co najmniej 5000 mieszkańców. W celu identyfikacji wdrożeń badanej innowacji wykorzystano treści na portalach internetowych samorządów oraz materiałów w Biuletynach Informacji Publicznej. Skorzystano także z powszechnie dostępnych, choć nie zawsze na bieżąco

⁸⁶ Zob m.in. H. Ewens, J. van der Voet, *Organizational complexity and...*, dz. cyt., s. 1862.

aktualizowanych baz dostępnych w Internecie⁸⁷, jak również z archiwalnych statystyk udostępnianych przez Związek Miast Polski⁸⁸. Informacje dla niektórych mniejszych gmin wiejskich uzupełniono, korzystając z dwóch publikacji autorstwa K. Leśniewskiej-Napierały i T. Napierały z lat 2019⁸⁹ i 2020⁹⁰. Cennymi źródłami informacji o sukcesach związanych z realizacją budżetów obywatelskich oraz problemach jej towarzyszących były raport ewaluacyjny Najwyższej Izby Kontroli⁹¹, opracowanie tematyczne kancelarii Senatu⁹², a także dwie edycje barometru budżetu obywatelskiego autorstwa B. Marteli i in⁹³.

Analiza danych dla Niemiec opierała się na informacjach zebranych w serwisie buergerhaushalt.org, współtworzonym przez organizację *Kommunen in der Einen Welt* oraz Federalną Agencję ds. Edukacji Politycznej⁹⁴. Druga z wymienionych instytucji publikowała także cyklicznie raporty, w których dane z bazy opatrywano eksperckim komentarzem⁹⁵. Cenne okazały się raporty C. Herzberga i in.⁹⁶ oraz Berlińskiego Instytutu Partycypacji⁹⁷, ilustrujące m.in. trendy w dyfuzji budżetów obywatelskich w okresie po wybuchu pandemii COVID-19. Przy weryfikacji budżetów obywatelskich z początków lat 2000-nych

⁸⁷ Są to: <https://www.bp.partycypacjaobywatelska.pl> (dostęp: 24.10.2022), <https://www.budzetyobywatelskie.pl> (dostęp: 24.10.2022) oraz <https://www.budzetalert.pl> (dostęp: 03.12.2020). Ostatni z wymienionych portali przestał być aktywny z końcem 2020 roku.

⁸⁸ Związek Miast Polskich, *Budżety obywatelskie w Polsce*, 2015, http://miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_154/text_images/Budzet_partycypacyjny_w_Polsce_ZMP_luty2015.xls (dostęp: 20.09.2022).

⁸⁹ K. Leśniewska-Napierała, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „*Studia Obszarów Wiejskich*”, 2019, t. 53, s. 77-93.

⁹⁰ K. Leśniewska-Napierała, T. Napierała, *Participatory budgeting: creator...*, dz. cyt.

⁹¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, dz. cyt.

⁹² A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020.

⁹³ B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, dz. cyt.; *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa/Kraków 2021.

⁹⁴ <http://www.buergerhaushalt.org> (dostęp: 24.10.2022).

⁹⁵ Łącznie opublikowano 9 raportów; ostatni z nich, z marca 2018 r., odnosi się do okresu 2014-2017. Zob. <https://www.buergerhaushalt.org/de/statusberichte> (dostęp: 25.08.2021).

⁹⁶ C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in Brandenburg – Perspektiven für Jugendbeteiligung*, mitMachen e. V., JUBU – Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets, JUBU-Reihe, Band 2, Potsdam 2020.

⁹⁷ Berlin Institut für Partizipation, *Bürgerbudgets in Deutschland...*, dz. cyt.

przydatny okazał się dostęp do stron internetowych gmin poświęconych badanej innowacji.

W celu weryfikacji oraz uzupełnienia danych wykorzystano prosty kwestionariusz, w którym zawarto zestaw pytań kierowanych do przedstawicieli wybranych samorządów w kontakcie przez pocztę elektroniczną bądź w wywiadzie telefonicznym. Pytania te dotyczą w szczególności roku wdrożenia budżetu obywatelskiego oraz lat jego realizacji, a także funkcjonowania badanej innowacji w roku 2020 i w kolejnych, w związku z wybuchem pandemii COVID-19. Kwestionariusz ankietowy stanowi załącznik nr 1 do niniejszej rozprawy.

Zgromadzone przy pomocy wskazanych metod dane poddane zostały analizie przy pomocy podstawowych miar statystyki opisowej. Do porównań zbiorów danych dla badanych państw wykorzystano jedno- i dwuwymiarową analizę wariancji bez powtórzeń. Przeprowadzono także analizę autokorelacji w przestrzeni, stanowiącą narzędzie ekonometrii przestrzennej, które służy badaniu zależności prawdopodobieństw występowania danego zjawiska w sąsiadujących ze sobą jednostkach⁹⁸. Analiza autokorelacji stanowi istotny element badań autora, których celem jest identyfikacja skupisk innowatorów oraz trajektorii dyfuzji innowacji. Do obliczeń oraz graficznej prezentacji danych (w tym danych przestrzennych) wykorzystano otwartoźródłowe oprogramowanie *GeoDa*⁹⁹, *QGIS*¹⁰⁰, a także środowisko statystyczne *R*¹⁰¹ z dodatkiem pakietu *rstatix*¹⁰².

Uzupełnienie metod ilościowych stanowiły porównawcze studia przypadków, powszechne w badaniach opartych na indukcji¹⁰³, w tym prowadzonych w nurcie instytucjonalnym¹⁰⁴. Metoda *case study* posłużyła do

⁹⁸ R. Bivand, Autokorelacja przestrzenna a metody analizy statystycznej w geografii, w: *Analiza regresji w geografii*, Z. Chojnicki (red.), PWN, Poznań 1980, s. 23-38.

⁹⁹ L. Anselin i in., *GeoDa: An Introduction to Spatial Data Analysis*, „Geographical Analysis”, 2006, vol. 38, s. 5-22.

¹⁰⁰ QGIS Development Team, *QGIS Geographic Information System*, Open Source Geospatial Foundation, 2009, <http://qgis.osgeo.org> (dostęp: 27.09.2021).

¹⁰¹ R Core Team, *R: A Language and Environment for Statistical Computing*, Vienna 2021.

¹⁰² A. Kassambara, *rstatix: Pipe-Friendly Framework for Basic Statistical Tests (0.7.0)*, 2021.

¹⁰³ B. Wampler i in., *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 18-19.

¹⁰⁴ A. Sagan, *Metodologia badań ekonomicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2016, s. 129.

pogłębionej oceny jakości szczegółowych aspektów funkcjonowania budżetów obywatelskich wdrażanych przez pary wybranych samorządów z Polski oraz z Niemiec.

Szczegółowe aspekty związane z wykorzystaniem poszczególnych metod badawczych przedstawione zostały w stosownych podrozdziałach rozprawy.

Struktura rozprawy

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono przedmiot badania na tle teoretycznego dorobku dyscypliny ekonomii i finansów, a także dyscyplin pokrewnych. Przeprowadzono krytyczne studium literatury poświęconej motywom, formom, czynnikom oraz barierom realizacji oraz funkcjonowania narzędzi partycypacji publicznej. Odwołano się przede wszystkim do prac z zakresu ekonomii instytucjonalnej oraz ekonomii innowacji, ze szczególnym uwzględnieniem badań nad uwarunkowaniami dyfuzji innowacji społecznych.

Rozdział drugi poświęcono identyfikacji trendów w globalnej dyfuzji badanej innowacji. Omówiono ewolucję pionierskiego rozwiązania w Porto Alegre oraz dokonano jego oceny jako innowacji społecznej. Przedstawiono oraz porównano „typy idealne” budżetów obywatelskich, wraz z przypisywanymi im przykładami procedur realizowanych na świecie. Zaproponowano także szczegółowe kryteria ich typologizacji, znajdujące zastosowanie w badaniach europejskich wariantów innowacji. Wskazano kluczowe uwarunkowania, w tym te o charakterze instytucjonalnym oraz przestrzennym, wpływające na dynamikę dyfuzji oraz zróżnicowanie funkcji budżetów obywatelskich. Zakres tych funkcji omówiono na podstawie dostępnych w literaturze przedmiotu obserwacji dotyczących funkcjonowania budżetów obywatelskich w różnych regionach globu.

W rozdziale trzecim przedstawiono porównanie prawno-administracyjnych podstaw funkcjonowania budżetów obywatelskich w obu państwach, z uwzględnieniem regulacyjnej roli pośredników ogólnych oraz zróżnicowanych zadaniach pełnionych przez pośredników-ekspertów. Dokonano identyfikacji

wariantów budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech według przedstawionych w rozdziale drugim kryteriów szczegółowych. Rozważania w trzecim rozdziale rozprawy pozwoliły na sprawdzenie pierwszej hipotezy częściowej dotyczącej instytucjonalnych uwarunkowań funkcjonowania badanej innowacji. Stanowiły one jednocześnie istotny etap w procesie sprawdzania hipotezy trzeciej, odnoszącej się do zróżnicowania funkcji budżetów obywatelskich, jak również hipotezy czwartej, związanej z ewolucją atrybutów innowacji.

W rozdziale czwartym dokonano periodyzacji procesu dyfuzji budżetów obywatelskich oraz typologizacji innowatorów w badanych państwach. Wykonano statystyczny opis poszczególnych kohort innowatorów, m.in. z uwzględnieniem żywotności wdrażanych przez nie procedur. Wskazano przy tym przykłady innowatorów o szczególnej, zwłaszcza pozytywnej roli dla zachowania ciągłości procesu dyfuzji. Rozważania w rozdziale czwartym służyły przede wszystkim sprawdzeniu drugiej hipotezy częściowej odnoszącej się do przestrzennych aspektów dyfuzji innowacji. Wiązało się to z identyfikacją skupisk innowatorów w przestrzeni oraz przeprowadzonym badaniem autokorelacji, służącym identyfikacji efektów hierarchicznych oraz efektów sąsiedztwach w procesach dyfuzji.

Wyniki badań zaprezentowane w rozdziale piątym wniosły zasadniczy wkład w proces sprawdzania drugiej hipotezy częściowej, związanej z określeniem zakresu realizacji funkcji badanej innowacji, a także wsparły proces sprawdzania hipotezy czwartej, odnoszącej się do atrybutów budżetów obywatelskich. Badanie składało się z dwóch części. Wpierw wykorzystano metody analizy statystycznej do porównania funkcjonalności popularnych w obu badanych państwach modeli budżetów obywatelskich. Przy pomocy porównawczych studiów przypadku dokonano pogłębionej oceny reprezentatywnych procedur na trójstopniowej skali jakości innowacji społecznych: od innowacji instrumentalnej do instytucjonalnej. Stanowiło to istotny etap w procesie formułowania przewidzianych w aplikacyjnym celu rozprawy rekomendacji dotyczących kształtowania procesu dyfuzji badanej innowacji w Polsce oraz w Niemczech.

Rozdział 1. Partycypacja publiczna jako obszar badań nauk ekonomicznych

Wspólnym celem koncepcji omówionych w pierwszym rozdziale jest wyjaśnienie przesłanek oraz barier skutecznego podejmowania decyzji przez zbiorowości w warunkach tworzonych przez zróżnicowane „reguły gry”. Koncepcje te, tak jak i sam instytucjonalizm, mają charakter interdyscyplinarny. Stanowią efekt badań prowadzonych zwłaszcza na gruncie socjologii i politologii, w tym analiz funkcjonowania różnych modeli demokracji. Czerpie z nich nie tylko ekonomia instytucjonalna, ale i inne nurty badawcze wywodzące się bądź nawiązujące do teorii racjonalnego wyboru¹⁰⁵. Istotny wkład w tłumaczenie przesłanek, jak i pożądaných efektów partycypacji wniosła także koncepcja kapitału społecznego. Partycypacja publiczna jako narzędzie oddziaływania stanowi natomiast przedmiot zainteresowania badaczy rozwijających modele zarządzania publicznego, a także koncepcję zarządzania miastami inteligentnymi.

1.1. Relacja agencyjna w teorii wyboru publicznego

Przykładem instytucji są kontrakty, określające konsekwencje pożądaných i niepożądaných działań jednostek oraz grup. Kontrakty służą redukcji kosztów transakcyjnych, które wiążą się z koniecznością bieżącej weryfikacji zgodności działań z oczekiwaniami. Poprzez kontrakt ograniczana jest niepewność, wynikająca ze specyfiki czynnika ludzkiego i potrzeby ciągłej analizy otoczenia¹⁰⁶, mogącej wyzwać tak działania altruistyczne, jak i oportunistyczne.

Kontrakty nie mogą jednak w pełni chronić przed ryzykiem nadużyć. Są bowiem niekompletne, tzn. nie przewidują możliwości wystąpienia niektórych zachowań lub nie dookreślają ich następstw. Odzwierciedleniem tego problemu jest relacja agencyjna, stanowiąca rodzaj „[...] kontraktu, w którym jedna osoba lub więcej (mocodawcy) zatrudniają inną osobę (pełnomocnika) do realizacji danej usługi w jego imieniu, wraz z przekazaniem pełnomocnikowi uprawnień do

¹⁰⁵ J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Scholar, Warszawa 2012, s. 11.

¹⁰⁶ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 22.

podejmowania decyzji”¹⁰⁷. Złożoność relacji mocodawca-pełnomocnik dostrzeżona została już przez XX-wiecznych socjologów, politologów i filozofów, w tym M. Webera. W pracach tegoż uwidacznia się rozbieżność w interesach między urzędnikami a ich zwierzchnikami, a także problem monitorowania kierownictwa wobec rosnącej roli wiedzy eksperckiej urzędników oraz rozrastania się struktur biurokratycznych¹⁰⁸.

Należy podkreślić, że niekompletność kontraktu może być zamierzona: zapewnia ona bowiem obu stronom większą swobodę działania, gdy pojawiający się problem jest niestandardowy i wymaga ciągłego dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji. Sytuacja taka może zostać jednak wykorzystana przez jedną lub obie strony kontraktu. W myśl teorii agencji dzieje się tak, gdy mocodawca i pełnomocnik zakładają cele stojące ze sobą w konflikcie oraz kiedy możliwości zweryfikowania przez mocodawcę jakości pracy pełnomocnika są niedostępne lub zbyt kosztowne¹⁰⁹.

Asymetria informacji biorąca się z różnic w kosztach pozyskiwania informacji przez mocodawcę oraz pełnomocnika może stwarzać pokusę nadużycia oraz prowadzić do tzw. problemu powstrzymywania się¹¹⁰. W pierwszym przypadku chodzi o nadużycie zapisów umowy przez pełnomocnika przy wykorzystaniu niewiedzy mocodawcy, natomiast w drugim – o obustronną rezygnację ze współpracy pomimo perspektywy obopólnych korzyści. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest ryzyko postrzegane przez jedną ze stron, związane z brakiem zaangażowania się w realizację kontraktu przez stronę drugą.

Co istotne, postrzeganie ryzyka wpływa nie tylko na gotowość do współpracy, ale i na jej formę: przy wyższym ryzyku niewywiązywania się z kontraktu zarówno mocodawca, jak i pełnomocnik preferować mogą umowę

¹⁰⁷ M. C. Jensen, W.H. Meckling, Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, „Journal of Financial Economics”, 1976, vol. 3, no. 4, s. 309.

¹⁰⁸ M. Weber, *Economy and Society*, Harvard University Press, Cambridge 2019.

¹⁰⁹ K. M. Eisenhardt, Agency Theory: An Assessment and Review, „Academy of Management Review”, 1989, vol. 14, no. 1, s. 57-74.

¹¹⁰ M. Możdżeń, Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Scholar, Warszawa 2015, s. 76.

opartą na normach, określonych wzorach zachowania, stanowiących punkt odniesienia w sytuacji niejasności bądź sporu¹¹¹. W ten sposób unikną oni zawarcia kontraktu opartego na wynikach, tj. efektach pracy mocodawcy, mierzalnych według wcześniej ustalonych kryteriów.

Relacja agencyjna stała się przedmiotem badań współczesnych ekonomistów, początkowo mocno związanych z naukami o przedsiębiorstwie¹¹². Teorię agencji uznaje się za część teorii wyboru publicznego, której zadaniem jest objaśnianie motywów, jakimi kierują się instytucje publiczne w swych działaniach, zarówno w obrębie organizacji (kierownicy jako mocodawcy, urzędnicy realizujący zadania jako pełnomocnicy), jak i w ich relacjach ze społeczeństwem¹¹³. W drugim przypadku społeczność lokalna staje się mocodawcą (jako „zlecający” realizację zadań publicznych), natomiast samorząd lokalny poprzez swoje organy i komórki wykonawcze – pełnomocnikiem¹¹⁴.

Jakość relacji agencyjnej w odniesieniu do partycypacji publicznej zależy od stopnia odejścia od relacji opartej na asymetrii władzy i od modelu doraźnej interwencji¹¹⁵. Wdrożenie narzędzi partycypacji stanowi z perspektywy władz lokalnych koszt, związany z dostosowaniem komórek organizacyjnych do warunków współdziałania; dodatkowe koszty generuje konieczność bieżącej kontroli i monitoringu działań. Władze lokalne mogą uznać, że dla podejmowania decyzji strategicznych konieczne jest posiadanie fachowej wiedzy, umiejętności zarządzania oraz koordynacji działań. Wobec ograniczonych zasobów finansowych oraz kadrowych oraz przy silnym wewnętrznym oporze przed zmianami

¹¹¹ M. Berhold, A Theory of Linear Profit-Sharing Incentives, „The Quarterly Journal of Economics”, 1971, vol. 85, no. 3, s. 460-482.

¹¹² Zob. E. Kiser, Comparing varieties of agency theory in economics, political science, and sociology: An illustration from state policy implementation, „Sociological Theory”, 1999, vol. 17, no. 2, s. 146-170.

¹¹³ Wykorzystanie teorii agencji do analizy rozwiązań partycypacji publicznej jest przykładem szczególnym: w teorii bowiem zakładana jest dobrowolność relacji agencyjnej, podczas gdy państwo jawi się jako pełnomocnik narzucony, mogący dzięki lepszemu dostępowi do informacji w znacznym stopniu kształtować zasady kontraktu. Por. tamże, s. 150-151.

¹¹⁴ Por. S. H. Schneider, *Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung*, Springer VS, Wiesbaden 2018, s. 32.

¹¹⁵ A. O’Hagan i in., *Evaluating Participatory Budgeting Activity in Scotland – Interim Report Year 2*, Scottish Government, Edinburgh 2017.

administracja publiczna może nie być więc chętna do cedowania uprawnień decyzyjnych na społeczeństwo obywatelskie¹¹⁶.

Partycypacja publiczna może w takiej sytuacji przyjąć płytką formę, np. niewiążących dla organów administracji konsultacji publicznych. Poprzez to stworzyć można wrażenie uczestnictwa strony społecznej w podejmowaniu decyzji, choć podejmowane działania służą raczej legitymizacji władzy lokalnej oraz monitorowaniu podejmowanych już przez nią decyzji¹¹⁷. W długim okresie działania takie mogą osłabić więź zaufania pomiędzy obywatelami a władzą: ci pierwsi nabiorą przekonania, że ich pomysły, nawet jeśli zostaną wysłuchane, nie doczekają się realizacji¹¹⁸.

Asymetria informacji oraz niekompletność kontraktu w relacji agencyjnej między władzami samorządowymi a społeczeństwem obywatelskim sprzyjać może dążeniu do ponadprzeciętnej kontroli procesu podejmowania decyzji przez podmioty, które dysponują dogodnym dostępem do zasobów, w tym kapitału finansowego oraz intelektualnego (stanowiącego zasób organizacji), a także do władzy¹¹⁹. Zjawisko to określa się mianem *elite capture* i tłumaczy się, w kontekście instytucji sektora publicznego, z jednej strony wspomnianą percepcją ryzyka, a z drugiej – potrzebą ochrony interesów państwa oraz zachowania ciągłości procedury budżetowania¹²⁰. Wsparcie w zakresie ograniczania ryzyka *elite capture* stanowić mogą instytucje społeczeństwa obywatelskiego, podnoszące świadomość społeczną i wspierające ewaluację efektów partycypacji publicznej¹²¹.

¹¹⁶ J. Newman i in., Public participation and collaborative governance, „Journal of Social Policy”, 2004, vol. 33, no. 2, s. 210.

¹¹⁷ D. Fiorino, Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms, „Science, Technology & Human Values”, 1990, vol. 15, no. 2, s. 230-231.

¹¹⁸ *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, S. Pharr, R. Putnam (Eds.), Princeton University Press, Princeton 2000.

¹¹⁹ V. A. Beard, S. Phakphian, Community-based Planning in Chiang Mai, Thailand: Social Capital, Collective Action and Elite Capture, w: *The Dynamics of Social Capital and Civic Engagement in Asia*, A. Danieri, H. van Luong (Eds.), Routledge, New York 2012, s. 145-162.

¹²⁰ G. Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 17.

¹²¹ Y. Cabannes, Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 252.

1.2. Teorie demokracji i działań zbiorowych

Przedstawiana w teorii wyboru publicznego nieuchronność niepowodzeń w zarządzaniu sektorem publicznym wyzwoliła refleksję nad usprawnieniem mechanizmów grupowego podejmowania decyzji. Na fali rewolucji kulturowej lat 70. XX w. rozwijane były teorie demokracji, wyrażające sprzeciw wobec ograniczania się do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej oraz indywidualnego prawa do oddania głosu jako wiodących sposobów włączania obywateli w sprawy polityki¹²².

Teorie te dotyczą demokracji partycypacyjnej oraz deliberatywnej. U podstaw tej pierwszej leży bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców miast w ich lokalne sprawy, w duchu idei przyznania obywatelom „prawa do miasta”¹²³. Celem jest zaangażowanie szerokich mas społeczeństwa w inicjatywy oddolne oraz różne formy współdecydowania, w tym udział i głosowanie w debacie publicznej¹²⁴. W rozwiniętej później koncepcji demokracji deliberatywnej nacisk położono natomiast na wymianę poglądów i argumentację w debacie publicznej, które powinny poprzedzać podjęcie decyzji¹²⁵. W etyce dyskursu J. Habermasa deliberacja prowadzi do konsensusu społecznego, kiedy spełnionych jest kilka warunków. Są to w szczególności racjonalność argumentacji, a także proceduralizm, zgodnie z którym stosowanie zasad deliberacji powinno dotyczyć nie tylko wypracowywanych w jej toku reguł gry, ale i samego procesu ich tworzenia¹²⁶.

¹²² S. Elstub, *Deliberative and Participatory Democracy*, w: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, A. Bächtiger i in. (Eds.), Oxford University Press, Oxford 2018, s. 216-233.

¹²³ D. Harvey, *The right to...*, dz. cyt.

¹²⁴ Ze względu na sumaryczny sposób przetwarzania głosów poszczególnych obywateli przedstawiany model demokracji bywa również określany jako demokracja agregacyjna. Zob. S. C. Andersen, J. Loftager, *Efficiency between Aggregative and Deliberative Democracy, Efficiency versus Democracy? Towards New Syntheses*, The ECPR Joint Session of Workshops in Nicosia, April 2006.

¹²⁵ A. Floridia, *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*, 7th ECPR General Conference, Sciences Po, Bordeaux, 2013, s. 2.

¹²⁶ M. Palmero, *Habermas. Wiara w demokrację*, Hachette, Warszawa 2018, s. 75-77.

W habermasowską ideę deliberacji wpisane jest hasło solidaryzmu społecznego: związane z powszechnością prawa do współdecydowania oraz rozwijaniem kompetencji niezbędnych do uczestniczenia w życiu politycznym¹²⁷. Przyjmowanie przez uczestników deliberacji różnych ról i zadań, w tym funkcji przywódczych, sprzyja rozwojowi kapitału ludzkiego¹²⁸. Deliberacja ma wyzwalać refleksję nad opiniami innych, a poprzez to sprzyjać zastanawianiu się także nad własnymi sędami, z dopuszczeniem możliwości ich korekty na podstawie argumentów innych uczestników dyskusji¹²⁹. Jednocześnie jednak otwiera przestrzeń do konfliktów, których znaczna część społeczeństwa obywatelskiego woli unikać¹³⁰ i które mogą nie pojawić się, przynajmniej w takiej skali, w warunkach demokracji partycypacyjnej.

Partycypacja może istnieć bez deliberacji, podobnie jak deliberacja może odbywać się bez angażowania zróżnicowanych grup społecznych, a jedynie wybranych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Obie koncepcje demokracji służą różnym celom, uzupełniając się w ramach modelu uczestniczącej demokracji deliberatywnej¹³¹. Rozwój teorii demokracji przyczynił się do ewolucji nurtu instytucjonalnego w naukach społecznych, stanowiąc inspirację do dalszego poszukiwania przyczyn zawodności demokratycznych mechanizmów podejmowania decyzji.

W tym kontekście szczególną uwagę zwrócić należy na teorię działań zbiorowych. Jeden z jej prekursorów, M. Olson, wskazał na dwa czynniki sukcesu podejmowania decyzji w grupie: poza jej liczebnością, od której zależy, czy członkowie grupy będą utożsamiali się z osiąganymi przez zbiorowość celami,

¹²⁷ M. Palmero, *Habermas. Wiara w demokrację*, dz. cyt., s. 102.

¹²⁸ T. Berman, Discussion: Comparison of Methods of Public Participation, w: T. Berman, *Public Participation as a Tool for Integrating Local Knowledge into Spatial Planning*, Springer, Cham 2017, s. 157.

¹²⁹ D. Vitale, Between Deliberative and Participatory Democracy: A Contribution on Habermas, „Philosophy and Social Criticism”, 2006, no. 32, s. 739-766.

¹³⁰ Por. D. Mutz, *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy?*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 15-17.

¹³¹ S. Elstub, *Deliberative and Participatory...*, dz. cyt., s. 220.

istotna jest obecność tzw. bodźców selektywnych¹³². Bodźce te stanowią korzyści ze wspólnego działania dostępne na wyłączność dla danych jednostek lub ich grup.

W kontekście partycypacji publicznej bodźce selektywne wiązać mogą się m.in. z możliwościami przeforsowania realizacji projektu, którego rzeczywistymi beneficjentami będzie wąski krąg osób, a także sposobnościami nawiązywania kontaktów, które mogą zapewnić pojawianie się podobnych korzyści w przyszłości. Przy braku bodźców selektywnych korzystne efekty zewnętrzne, stanowiące naturalny element partycypacji, mogą stać się z perspektywy niektórych interesariuszy problemem *gapowicza*, ograniczającym motywację do dalszego uczestnictwa w danej procedurze. Aby zredukować to ryzyko, konieczne są, jak podkreśla E. Ostrom, sprawnie działające instytucje zbudowane na bazie norm społecznych¹³³. Powinny one cechować się takim stopniem sformalizowania, który nie będzie ograniczał spontaniczności niezbędnej dla kształtowania dobrej jakości relacji między stronami zaangażowanymi w proces partycypacji¹³⁴.

Ekonomia działań zbiorowych wniosła istotny wkład w rozwój wiedzy o skuteczności wykorzystania instrumentów partycypacji publicznej oraz społecznej. Istotnym przesłaniem płynącym z badań w tym obszarze jest konieczność umiejętnego upowszechniania dostępu do narzędzi wspólnego podejmowania decyzji. Należy bowiem liczyć się z konsekwencjami, jakie dla skuteczności tych procesów może mieć ich masowość, a także zbyt duże obciążenie dla obywateli, wiążące się w szczególności z przyjmowaniem ról w procesie deliberacji.

1.3. Kapitał społeczny

W teoriach rozwijanych na gruncie ekonomii sektora publicznego niedostatecznie dostrzega się znaczenie relacji społecznych jako istotnego czynnika

¹³² M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965.

¹³³ E. Ostrom, T. Ahn, The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action, w: *Handbook of Social Capital: The Troika of Sociology*, G. T. Svendsen, G. L. H. Svendsen (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, s. 17-36.

¹³⁴ M. Grodzicki, Dlaczego grupom udaje się podejmować działania? Przedstawienie teorii działań zbiorowych Elinor Ostrom, „Ekonomia Społeczna”, 2015, nr 1, s. 76.

nie tylko warunkującego działania grup, ale i stanowiącego ich cechę bądź własność¹³⁵. Jako rozwinięcie bądź uzupełnienie tych teorii potraktować należy koncepcję kapitału społecznego¹³⁶.

Kapitał społeczny typologizowany jest na różne sposoby. Jedną z bardziej znanych klasyfikacji jest ujęcie R. Putnama, który wyróżnia kapitał społeczny wiążący, pomostowy oraz relacyjny. Pierwszy z wymienionych obejmuje relacje w wąskich grupach, takich jak rodzina. Kapitał pomostowy odnosi się z kolei do relacji między różnymi grupami o podobnych charakterystykach i miejscu w hierarchii (np. między mieszkańcami sąsiadujących dzielnic). Z kolei relacyjny kapitał społeczny dotyczy relacji i zaufania między podmiotami na różnych stopniach hierarchii, w tym między mieszkańcami miasta a władzą lokalną¹³⁷. Klasyfikacja ta stanowi przejaw patrzenia na kapitał społeczny jako na strukturę sieci społecznych wraz z podmiotami w nich uczestniczącymi¹³⁸. Poza wymiarem strukturalnym kapitał społeczny ma także wymiar normatywny (kognitywny). W tym sensie stanowi on zestaw wartości i norm, a także zaufania w danej grupie, pozwalających na skuteczne podejmowanie decyzji w warunkach demokracji¹³⁹.

W świetle przedstawionych ujęć kapitał społeczny jawi się jako zjawisko wielowymiarowe i przez to trudne w operacjonalizacji¹⁴⁰, zwłaszcza w kontekście innowacji społecznych, stanowiących przedmiot zainteresowania autora w niniejszej rozprawie. Relacja między partycypacją publiczną a kapitałem społecznym rozpatrywana może być w trójnasób.

¹³⁵ W odróżnieniu od pozostałych form kapitału jako czynników wytwórczych (kapitału finansowego, rzeczowego oraz ludzkiego) kapitał społeczny może być atrybutem zarówno jednostek, jak i grup. Zob. R. Putnam, *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York 2000, s. 17-18.

¹³⁶ Por. M. Woolcock, The place of social capital in understanding social and economic outcomes, „Canadian Journal of Policy Research”, 2001, vol. 2, no. 1, s. 76-78.

¹³⁷ R. Putnam, *Bowling alone...*, dz. cyt.

¹³⁸ J. S. Coleman, Social Capital in the Creation of Human Capital, „American Journal of Sociology”, 1988, vol. 94, s. 98.

¹³⁹ R. Putnam, *Bowling alone...*, dz. cyt., s. 18; F. Fukuyama, Social capital w: *Culture matters. How values shape human progress*, L. E. Harrison, S.P. Huntington (Eds.), Basic Books, New York 2001, s. 98.

¹⁴⁰ Zob. R. Putnam, *Bowling alone...*, dz. cyt.

Po pierwsze, partycypację uznać można za przejaw kapitału społecznego w jego strukturalnym, jak i normatywnym wymiarze¹⁴¹. Po drugie, realizacja narzędzi partycypacji zakłada obecność pewnych form kapitału społecznego – odpowiadających relacjom w obrębie grup sąsiedzkich, rodziny, a także związanych z zaufaniem do instytucji¹⁴². Akumulacja tych zróżnicowanych form kapitału społecznego sprzyja zwiększaniu postrzeganej przez jednostkę korzyści płynących z zaangażowania w działania zbiorowe względem korzyści związanych z działaniem w pojedynkę¹⁴³. Kapitał społeczny wiąże się w tym sensie z tworzeniem kultury partycypacji, stanowiącej zasób społeczności lokalnych oraz regionów. Kultura partycypacji, w myśl teorii zależności od ścieżki, pozwala wyjaśnić zróżnicowanie w zakresie aktywności społeczeństwa obywatelskiego w obrębie państw. Po trzecie, konsekwencja w realizacji instrumentów partycypacji może stanowić czynnik tworzenia się nowych form kapitału społecznego, które z czasem mogą przekształcać się w instytucje społeczeństwa obywatelskiego, bądź związane z działalnością innych aktorów życia publicznego.

1.4. Innowacyjność w sektorze publicznym

W procesie kształtowania kapitału społecznego oraz ludzkiego istotną rolę odgrywa innowacyjność, czyli zdolność podmiotów do generowania innowacji, Według J. Schumpetera innowacje „łączą czynniki wytwórcze w nowy sposób lub [inaczej mówiąc] polegają na tworzeniu nowych kombinacji” tych czynników¹⁴⁴. Innowacje przybrać mogą postać produktu, nowej metody dostarczania lub promocji dóbr i usług, pozyskiwania zasobów niezbędnych do ich wytworzenia, jak również modernizacji struktur przedsiębiorstwa. Nowatorski wymiar „kombinacji

¹⁴¹ Kapitał społeczny utożsamiany bywa niekiedy z instytucjami nieformalnymi (zwyczajami, tradycjami), wzmacniającymi bądź osłabiającymi działanie instytucji formalnych (zasad prawa). Instytucje traktować można również jako normy obowiązujące w danej strukturze społecznej, będące przejawem kapitału społecznego, poszerzone o zestaw kar i nagród za ich (nie)przestrzeganie. Zob. P. Ahlerup i in., *Social capital vs institutions in the growth process*, „European Journal of Political Economy”, 2009, vol. 25, no. 1, s. 1-14.

¹⁴² M. H. Khalili i in., *The Effect of Social Capital on Social Participation among citizens in Behshahr, Iran*, „European Online Journal of Natural and Social Sciences”, 2013, vol. 2, no. 3, s. 3002-3009.

¹⁴³ A. Antoci i in., *Social capital accumulation and the evolution of social participation*, „The Journal of Socio-Economics”, 2017, no. 36, s. 131.

¹⁴⁴ J. Schumpeter, *Business Cycles*, dz. cyt., s. 62.

czynników wytwórczych” dotyczy perspektywy danego innowatora: o innowacjach mowa jest zatem również wtedy, gdy wdrożone przez dany podmiot i nowe dlań rozwiązanie wykorzystywane było już wcześniej przez innych¹⁴⁵.

Przedstawione w kolejnym podrozdziale koncepcje rozwijane były na gruncie różnorodnych dyscyplin w obrębie nauk społecznych: ekonomii i finansów, nauk o zarządzaniu, a także badań miejskich. Koncepcje zarządzania publicznego oraz miasta inteligentnego dostarczają odpowiedzi na pytanie, jakie innowacje i w jakim zakresie są potrzebne dla sprawnego zarządzania sektorem publicznym. Wskazują one ponadto na rolę, jaką w modernizacji tego sektora spełniać może społeczeństwo obywatelskie, którego znaczenie w szczególności sposób zaznacza się w kluczowej dla autora koncepcji innowacji społecznych. Koncepcję tę omówiono w powiązaniu z teorią dyfuzji innowacji E. M. Rogersa oraz teorią cyklu życia produktu (innowacji), wskazujących na sekwencyjność procesu dyfuzji oraz zróżnicowanie podmiotów wdrażających innowacje. Założenia wymienionych teorii oraz koncepcji stanowiły podstawę do refleksji nad różnorodnością uwarunkowań dyfuzji nowatorskich rozwiązań.

1.4.1. Koncepcje zarządzania publicznego

Początki nowoczesnej myśli w dziedzinie zarządzania organizacjami sięgają lat 40. XX w. i zaproponowanego przez M. Webera modelu biurokracji. Hierarchizacja oraz centralizacja jawią się w nim jako cechy racjonalnego i nowoczesnego zarządzania administracją publiczną¹⁴⁶. Podstawę skutecznego działania w tym zakresie stanowić powinny doświadczenie i wiedza ekspercka wspierane przez zestaw reguł postępowania. W porównaniu do wcześniejszych modeli zarządzania opartych na tradycji feudalnej bądź charyzmie liderów, opierających władzę na kryteriach niemerytorycznych, ujęcie weberowskie uznaje się za innowacyjne¹⁴⁷.

¹⁴⁵ P. F. Drucker, *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 40-45.

¹⁴⁶ Tamże, s. 350.

¹⁴⁷ Por. M. Weber, *Economy and Society*, dz. cyt, s. 341-342, 357.

Technokratyczny model M. Webera sam także stał się przedmiotem krytyki. Podnoszono w niej m.in. kwestię przywiązania do stabilności organizacji jako czynnika utrudniającego realizację polityki publicznej¹⁴⁸. Uwagę zwrócono także na problem nieuzasadnionego rozrostu aparatu biurokratycznego oraz jego „wyobcowania”¹⁴⁹, przejawiającego się w ignorowaniu potrzeb przedsiębiorstwa i jego pracowników. Odpowiedzi na krytykę owej dziewiętnastowiecznej „technostruktury”¹⁵⁰ w modelu weberowskim dostarczyły koncepcje Nowego Publicznego Zarządzania (NPM) oraz współzarządzania (*governance*), rozwijane od lat 70. XX w. Kilka dekad później stanowiły one podbudowę ideową m.in. dla rozwoju instrumentów partycypacji publicznej, w tym budżetów obywatelskich¹⁵¹.

Nowe Publiczne Zarządzanie (NPM) stanowi koncepcję rozwijaną na bazie teorii wyboru publicznego (w tym teorii agencji)¹⁵², określaną także jako podejście menedżerskie¹⁵³ bądź rynkowe¹⁵⁴. Wzrost popularności koncepcji NPM przypadł na okres wzmacniania się trendów prywatyzacyjnych związanych z liberalizmem gospodarczym i ekonomią strony podażowej, dominujących w polityce m.in. Stanów Zjednoczonych w latach 80. XX stulecia¹⁵⁵.

Głównym założeniem modelu jest podniesienie efektywności gospodarowania: zwiększenie użyteczności danego produktu lub usługi dla

¹⁴⁸ M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, PWE, Warszawa 2011, s. 29.

¹⁴⁹ M. Ćwiklicki, W kierunku neo-biurokracji: o biurokracji we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego, MPRA Paper No. 65345, University Library of Munich, 2015, s. 3.

¹⁵⁰ R. Herbut, Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura, w: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens, I. Macek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 33.

¹⁵¹ Por. M. Poniatowicz, Kontrowersje wokół idei..., dz. cyt., s. 179, 184; M. Cieśla, J. K. Kazak, Znaczenie budżetu obywatelskiego w koncepcji good governance, w: *Marketing terytorialny: innowacje społeczne*, R. Romanowski, S. Palicki (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2019, s. 127-141.

¹⁵² M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, dz. cyt., s. 34-35.

¹⁵³ E. Młodzik, Założenia koncepcji New Public Management, „Współczesne Problemy Ekonomiczne”, 2015, nr 11, s. 186.

¹⁵⁴ M. Marks-Krzyszowska, Zarządzanie publiczne..., dz. cyt., s. 44.

¹⁵⁵ B. Lévesque, Social innovation in governance and public management systems: toward a new paradigm?, w: *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, F. Moulaert i in. (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013, s. 28.

odbiorcy i tym samym maksymalizacja korzyści (zysków) przy minimalizacji kosztów.

W porównaniu do koncepcji weberowskiej w modelu NPM osiągnięcie celów i monitorowanie efektów stają się istotniejsze od samego przestrzegania procedur. Administracja publiczna w podejściu menedżerskim ma za zadanie nakreślać kierunki rozwoju, misję oraz cele strategiczne swoich komórek organizacyjnych i organów. Jest również odpowiedzialna za określenie specyfikacji produktu bądź usługi końcowej wraz z wyznaczeniem kryteriów oceny postępów prac i ewaluacji. Z perspektywy konsumenta administracja publiczna jest przede wszystkim dostawcą dóbr i usług. Ich produkcja odbywać może się w ramach kontraktowania zadań¹⁵⁶, np. w formie partnerstw instytucji z sektora publicznego oraz prywatnego.

Podejście rynkowe w zarządzaniu publicznym wyznaczyło nowe możliwości wdrażania innowacji m.in. w obszarze monitorowania osiągnięć kadr oraz alokacji zasobów w procesach logistycznych¹⁵⁷. Innowacje produktowe i procesowe wymagają nierzadko reorganizacji podziału zadań i tworzenia nowych procedur kontrolnych w przedsiębiorstwie, co uzasadnia wdrażanie innowacji organizacyjnych¹⁵⁸. Te zaś polegają w Nowym Publicznym Zarządzaniu na zastępowaniu dużych, wielopoziomowych struktur małymi, wyspecjalizowanymi komórkami zarządzanymi przez kierowników obdarzonych znaczną autonomią decyzyjną¹⁵⁹. Nowe Publiczne Zarządzanie miało zatem istotny wkład w promowanie demokratycznych i zdecentralizowanych struktur zarządzania. Istotną rolę odegrał przy tym Bank Światowy, promujący wykorzystywanie instrumentów partycypacji publicznej w państwach rozwijających się, w szczególności w Afryce¹⁶⁰.

¹⁵⁶ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 10.

¹⁵⁷ B. Lévesque, *Social innovation in...*, dz. cyt., s. 29.

¹⁵⁸ M. Callon i in., *Que signifie innover dans les services. Une triple rupture avec le modèle de l'innovation industrielle*, „La Recherche”, 1997, vol. 295, s. 35, cyt. za: tamże, s. 26.

¹⁵⁹ E. H. Klijn, *New Public Management and Governance: A Comparison*, w: *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (Eds.), Oxford University Press, Oxford 2012, s. 205.

¹⁶⁰ Zob. Bank Światowy, *The Kenya Participatory Budgeting Initiative*, Washington, D.C. 2017.

Koncepcja NPM, stanowiąca odpowiedź na ograniczenia podejścia biurokratycznego, sama dość szybko stała się przedmiotem krytyki. Za problematyczne uznawano zbyt nacisk na ograniczanie kosztów, a także nadmierną biurokratyzację procedur oraz standaryzację produktów i usług¹⁶¹. Model powielał tym samym niektóre negatywne cechy weberowskiego modelu zarządzania, co czyniło go niezbyt przydatnym w rozwiązywaniu kompleksowych problemów społeczności lokalnych. Niektóre cechy podejścia menedżerskiego uznać należy wręcz za sprzeczne z ideami demokracji partycypacyjnej czy deliberatywnej. Sektor publiczny jawi się w modelu NPM bowiem jako przedsiębiorca zainteresowany innowacjami zamkniętymi, przy wdrażaniu których korzysta przede wszystkim z własnych zasobów, a mieszkańca postrzega głównie jako opiniodawcę w procesie tworzenia usługi¹⁶². W koncepcji tej brakuje zatem miejsca dla innowacji otwartych, aktywnie współtworzonych i stale usprawnianych przez różne podmioty¹⁶³.

Koncepcja *governance* odwołuje się do konieczności przeformułowania zadań dla administracji publicznej oraz zwiększenia znaczenia poziomych powiązań w strukturach organizacyjnych¹⁶⁴, stanowiąc tym samym rozwinięcie modelu Nowego Publicznego Zarządzania¹⁶⁵. O ile jednak w podejściu rynkowym punktem odniesienia przy opracowywaniu strategii i ewaluacji działań były potrzeby konsumenta, współzarządzanie opiera się na koordynowaniu interesów różnych grup społecznych¹⁶⁶. *Governance* oznacza zatem przejście od rządzenia

¹⁶¹ C. Hood, R. Dixon, What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints, „Governance”, 2015, vol. 28, no. 3, s. 265-267.

¹⁶² J. Džinić i in., Participatory Budgeting: A Comparative..., dz. cyt., s. 32. Por. także W. A. Nowak, Nowe zarządzanie publiczne: perspektywa rachunkowości, w: *Zarządzanie w sektorze publicznym*, B. Kożuch (red.), Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003, s. 51.

¹⁶³ B. Lévesque, Social innovation in governance..., dz. cyt., s. 34.

¹⁶⁴ J. Hausner, Governance i jego konceptualne podstawy, w: J. Hausner, *Współzarządzanie publiczne*, dz. cyt., s. 17-37.

¹⁶⁵ Por. M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, dz. cyt., s. 17.

¹⁶⁶ M. Żabiński, Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym, w: *Współzarządzanie publiczne*, dz. cyt., s. 178-201.

imperatywnego do interaktywnego¹⁶⁷, co uwidacznia się w zapisach Białej Księgi Komisji Europejskiej z 2001 r. Według nich współzarządzanie charakteryzuje się:

- otwartością na współpracę;
- włączeniem różnych podmiotów w poszczególne etapy realizacji celów (od projektowania projektu do jego implementacji);
- przejmowaniem odpowiedzialności oraz rozliczalnością decydentów (*accountability*), opartą o jasny podział obowiązków pomiędzy zaangażowane strony;
- skutecznością działań realizowanych na właściwym szczeblu administracji i z wykorzystaniem zebranych doświadczeń;
- spójnością interwencji podejmowanych w poszczególnych sektorach gospodarki¹⁶⁸.

Realizacja wymienionych zasad odbywa się w ramach sieci partnerów lokalnych, którą przedstawiono schematycznie na rys. 1-1. Dzięki współpracy różnych podmiotów możliwe jest łatwiejsze dzielenie się odpowiedzialnością oraz zarządzanie ryzykiem¹⁶⁹. Współpraca w ramach sieci utożsamiana jest przez wielu badaczy ze zwiększeniem skuteczności działań (rozumianej jako stopień realizacji celów) oraz racjonalności gospodarowania zasobami (rozumianej jako relacja efektów do nakładów)¹⁷⁰. Staje się to możliwe dzięki generowanym innowacjom, przyjmującym często formę mechanizmów koprodukcji dóbr i usług¹⁷¹.

¹⁶⁷ J. Hausner, *Zarządzanie Publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 406.

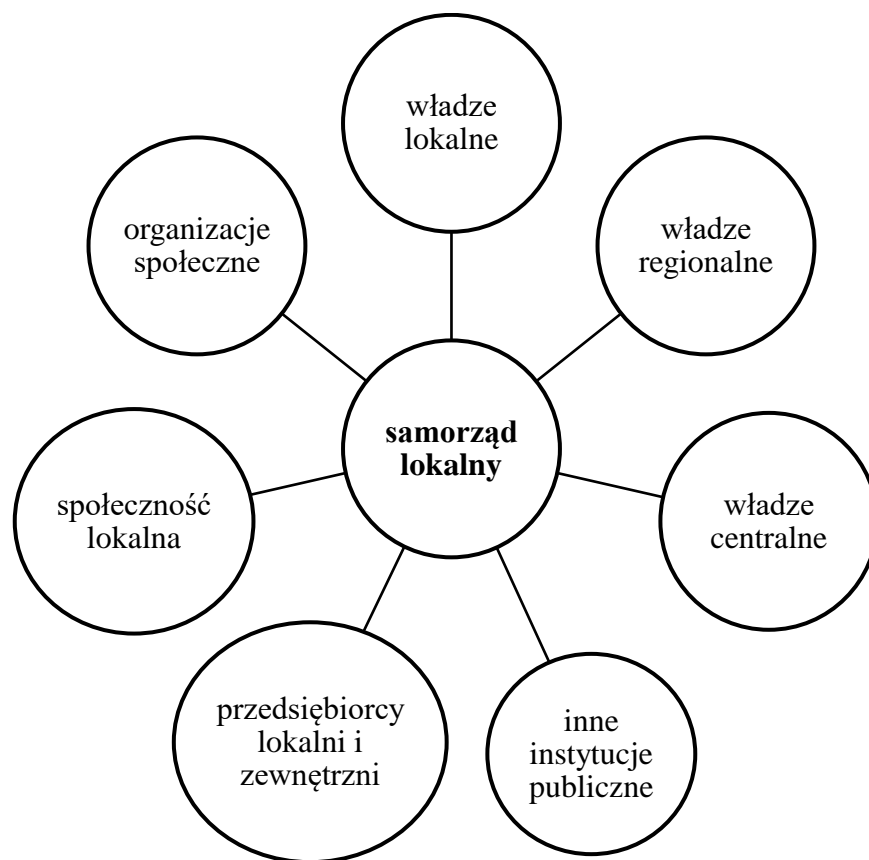
¹⁶⁸ Komisja Europejska, *European Governance: A White Paper*, Communication from the Commission, COM920010 428, Brussels 2001.

¹⁶⁹ M. Żabiński, *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe...*, dz. cyt., s. 189.

¹⁷⁰ Zob. W. H. Voorberg i in., *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey*, „*Public Management Review*”, 2015, vol. 17, no. 9, s. 1341.

¹⁷¹ *Public Management and Governance*, T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), Routledge, London 2009, s. 224-228.

Rysunek 1-1. Kluczowi aktorzy sieci partnerstw lokalnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Żabiński, Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe..., dz. cyt., s. 191.

Pod pojęciem koprodukcji należy rozumieć włączenie odbiorców usług w proces ich wytwarzania i dostarczania – nie zaś jedynie uwzględnienie ich potrzeb podczas fazy projektowania, jak ma to miejsce w Nowym Publicznym Zarządzaniu. Koprodukcja w zarządzaniu w sektorze publicznym uznana została w Nowej Karcie Lipskiej z roku 2020 za podstawę zorientowanego na innowacje rozwoju obszarów miejskich¹⁷². Stanowi ona współcześnie jeden z kluczowych elementów polityki lokalnej oraz marketingu terytorialnego licznych europejskich samorządów¹⁷³.

¹⁷² Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra, 2021, https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4151/Nowa_Karta_Lipska-t_umaczenie_ko_cowe_2021.pdf (dostęp: 02.03.2023).

¹⁷³ M. Horne, T. Shirley, *Co-production in public services: a new partnership with citizens*, Cabinet Office, London 2009.

Koprodukcja obejmuje zróżnicowane formy aktywności, w których stroną inicjującą bądź zaangażowaną mogą być zarówno pojedynczy mieszkańcy lub ich grupy, jak i formalne instytucje działające na ich rzecz. Zaangażowanie interesariuszy partycypacji w proces koprodukcji odbywać może się na dwa sposoby¹⁷⁴. Mieszkańcy mogą sami opracowywać zasady wytwarzania dobra lub usługi, przejmując odpowiedzialność za jej dostarczenie innym. Alternatywnie mogą być tylko konsultantami na etapach przygotowania, wdrożenia oraz ewaluacji dobra bądź usługi, na bieżąco zgłaszającymi swoje uwagi i propozycje modyfikacji¹⁷⁵. W obszarze lokalnej partycypacji publicznej przykładami koprodukcji są:

- inicjatywy lokalne nakierowane na rozwiązanie problemów mniejszych społeczności skupionych w dzielnicach bądź osiedlach;
- partnerstwa publiczno-prywatne oraz publiczno-społeczne, przewidujące zlecenie realizacji zadań podmiotom prywatnym lub organizacjom społecznym;
- referenda lokalne oraz inne typowe dla ośrodków miejskich formy uczestnictwa, w tym budżety obywatelskie¹⁷⁶.

Należy podkreślić, że nie każda z tych form ma potencjał przeobrażenia dotychczasowych struktur współzarządzania. Może wiązać się to z rozbieżnościami interesów, brakami w wiedzy merytorycznej partnerów, jak i problemem kontroli ustalonych *a priori* zasad wraz z rozszerzaniem się sieci o nowych partnerów¹⁷⁷. Jednocześnie jednak dynamika i zróżnicowanie w obrębie sieci partnerstw stanowi o ich sile i potencjale adaptacyjnym. W myśl modelu poczwórnej helisy szczególną rolę odgrywa przy tym społeczeństwo obywatelskie jako partner państwa,

¹⁷⁴ Niektórzy autorzy rozróżniają w tym kontekście między koprodukcją w sensie węższym a współtworzeniem (*co-creation*) właściwym dla bardziej zaawansowanych instrumentów partycypacji publicznej. Zob. W. H. Voorberg i in., *A Systematic Review...*, dz. cyt., s. 1340.

¹⁷⁵ U. Kobylińska, *Koprodukcja usług publicznych w świetle przeglądu literatury*, „*Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*”, 2018, nr 162, s. 208.

¹⁷⁶ D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne*, w: *Współzarządzanie publiczne*, dz. cyt., s. 286-302.

¹⁷⁷ J. Hausner, *Governance i jego...*, dz. cyt., s. 23.

środowiska badawczego oraz sektora prywatnego w realizacji zadań polityki lokalnej¹⁷⁸.

W kontekście podtrzymywania ciągłości funkcjonowania sieci spojrzeć należy na zindywidualizowane oraz zinstytucjonalizowane formy społeczeństwa obywatelskiego. Do tych ostatnich zaliczyć należy instytucje ekonomii społecznej: podmioty o zróżnicowanych formach prawnych (m.in. fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie socjalne), których wspólną cechą jest jednoczesna realizacja celów ekonomicznych i społecznych, przy zróżnicowanym poziomie niezależności od instytucji publicznych oraz podmiotów sektora prywatnego.

Podmioty ekonomii społecznej wykazują potencjał generowania innowacji m.in. ze względu na możliwości pozyskiwania środków z różnych źródeł oraz łatwość mobilizowania lokalnych zasobów, choćby w postaci kapitału ludzkiego wolontariuszy¹⁷⁹. Sprawia to, że instytucje te występować mogą w zróżnicowanych rolach: nie tylko jako wykonawcy zadań w ramach partnerstw publiczno-społecznych, ale również jako rzecznicy w istotnych społecznie sprawach, czy też eksperci-doradcy. Owa specyfika zinstytucjonalizowanych form społeczeństwa obywatelskiego wpisuje się w podkreślaną w modelu poczwórnej helisy niestałość i wymiennosc ról partnerów sieci, realizowanych na styku różnych sektorów gospodarki¹⁸⁰.

1.4.2. Miasta inteligentne

Innowacyjne aspekty w koncepcjach współzarządzania i koprodukcji znajdują rozwinięcie we współczesnych modelach zarządzania obszarami miejskimi. Miasta określane są w nich m.in. jako „informacyjne”, „cyfrowe”,

¹⁷⁸ E. G. Carayannis, D. F. J. Campbell, 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem, „International Journal of Technology Management”, 2009, vol. 46, nos. 3/4, s. 201-234.

¹⁷⁹ D. Moroń, M. Klimowicz, Podmioty ekonomii społecznej w procesie zarządzania innowacjami społecznymi, „Ekonomia Społeczna”, 2015, nr 1, s. 30-31.

¹⁸⁰ Por. I. Łącka, Jednostka samorządu terytorialnego jako partner regionalnego systemu innowacji w modelach potrójnej i poczwórnej helisy, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2018, nr 56(4), s. 43.

a najczęściej jako „inteligentne”¹⁸¹. Podejścia te łączy podkreślanie roli różnych zasobów oraz grup interesariuszy zaangażowanych w realizację celów polityki miejskiej¹⁸². Choć koncepcja *smart city* traktowana była przez niektórych badaczy jako przyciągająca uwagę etykieta, mająca uwiarygadniać podejmowane przez samorząd lokalny działania¹⁸³, zyskała ona popularność zarówno w dyskursie naukowym, jak i politycznym¹⁸⁴. Pojemną definicję miasta inteligentnego proponują T. Nam i T. Pardo. Według nich *smart city* stanowi innowację w sektorze publicznym, możliwą dzięki technologiom informacyjnym i zaadaptowaną do warunków miejskich¹⁸⁵. Innowacje miejskie rozpatrywać należy w trzech aspektach: technologicznym, organizacyjnym i politycznym.

Technologia uznawana jest w literaturze przedmiotu za wyznacznik inteligentnego charakteru miast¹⁸⁶. Stanowi ona źródło postępu w przekroju zróżnicowanych celów polityki lokalnej, takich jak rozwój infrastruktury technicznej, czy też pobudzanie aktywności społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście do koncepcji miasta inteligentnego nawiązują badania nad sposobami wdrażania i skutecznością instrumentów e-partycypacji. Wśród licznych¹⁸⁷ rozwiązań technologicznych stosowanych w mobilizowaniu bądź informowaniu interesariuszy budżetów obywatelskich oraz innych narzędzi partycypacji publicznej wymieniać należy przede wszystkim systemy do zgłaszania projektów, oddawania głosów i monitorowania ich statusu, a także m.in. fora internetowe oraz wirtualne pokoje do dyskusji na żywo. Wskazuje się również na bardziej zaawansowane rozwiązania, takie jak interaktywne symulatory, konfrontujące zainteresowanych mieszkańców z zadaniem zaplanowania budżetu, a także

¹⁸¹ Por. S. P. Mohanty i in., Everything you wanted to know about smart cities. The internet of things is the backbone, „IEEE Consumer Electronics Magazine”, 2016, vol. 5, no. 3, s. 60.

¹⁸² Zob. przegląd obecnych w literaturze przedmiotu koncepcji powiązanych z miastem inteligentnym w: V. Albino i in., Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives, „Journal of Urban Technology”, 2015, vol. 22, no. 1, s. 3-21.

¹⁸³ Zob. R. Hollands, Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?, „City”, 2008, vol. 12, no. 3, s. 303-320.

¹⁸⁴ Por. V. Albino i in., Smart cities: Definitions, dimensions..., dz. cyt., s. 4-5.

¹⁸⁵ T. Nam, T. Pardo, Smart city as..., dz. cyt., s. 186.

¹⁸⁶ Por. H. Chourabi i in., *Understanding smart cities: An integrative framework*, 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Koloa 2012, s. 2294.

¹⁸⁷ Szerzej zob. J. Rose i in., Technology support for participatory budgeting, „International Journal of Electronic Governance”, 2011, vol. 3, no. 1, s. 3-24.

wykorzystujące dane przestrzenne partycypacyjne systemy informacji geograficznej (PPGIS).

Do rozwiązań PPGIS zaliczyć należy m.in. narzędzia służące mapowaniu oczekiwań różnych grup społecznych (poprzez zbieranie ich opinii i przedstawianie w formie graficznej), a także wizualizacji realizowanych na bieżąco oraz planowanych projektów wraz z przestrzennym zasięgiem ich oczekiwanych efektów. Systemy te wykorzystane mogą być również do uwrażliwiania mieszkańców na zróżnicowanie jakości w obrębie miasta w przystępnej dla nich formie. Partycypacyjne systemy informacji geograficznej stanowią cenne uzupełnienie tradycyjnych kanałów komunikacji z mieszkańcami oraz mogą być wykorzystywane do realizacji założeń demokracji partycypacyjnej. Jednocześnie mogą one stanowić wsparcie dla istniejących mechanizmów demokracji deliberatywnej: zwłaszcza wtedy, kiedy skomplikowaną naturę problemu łatwiej poddać wizualizacji niż przedstawić jako problem do dyskusji¹⁸⁸.

Elastyczność rozwiązań PPGIS ułatwia docieranie przy ich pomocy do szczególnych grup interesariuszy, w tym do imigrantów oraz dzieci¹⁸⁹. Zaleta ta dotyczy w pewnym stopniu także ogółu innowacji technologicznych wdrażanych w miastach inteligentnych, które, w połączeniu z tradycyjnymi formami komunikacji, mogą ułatwiać aktywizowanie mieszkańców zagrożonych marginalizacją w życiu politycznym, takich jak osoby o ograniczonej mobilności¹⁹⁰. Co więcej, wykorzystanie wspieranych technologicznie innowacji sprzyja osiągnięciu efektów *spill-over* poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej niezbędnej do wdrażania nowych rozwiązań¹⁹¹.

¹⁸⁸ R. J. McLain i in., Multiple methods of public engagement: Disaggregating socio-spatial data for environmental planning in western Washington, USA, „Journal of Environmental Management”, 2017, vol. 204, s. 61-74.

¹⁸⁹ M. Kahila-Tani i in., Does mapping improve public participation? Exploring the pros and cons of using public participation GIS in urban planning practices, „Landscape and Urban Planning”, 2019, vol. 186, s. 49-50.

¹⁹⁰ Por. E. S. M. Cunha i in., Participatory Budgeting and the Use of Information and Communication Technologies: A Virtuous Cycle?, „RCCS Annual Review”, 2011, issue 3, s. 148-150.

¹⁹¹ A. Caragliu, C. F. Del Bo, Smart innovative cities: The impact of Smart City policies on urban innovation, „Technological Forecasting and Social Change”, 2019, vol. 142, s. 382.

Innowacje miejskie pojawiają się również w kontekście promowania miasta jako marki: pod szyldem inteligentnego rozwoju podejmowane są działania, mające wzmocnić w obywatelach potrzebę identyfikacji z miastem lub uwiarygodnić w ich oczach działania samorządu lokalnego¹⁹². Przykładem może być stworzenie platformy oferującej otwarty dostęp do danych dotyczących m.in. demografii lub jakości życia, a także rewitalizacja przestrzeni publicznych, szczególnie w małych gminach, pozwalająca mieszkańcom osiedli na lepszą identyfikację z miejscem zamieszkania¹⁹³. Powszechność dostępu do danych stanowi podstawę polityki opartej na faktach (*evidence-based policy*), kluczowej dla ciągłego ulepszania i dostosowywania podejmowanych działań do zmieniających się potrzeb interesariuszy partycypacji¹⁹⁴. Stanowi to także istotny element w budowie wizerunku otwartego na głos społeczeństwa obywatelskiego i skłonnego do uczenia się także na własnych błędach samorządu terytorialnego.

W świetle powyższych rozważań technologia jawi się jako narzędzie usprawnień różnych form kapitału, w tym kapitału ludzkiego, nie zaś jako cel sam w sobie: to ludzie i ich wiedza, kompetencje oraz postawy powinny bowiem pozostawać w centrum uwagi decydentów¹⁹⁵. Ma to przełożenie na istotne znaczenie dwóch kolejnych wymiarów *smart city*. W wymiarze organizacyjnym oraz politycznym innowacje stanowią narzędzia poprawy zdolności instytucji sektora publicznego do skutecznego wykorzystywania technologii, usprawnienia instytucji zarządzania miastem oraz polepszenia przepływu informacji między władzą a obywatelami. Inteligentny charakter miast może wyrażać się poprzez innowacje organizacyjne i procesowe, często wspierane technologicznie, mające na celu głębsze zmiany nie tylko w relacjach władza-obywatele, ale i w obrębie społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁹² T. M. La Porte, E-government II. Being good and doing well: Organizational Openness and Government Effectiveness on the World Wide Web, „Bulletin of the American Society for Information Science and Technology”, 2005, vol. 31, no. 3, s. 23-27.

¹⁹³ A. Słocińska, Rola innowacji społecznych..., dz. cyt., s. 287.

¹⁹⁴ D. Mills i in., Evidence-Based Public Policy Decision-Making in Smart Cities: Does Extant Theory Support Achievement of City Sustainability Objectives?, „Sustainability”, 2022, vol. 13, no. 3, s. 4-5.

¹⁹⁵ V. Albino i in., Smart cities: Definitions, dimensions..., dz. cyt., s. 11.

Przedstawione przykłady rozwiązań *smart city* odpowiadają odmiennym sposobom rozumienia samej koncepcji: począwszy od spojrzenia na technologię jako na wsparcie w realizacji marketingu miejskiego, poprzez reorganizację sposobu podejmowania decyzji oraz metod gromadzenia i przetwarzania danych, aż po współzarządzanie w ramach sieci partnerów lokalnych w mieście inteligentnym (*smart urban collaboration*)¹⁹⁶. Wielowymiarowość postrzegania miasta inteligentnego, jak i inteligentnego zarządzania miastem ma swój związek z różnorodnością form innowacji, leżących u podstaw koncepcji *smart city*.

1.5. Innowacje społeczne

Aby zrozumieć społeczny wymiar innowacji, konieczne jest odwołanie się do nich jako do instrumentów pozwalających na tworzenie instytucji, jak i do instytucji samych w sobie – nie tylko współtworzonych przez społeczeństwo obywatelskie i wywierających na nie wpływ, ale również ewoluujących wraz z nim¹⁹⁷. Społeczne aspekty innowacji były częścią ekonomicznego dyskursu naukowego już od przełomu XVIII i XIX stulecia. W swych początkach pojęcie „innowacja społeczna” miało polityczne i negatywne zabarwienie: dotyczyło każdej rewolucyjnej, tj. zakłócającej porządek zmiany społecznej¹⁹⁸.

W początkach kolejnego stulecia o kierującym się wewnętrznymi pobudkami przedsiębiorcy, który ponosi społeczną odpowiedzialność i może wyzwalać swymi działaniami głębsze przemiany społeczne, pisał J. Schumpeter¹⁹⁹. Zwrot ku perspektywie menedżerskiej w zarządzaniu publicznym w drugiej połowie wieku XX wyzwolił koncentrację na technologicznym wymiarze innowacji²⁰⁰.

¹⁹⁶ A. Meijer, M. P. R. Bolivar, Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance, „International Review of Administrative Sciences”, 2015, vol. 82, issue 2, s. 392-408.

¹⁹⁷ A. Olejniczuk-Merta, Innowacje społeczne, „Konsumpcja i rozwój”, 2013, nr 1, s. 21-34.

¹⁹⁸ *Social Innovation as a Trigger for Transformations: The Role of Research*, B. Leubold i in. (Eds.), Publication Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 14.

¹⁹⁹ Por. K. Śledzik, Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2257783_code1032344.pdf?abstractid=2257783&mirid=1 (dostęp: 14.11.2022), s. 91-94; B. Jessop i in., Social innovation research: A new stage in innovation analysis?, w: *The International Handbook on Social Innovation*, dz. cyt., s. 114.

²⁰⁰ Przesadna koncentracja na technologii w badaniach nad innowacjami określana jest w literaturze przedmiotu jako *technological bias*. Zob. F. Moulart i in., Towards alternative model(s) of local innovation, „Urban Studies”, 2005, vol. 42, no. 11, s. 1969.

Nadrzędnym celem innowacji stało się pobudzanie wzrostu gospodarczego, a ich społeczny wymiar wiązano głównie z redystrybucją generowanych nadwyżek między grupy społeczne, traktując tę redystrybucję jako uniwersalny cel dla gospodarek rozwiniętych oraz rozwijających się²⁰¹.

Dopiero w latach 70. XX w., na fali reformistycznych ruchów miejskich, porzucono myślenie technokratyczne w dyskursie naukowym na rzecz powrotu do społecznych korzeni innowacyjności. Współcześnie innowacje społeczne traktowane są jako specyficzny rodzaj nowatorskich rozwiązań o zespole powiązanych ze sobą cech. Wybrane definicje innowacji społecznej spotykane w literaturze przedmiotu przedstawiono w ujęciu chronologicznym w tabeli 1-1.

Tabela 1-1. Przegląd definicji innowacji społecznej

Nr	Definicja
1.	Pragnienie robienia rzeczy inaczej, myślenia w kategoriach transformacji w stosunku do instytucji i praktyk społecznych ²⁰² .
2.	Innowacja łącząca cechy innowacji procesowej i produktowej, sprzyjająca dostarczaniu nowych produktów, trwałej zmianie relacji społecznych oraz zdolności społeczności do działania ²⁰³ .
3.	Nowe pomysły (produkty, usługi, modele) opracowane, aby zaspokoić potrzeby społeczne; wspierane przez sektor publiczny, grupy społeczne, organizacje wolontariatu – nie ograniczają się do jednego sektora czy obszaru działania ²⁰⁴ .
4.	Nowe rozwiązania problemu społecznego, które są bardziej efektywne, wydajne i stabilne niż istniejące rozwiązania; tworzą wartość dla całego społeczeństwa bardziej niż pojedynczych jednostek; odnoszą się do różnych sektorów, poziomów analizy oraz metod działania; mogą być nimi: produkt,

²⁰¹ Por. J. Schot, W. E. Steinmueller, Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change, „Research Policy”, 2018, vol. 47, issue 9, s. 1563-1565.

²⁰² J. L. Chambon i in., Les innovations sociales, Presses Universitaires de France. Que sai-je?, Paris 1982, cyt. za: C. Andrew, J.-L. Klein, *Social Innovation: What is It and Why Is It Important to Understand It Better?*, Ontario Ministry of Research and Innovation, Toronto 2010, s. 22.

²⁰³ F. Moulaert i in., *Towards Alternative Model(s)...*, dz. cyt., s. 1976.

²⁰⁴ N. Bacon i in., *Transformers: How local areas innovate to address changing social needs*, NESTA, London 2008, s. 13.

	proces tworzenia, technologia, zasada, idea, ustawodawstwo, ruch społeczny, interwencje oraz kombinacje kilku z nich ²⁰⁵ .
5.	Programy, produkty, procesy głęboko zmieniające procedury, zasoby, przepływy i przekonania w każdym systemie społecznym ²⁰⁶ .
6.	Nowe idee mające potencjał do poprawy zarówno jakości, jak i długości życia ²⁰⁷ .
7.	Nowe formy zaangażowania obywatelskiego, uczestnictwa i demokracji, przyczyniające się do wzmocnienia pozycji grup zagrożonych marginalizacją i prowadzące do większego zaangażowania obywateli ²⁰⁸ .

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Innowacje społeczne...*, J. Wyrwa (red.), dz. cyt., s. 45-46.

Przedstawione ujęcia klasyfikować można według zakresu pojęciowego (innowacja społeczna jako produkt bądź proces) oraz według ich wartościującego charakteru (innowacja w ujęciu normatywnym i nienormatywnym). Istotne jest ponadto dookreślenie, do czego odnosić ma się przymiotnik „społeczna” w definicji pojęcia²⁰⁹. Niekiedy zaznaczany jest wyłącznie produktowy charakter innowacji społecznej, przy czym oznaczać to może zarówno niewcielone w życie idee, jak i wdrożone na rynek produkty, usługi bądź rozwiązania organizacyjne (przykłady 3 i 6). Tylko w przypadku pierwszej i zarazem najstarszej z wymienionych definicji innowacja społeczna przedstawiana jest jako proces osiągania celów, podczas gdy w pozostałych ujęciach zidentyfikować można zarówno elementy produktowe, jak i procesowe.

²⁰⁵ J. A. Phils i in., Rediscovering Social Innovation, „Stanford Social Innovation Review”, 2008, vol. 6, no. 4, s. 36.

²⁰⁶ F. Westley, Social Innovation and Resilience: How One Enhances the Other, „Stanford Social Innovation Review”, 2013, vol. 11, no. 3, s. 7.

²⁰⁷ E. Pol, S. Ville, Social innovation: buzz-word or enduring term?, „Journal of Socio-Economics”, 2009, vol. 38, no. 6, s. 881, 884.

²⁰⁸ S. Neumeier, Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? – Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research, „Sociologia Ruralis”, 2012, vol. 52, no. 1, s. 53.

²⁰⁹ Por. N. Ayob i in., How Social Innovation 'Came to Be': Tracing the Evolution of a Contested Concept, „Journal of Social Policy”, 2016, vol. 45, no. 4, s. 636.

Według drugiej osi klasyfikacji wyróżnia się definicje w większym bądź mniejszym stopniu normatywne. Definicje normatywne nadają innowacji pozytywny, autoteliczny charakter. Innowacja jest „dobra” sama w sobie, co wyraża się poprzez dobór środków, jak i sam fakt osiągnięcia celów związanych z poprawą jakości życia, zwłaszcza w odniesieniu do grup zagrożonych marginalizacją społeczną (przykłady 4, 6, 7). W definicjach nienormatywnych innowacja społeczna jawi się natomiast jako rozwiązanie nowatorskie, czynnik wyzwalający pewne zmiany, takie jak nowy produkt bądź usługa. Definicje te wartościują środki służące realizacji celów (np. budowanie dobrej jakości kapitału społecznego), jednak bez zakładania pożądanых i trwałych, obserwowanych w długim okresie efektów.

Definicje nienormatywne kontrastują z tendencją badaczy do postrzegania innowacji społecznych jako z natury korzystnych i podatnych na dyfuzję²¹⁰, co jednak nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości. Niekiedy bowiem popularność zyskują innowacje uznane z perspektywy czasu za słabe, a rozwiązania podawane za przykłady dobrych praktyk nie przechodzą procesu dyfuzji²¹¹. Jak słusznie zauważają H. Preskill i T. Beer, o ile zakładane, długoterminowe efekty innowacji można zawczasu sprecyzować, droga do ich osiągnięcia jest znacznie mniej przejrzysta²¹². Skuteczność każdego nowatorskiego programu polityki jest „warunkowana zaangażowaniem samych beneficjentów zmiany”²¹³, a więc zależy od lokalnego kontekstu wdrożenia danej innowacji²¹⁴.

Wobec powyższego zasadne jest zdaniem autora, aby innowacje społeczne rozpatrywać jako narzędzia usprawniające wykorzystanie i sprzyjające poprawie jakości dostępnych zasobów. W niniejszej pracy przyjęto zatem nienormatywne

²¹⁰ Por. E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, dz. cyt., s. 106.

²¹¹ J. W. Dearing, J. G. Cox, *Diffusion of Innovations Theory*, „Health Affairs”, 2018, vol. 37, no. 2, s. 184.

²¹² H. Preskill, T. Beer, *Evaluating Social Innovation*, FSG & Center for Evaluation Innovation, 2012, <https://www.evaluationinnovation.org/wpcontent/uploads/2012/08/EvaluatingSocialInnovation.pdf> (dostęp: 04.08.2021), s. 5.

²¹³ A. Słocińska, *Rola innowacji społecznych...*, dz. cyt., s. 277.

²¹⁴ J. Howaldt i in., *Theoretical approaches to social innovation. A critical literature review*, SI DRIVE, Dortmund 2014, s. 89.

ujęcie innowacji społecznej oparte na definicji F. Moulaerta i in.²¹⁵ Innowację społeczną w odniesieniu do narzędzi partycypacji publicznej stanowi nowatorskie rozwiązanie lub też zestaw takich rozwiązań, które sprzyja(-ją):

- zmianie alokacji dóbr i usług na rynku;
- kształtowaniu lokalnych struktur współzarządzania;
- poprawie zdolności społeczności lokalnych do rozwiązywania problemów w przyszłości poprzez akumulację i podnoszenie jakości kapitału ludzkiego oraz społecznego.

1.5.1. Typologia innowacji społecznych

Przyjęcie nienormatywnej definicji innowacji pozwala na wyróżnienie ich kilku odmian (tabela 1-2).

Tabela 1-2. Typy innowacji społecznych

Typ innowacji społecznej	Główne cechy
strukturalna (przełomowa)	Przeobrażenia społeczno-gospodarcze na skalę globalną związane m.in. z industrializacją oraz upowszechnianiem się kapitalistycznych form produkcji.
instytucjonalna (radikalna)	Ograniczenie asymetrii władzy i wzmacnianie pozycji grup społecznych zagrożonych marginalizacją poprzez korektę mechanizmu dostarczania dóbr i usług.
uzupełniająca (przyrostowa)	Wzbogacenie istniejącego mechanizmu dostarczania dóbr i usług, bez trwałego przekształcania relacji społecznych.
instrumentalna	Sformułowanie nowej, zwracającej uwagę nazwy dla znanego już narzędzia celem zwiększenia jego rozpoznawalności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. de Bruin, L. Stangl, *The Social Innovation...*, dz. cyt.; P. Marques i in., *Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept*, "Environment and Planning, C: Politics and Space", 2018, vol. 36, no. 3, s. 496-512.

²¹⁵ F. Moulaert i in., *Towards alternative model(s)...*, dz. cyt., s. 1976.

Wyznacznikami typu innowacji społecznych są przede wszystkim głębokość oraz potencjał generowania korzyści społecznych, świadczący o ich jakości, a także potencjalny zasięg geograficzny innowacji w procesie dyfuzji.

Innowacja strukturalna (przełomowa) cechuje się znacznym potencjałem nie tylko w tworzeniu wartości, ale i w transformowaniu społeczeństw oraz trwałej zmianie ich możliwości do działania. Z uwagi na jej globalny, historyczny oraz nierzadko utopijny charakter innowacje strukturalne nie stanowią przedmiotu dalszych refleksji w niniejszej rozprawie²¹⁶.

Innowacje instytucjonalne (radykalne) cechuje, poza reformatorskim w sensie schumpeteriańskim charakterem²¹⁷, obecność wpływowych instytucji bądź jednostek – liderów, stojących za identyfikacją problemów i inicjowaniem procesu przemian²¹⁸. Jako przykład odpowiadającej tym kryteriom innowacji podawany jest *Grameen Bank* w Bangladeszu, oferujący pożyczki grupowe dla osób ubogich²¹⁹. W tej grupie innowacji mieści się także, jak zasygnalizowano we wstępie, pionierski budżet obywatelski w Porto Alegre.

Znaczną część opisywanych w literaturze rozwiązań polityki lokalnej sklasyfikować można jako innowacje uzupełniające (przyrostowe), stanowiące dopełnienie istniejących narzędzi lokalnej polityki społecznej lub alternatywę dla nich. Przykładami są lokalne programy edukacji ekologicznej, programy wsparcia dla lokalnych dostawców produktów rolnych, a także instytucje społeczeństwa obywatelskiego, współtworzone przez grupy zagrożone marginalizacją.

W przypadku innowacji instrumentalnych niekiedy ciężko jest zidentyfikować elementy produktowe, organizacyjne bądź technologiczne. Innowacje tego typu stanowią raczej formy komunikatów marketingowych, mogących towarzyszyć innym programom polityki. Innowacje instrumentalne

²¹⁶ Por. P. Marques i in., *Social innovation in question...*, dz. cyt., s. 501-502.

²¹⁷ Por. B. Jessop i in., *Social innovation research...*, dz. cyt., s. 114.

²¹⁸ S. Zahra i in., *A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges*, „*Journal of Business Venturing*”, 2009, vol. 24, no. 5, s. 519-532.

²¹⁹ A. de Bruin, L. Stangl, *The Social Innovation...*, dz. cyt.

przyjmują często formę etykiet²²⁰ nadawanych działaniom w celu zwiększenia ich rozpoznawalności i dzięki temu wzmocnienia pozycji innowatora. Przykład stanowi wykorzystanie pojęcia społecznej odpowiedzialności biznesu przez podmioty tylko deklarujące działania na rzecz społeczności lokalnej, lecz nie uwzględniające ich w znacznym stopniu w swej bieżącej działalności.

Innowacje społeczne wpisują się w paradygmat rozwiązań otwartych, których ostateczny kształt mocniej niż w przypadku zamkniętych typów innowacji zależy od potrzeb lokalnych społeczności. Podkreśla to znaczenie samorządu jako rzecznika owych interesów²²¹, jak i społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego z jednej strony grupę podmiotów polityki innowacyjnej, a z drugiej – obszar działań tejże polityki. Koncepcja innowacji społecznych integruje w sobie różne koncepcje dotyczące problematyki partycypacji publicznej, w tym współzarządzanie oraz koprodukcję²²². Czyni to z niej dogodny punkt wyjścia do prowadzenia badań osadzonych w nurcie ekonomii instytucjonalnej.

1.5.2. Dyfuzja i cykl życia innowacji

Pod pojęciem dyfuzji innowacji rozumieć należy upowszechnianie się programów polityki, wdrażanych na danych obszarach²²³. Pojedynczymi ogniwami dyfuzji są transfery innowacji, również te zakończone niepowodzeniem²²⁴ – w tym drugim przypadku mowa jest o lekcji płynącej z doświadczeń negatywnych²²⁵. Doświadczenia te mogą mieć różny charakter, zależny od zaistnienia pasywnego bądź aktywnego scenariusza odrzucenia innowacji²²⁶.

²²⁰ Por. P. Marques i in., *Social innovation in question...*, dz. cyt., s. 503.

²²¹ A. Słocińska, *Rola innowacji społecznych...*, dz. cyt., s. 278.

²²² *Innowacje społeczne...*, J. Wyrwa (red.), dz. cyt., s. 55.

²²³ O. Porto de Oliveira, *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting*, Springer International Publishing, Cham 2017, s. 41-42.

²²⁴ D. Dolowitz, D. Marsh, *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*, „Governance”, 2000, vol. 13, no. 1, s. 17-18.

²²⁵ Por. J. W. Dearing, J. G. Cox, *Diffusion of Innovations...*, dz. cyt., s. 183-190; D. Stone, *Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines*, „Politics”, 1999, vol. 19, no. 1, s. 51-59.

²²⁶ E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, dz. cyt., s. 173.

Rozróżnienie między tymi dwoma scenariuszami dogodnie jest zobrazować na przykładzie transferów budżetu obywatelskiego. W wariacie pasywnym samorząd ogłasza decyzję (np. w formie uchwały lub zarządzenia) o przyjęciu innowacji, a następnie odwołuje tę decyzję lub wstrzymuje się od dalszych działań z nią związanych. Odrzucając innowację w sposób aktywny, gmina podejmuje w pierwszej kolejności działania mające na celu urzeczywistnienie przyjętych założeń, takie jak rozpoczęcie programu pilotażowego.

Innowacja odrzucona może zostać również już po jej uprzednim wdrożeniu, co może wiązać się z postrzeganym przez innowatora dysonansem między oczekiwaną oraz rzeczywistą funkcjonalnością danego rozwiązania²²⁷. Rezygnacji z innowacji na tym etapie może towarzyszyć albo przyjęcie alternatywnego rozwiązania lub jego wariantu, albo też całkowite porzucenie celów pierwotnie związanych z transferem innowacji²²⁸. Wszelkie pozostałe, pozytywne scenariusze transferu stanowią główny przedmiot analiz osadzonych w rozwijanej od końca lat 50. XX w. teorii dyfuzji innowacji E. M. Rogersa, a także pokrewnej jej koncepcji cyklu życia produktu.

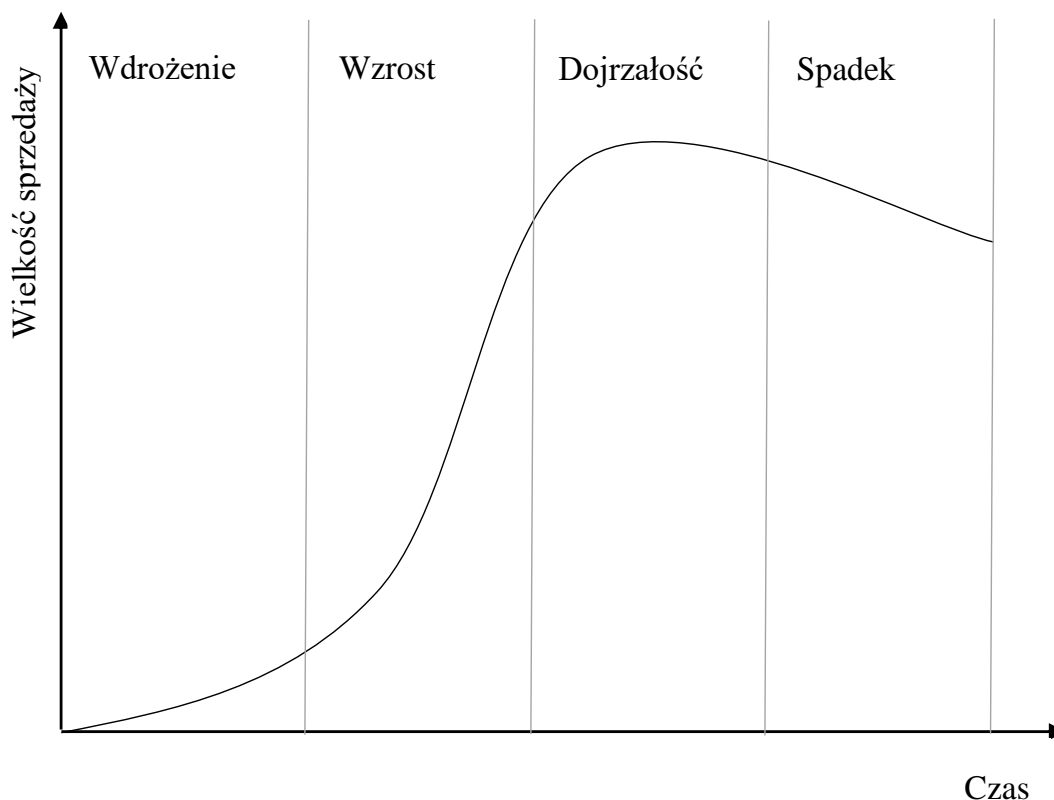
Teoria faz cyklu produktu wyrosła z potrzeby usprawnienia procesu wdrażania, utrzymywania i wycofywania produktu z rynku, dostosowywania strategii (m.in. w zakresie cen i dystrybucji) do bieżących, dynamicznie zmieniających się uwarunkowań²²⁹. W klasycznej wersji teorii wyróżniono cztery fazy cyklu życia innowacji (rys. 1-2). W kontekście innowacji komercyjnych fazy te wyznaczają zależność pomiędzy upływem czasu z jednej strony, a wielkością sprzedaży, tempem jej przyrostu oraz kosztami związanymi z wdrożeniem i eksploatacją innowacji z drugiej.

²²⁷ Tamże, s. 185-186.

²²⁸ Tamże, s. 186-188.

²²⁹ H. Cao, P. Folan, *Product Life Cycle...*, dz. cyt.

Rysunek 1-2. Cykl życia innowacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Levitt, Exploit the Product Life Cycle, „Harvard Business Review”, 1965, vol. 43, s. 81-94.

Po wprowadzeniu produktu na rynek rozpoczyna się faza dynamicznego wzrostu wielkości sprzedaży, osiągającego szczyt w fazie dojrzałości. W fazie czwartej malejąca popularności produktu, przy niezmiennym poziomie kosztów stałych, prowadzi do spadku jednostkowych kosztów produkcji. W konsekwencji zasadne staje się wycofywanie produktu ze sprzedaży. Warto zaznaczyć, że innowacja nie musi przechodzić wszystkich faz w podobnym zakresie czasowym. Niektóre fazy mogą być też nieobecne: przykładowo, produkt może być dostarczony na rynek i nie wygenerować popytu wymaganego do przejścia do fazy wzrostu.

Krytyka koncepcji cyklu życia przyczyniła się do jej uelastycznienia i uwolnienia od niektórych ograniczeń²³⁰. Dotyczy to zwłaszcza możliwości

²³⁰ „Produktu nie można na siłę dopasować do teorii cyklu życia, to teoria musi być dostosowana do produktu” (tamże, s. 656).

zaistnienia więcej niż jednego scenariusza na koniec cyklu. Produkt nie musi przechodzić w fazę spadku, gdy dzięki usprawnieniom i zastosowanym strategiom marketingowym możliwe stanie się pobudzenie popytu i przejście w fazę ponownego, dynamicznego wzrostu²³¹. To, w jaki sposób i w jakim tempie będzie postępować dyfuzja innowacji, zależy od różnych uwarunkowań, które przedstawiono w kolejnych podrozdziałach rozprawy.

1.6. Uwarunkowania dyfuzji innowacji

Na uwarunkowania dyfuzji innowacji składają się bariery oraz czynniki – te drugie wspierają proces dyfuzji, lecz nie gwarantują pomyślności poszczególnych jego ogniw, tj. transferów innowacji²³². W literaturze przedmiotu wskazuje się na różne uwarunkowania zarówno procesu rozprzestrzeniania się innowacji, jej żywotności (ciągłości realizacji), jak i różnicowania się jej funkcji²³³. Uwarunkowania te podzielić można na trzy główne grupy, które przedstawiono na rys. 1-3.

W analizie funkcjonowania aktorów dyfuzji uwzględnić należy aspekty instytucjonalne, związane z aktywnością aktorów wewnętrznych i zewnętrznych oraz dwóch grup pośredników, a także aspekty przestrzenne związane z relacjami opartymi na bliskości (sąsiedztwie) oraz z zależnościami hierarchicznymi. Uwzględnienie w badaniu atrybutów innowacji jest kluczowe dla uchwycenia długookresowych trendów w transformacji innowacji.

Cechy nowatorskich rozwiązań, w tym ich przewaga względna oraz złożoność, wyznaczają także potencjał innowacji do instytucjonalizacji²³⁴,

²³¹ Tamże, s. 648.

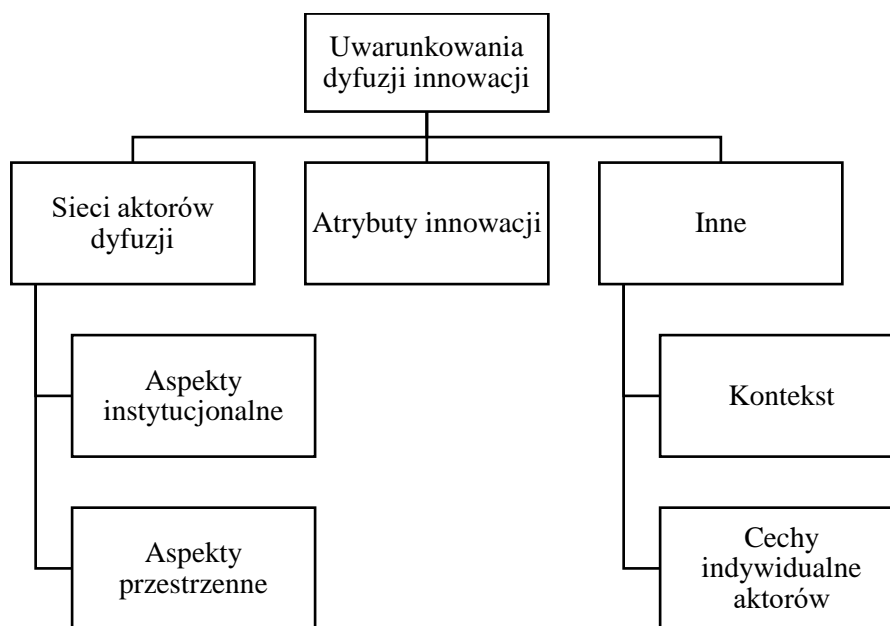
²³² O. Porto de Oliveira, *International Policy Diffusion...*, dz. cyt., s. 50.

²³³ Zob. Participatory Budgeting (PB) Type Groups, opracowanie w ramach projektu EmPaci realizowanego jako część programu Interreg Region Morza Bałtyckiego 2014-2020, University of Rostock 2020, http://empaci.eu/photo/Files/GoA%202.1%20PB%20type%20groups%20working%20document_final%2024112020.pdf (dostęp: 05.10.2022), s. 13-28.

²³⁴ G. Bland, Sustainability as a Measure of Success: Externally Promoted Participatory Budgeting in El Salvador 10 Years Later, „Public Administration and Development”, 2017, vol. 37, no. 2, s. 110-121.

stanowiącej ważny element w ewaluacji instrumentów polityk publicznych²³⁵. Instytucjonalizacja przejawia się w tworzeniu w pewnym stopniu sformalizowanych nawyków działania, wynikających z wieloletniego stosowania danego programu polityki²³⁶. Proces ten, w swym najwyższym stadium, oznacza ewolucję danego rozwiązania w stronę innowacji instytucjonalnej, która sama w sobie jest zdolna do generowania nowych, pomniejszych innowacji.

Rysunek 1-3. Schemat analizy uwarunkowań dyfuzji innowacji



Źródło: Opracowanie własne.

Odrębną grupę tworzą czynniki oraz bariery, niestanowiące elementów ingerencji podejmowanej dla realizacji określonych celów²³⁷. Uwarunkowania te tworzą kontekst²³⁸ dla łańcucha pomyślnie zakończonych oraz odrzuconych transferów i jako takie brane były pod uwagę już na wczesnym etapie procesu

²³⁵ V. Lowndes i in., Local political participation: The impact of rules-in-use, „Public Administration”, 2006, vol. 84, no. 3, s. 539-561.

²³⁶ J. D. Scheuer, Convergent and Divergent Processes of Change in Organizations: Exploring Change as Translation in the Encounter of Idea and Practice, w: *The Anatomy of Change: A Neo-Institutionalist Perspective*, S. Scheuer, J. D. Scheuer (Eds.), Copenhagen Business School Press, Copenhagen 2008, s. 111-112.

²³⁷ J. Øvretveit, Understanding the conditions for improvement: research to discover which context influences affect improvement success, „BMJ Quality & Safety”, 2011, vol. 20, s. i18-i23.

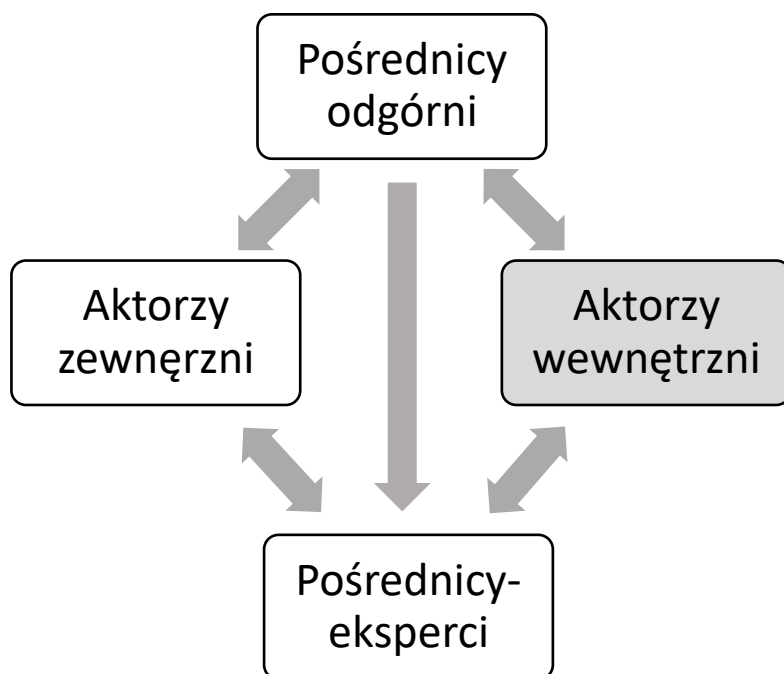
²³⁸ Por. analizę uwarunkowań na poziomach makro i mezo w: B. Wampler i in., *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 63-72.

badawczego. Powiązane są z nimi uwarunkowania indywidualne, związane z elementami kapitału ludzkiego oraz innymi cechami uczestników partycypacji.

1.6.1. Aktorzy procesów dyfuzji

Wśród aktorów dyfuzji wyróżnia się kilka grup podmiotów o zróżnicowanej roli w procesie upowszechniania się innowacji (rys. 1-4). Aktorami wewnętrznymi są podmioty dokonujące transferu innowacji; aktorzy zewnętrzni innowację już wdrożyli, a ich aktywność ma wpływ na implementację lub odrzucenie nowatorskiego programu polityki przez aktorów wewnętrznych.

Rysunek 1-4. Aktorzy procesu dyfuzji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. W. Douglas i in., *Shifting Constellations of Actors and Their Influence on Policy Diffusion: A Study of the Diffusion of Drug Courts*, "The Policy Studies Journal", 2015, vol. 43, no. 4, s. 490.

Swój udział w procesie dyfuzji mają także pośrednicy (*go-between*²³⁹), którzy poprzez swoje działania ułatwiają bądź hamują transfer innowacji²⁴⁰.

²³⁹ E. R. Graham i in., *The Diffusion of...*, dz. cyt., s. 684.

²⁴⁰ Tamże.

Wyróżnia się wśród nich pośredników odgórnych (*top-down go-betweens*) oraz pośredników-ekspertów (*epistemic go-betweens*²⁴¹). W roli tych pierwszych występują często podmioty administracji publicznej o charakterze prawodawczym i wykonawczym, w tym zwłaszcza rządy centralne i władze regionalne. Ich głównym zadaniem jest ustalanie zasad, na jakich możliwy jest transfer innowacji. Pośrednicy odgórni mogą także na podstawie posiadanych danych pełnić funkcję doradców, np. poprzez udostępnianie raportów poświęconych dobrym praktykom w stosowaniu innowacji.

W tym zakresie szczególna rola przypada jednakże pośrednikom-ekspertom, działającym najbliżej aktorów wewnętrznych i zewnętrznych. Zaliczyć do nich należy m.in. przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych, think-tanków, a także grupy aktywistów i lobbystów, reprezentujących lokalną społeczność. W tej grupie znaleźć można również podmioty z dalszego otoczenia aktorów wewnętrznych. Są wśród nich tzw. ambasadorowie partycypacji²⁴²: jednostki posiadające autorytet polityczny bądź naukowy, mogące występować w imieniu instytucji, jak i w swoim własnym. Ich szczególny wkład w promocję innowacji polega na dzieleniu się doświadczeniem podczas międzynarodowych seminariów i konferencji, a także na promocji wiedzy o partycypacji publicznej poprzez publikacje naukowe. Z kolei tzw. paradyplomatami²⁴³ są jednostki i instytucje, udzielające wsparcia technicznego w zakresie implementacji danego rozwiązania. Wsparcie to odbywać może się np. poprzez organizację szkoleń z obsługi systemów informatycznych lub też nadzorowanie implementacji innowacji na miejscu.

Analiza pierwszej grupy uwarunkowań w ujęciu E. M. Rogersa obejmuje cechy i postawy indywidualne aktorów, a także interakcje pomiędzy nimi. Podstawę teorii dyfuzji innowacji stanowi przedstawiony na rys. 1-5 model dyfuzji. Krzywa w kształcie dzwonu reprezentuje procentowe udziały grup innowatorów,

²⁴¹ Termin *epistemic* oznacza „odnoszący się do procesu poznania, wiedzy i jej pozyskiwania” (J. W. Douglas, *Shifting Constellations of...*, dz. cyt., s. 489).

²⁴² O. Porto de Oliveira, *International Policy Diffusion...*, dz. cyt., s. 48-49.

²⁴³ Tamże.

dzieląc w ten sposób proces dyfuzji na fazy. W modelu przyjmuje się, że przebieg tych faz przybiera kształt rozkładu normalnego; do wyznaczenia cezur czasowych pomiędzy nimi stosuje się więc miary średniej oraz odchylenia standardowego. Poszczególne wartości obliczane są na podstawie przyjętego horyzontu czasowego dla całego procesu dyfuzji²⁴⁴. Uzyskany w ten sposób podział populacji innowatorów na kohorty odzwierciedla ewolucję innowacji według przedstawionej wcześniej teorii cyklu życia produktu.

Rysunek 1-5. Model dyfuzji innowacji



Oznaczenia symboli: \bar{x} – średnia wartość (rok, miesiąc itp.) dla przyjętego horyzontu czasowego, sd – odchylenie standardowe dla przyjętego horyzontu czasowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Rogers, *Diffusion of innovations...*, dz. cyt., s. 247.

Kohorty w ujęciu E. M. Rogersa łączą się w dwie duże grupy innowatorów o odmiennym zestawie cech²⁴⁵. Pierwszą połowę populacji tworzą innowatorzy wczesni: pionierzy, wczesni naśladowcy oraz przedstawiciele wczesnej większości. Innowatorów wczesnych wyróżnia przyjmowanie postawy aktywnej, związanej z traktowaniem transferu innowacji jako środka do osiągnięcia wyższych celów²⁴⁶.

²⁴⁴ Przykładowo, dla okresu 2010-2020, wartość średnia przypada na rok 2015, w którym pojawiają się innowatorzy późnej większości. Wartości traktuje się jako dane surowe, stanowiące punkt wyjścia do wyznaczania ostatecznych cezur czasowych.

²⁴⁵ Zob. E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations...*, dz. cyt., s. 151-163.

²⁴⁶ W odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego jako jednego z takich celów zob. A. Palm, Early adopters and their motives: Differences between earlier and later adopters of residential solar photovoltaics, „Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2020, no. 133, s. 1-13.

Najlepiej cechę tę ucieleśniają pojawiający się w fazie wdrożenia innowacji pionierzy, stanowiący pierwsze 2,5% populacji innowatorów. Charakteryzuje ich naturalne, schumpeteriańskie dążenie do innowacji. Określa się ich mianem „odważnych kosmopolitów”²⁴⁷, ponieważ chętnie dzielą się swymi doświadczeniami z zagranicznymi podmiotami zainteresowanymi innowacją. Pionierzy dysponują wysokiej jakości zasobami instytucjonalnymi (np. zapleczem badawczym), łączonymi w literaturze przedmiotu z większą zdolnością do generowania nowatorskich rozwiązań²⁴⁸ oraz możliwościami ograniczania ryzyka towarzyszącego temu procesowi²⁴⁹.

Podobne obserwacje poczynić należy dla drugiej i liczniejszej, stanowiącej 13,5% wszystkich innowatorów kohorty²⁵⁰. Pojawienie się wczesnych naśladowców wyznacza początek fazy wzrostu innowacji, i to w tej grupie innowatorów szukać należy aktorów zewnętrznych kluczowych dla zapewnienia ciągłości procesu dyfuzji w jej początkowym stadium²⁵¹. Wcześni naśladowcy, znacznie częściej niż pionierzy, funkcjonują bowiem w sieciach lokalnych partnerów. Poprzez dzielenie się doświadczeniem w bezpośrednich kontaktach z aktorami wewnętrznymi wcześni naśladowcy mogą ograniczać niepewność związaną z innowacją lub zniechęcać do jej wdrożenia²⁵². Poza pośrednią rolę opiniotwórczą wcześni naśladowcy mogą także bezpośrednio angażować się w udzielanie wsparcia (w charakterze paradyplomatów), np. w zakresie dostosowywania struktur organizacyjnych do wymogów funkcjonowania innowacji.

²⁴⁷ E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations...*, dz. cyt, s. 248.

²⁴⁸ F. J. Boehmke, P. Skinner, State Policy Innovativeness Revisited, „State Politics & Policy Quarterly”, 2012, vol. 12, no. 3, s. 303-329.

²⁴⁹ O. Dedehayir i in., Innovators and early adopters in the diffusion of innovations: a literature review, „International Journal of Innovation Management”, 2017, vol. 21, no. 8, s. 1-27.

²⁵⁰ V. H. M. Dale i in., Early adopters versus the majority: Characteristics and implications for academic development and institutional change, „Journal of Perspectives in Applied Academic Practice”, 2021, vol. 9, no. 2, s. 54-67.

²⁵¹ Znaczenie omawianej kohorty dla dyfuzji innowacji dobrze ilustruje przykład publicznych programów terapeutycznych (*drug courts*) w Stanach Zjednoczonych. Zob. J. W. Douglas i in., *Shifting Constellations of...*, dz. cyt.

²⁵² Tamże.

Grupy wczesnej i późnej większości stanowią łącznie ponad 2/3 populacji innowatorów. Łączy je fakt posiadania słabszej jakości zasobów instytucjonalnych względem pionierów i wczesnych naśladowców²⁵³. Jednocześnie wskazane kohorty różnią się znacząco pod względem roli odgrywanej w procesie dyfuzji. Reprezentanci wczesnej większości są zazwyczaj mniejszymi podmiotami, będącymi w częstych interakcjach między sobą²⁵⁴. Choć przedstawiciele tej grupy nie są zazwyczaj gotowi do ponoszenia znacznego ryzyka, przyjmują aktywną postawę w swych działaniach. Nie imitują najprostszyc wariantów innowacji, lecz niejednokrotnie modyfikują swoje rozwiązania, upowszechniając taki wzorzec postępowania wśród innych członków kohorty²⁵⁵. Działania te zapewniają ciągłość procesu dyfuzji, aż do osiągnięcia punktu nasycenia, w którym innowację, jako rozwiązanie powszechnie rozpoznawalne, wdrożone przez liczne i zróżnicowane podmioty, uznać można za dojrzałą.

Późna większość jest pierwszą z kohort zaliczanych do innowatorów późnych. Zainteresowanie innowacją u przedstawicieli tej grupy nie wynika z dążenia do społecznego uznania czy też podnoszenia swojego prestiżu; transfer innowacji stanowi dla nich często konieczność, związaną np. z planowaną redukcją kosztów swojej działalności²⁵⁶. Późna większość określana jest jako grupa konserwatywna, podążająca za trendami, preferująca sprawdzone i łatwe do imitacji rozwiązania²⁵⁷. Jej przedstawiciele często długo pozostają sceptyczni co do zasadności wdrażania nowatorskich programów polityki, co może wynikać z niezgodności ich oczekiwań z założeniami innowacji w jej najbardziej rozpowszechnionej formule²⁵⁸.

²⁵³ D. Mallinson, Policy Innovation Adoption Across the Diffusion Life Course, „Policy Studies Journal”, 2020, vol. 0, no. 0, s. 1-24.

²⁵⁴ E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, dz. cyt., s. 249.

²⁵⁵ H. Glick, S. Hays, Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws, „The Journal of Politics”, 1991, vol. 53, no. 3, s. 835-850.

²⁵⁶ E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, dz. cyt., s. 249.

²⁵⁷ J. M. Jansa i in., Copy and Paste Lawmaking: Legislative Professionalism and Policy Reinvention in the States, „American Politics Research”, 2018, vol. 47, no. 4, s. 739-769; B. A. Simmons, Z. Elkins, The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy, „American Political Science Review”, 2004, vol. 98, no. 1, s. 171-189.

²⁵⁸ Por. J. W. Dearing, J. G. Cox, Diffusion of Innovations..., dz. cyt., s. 188.

Maruderzy, stanowiący 16% populacji innowatorów, są w większości niewielkimi, lokalnymi podmiotami, nierzadko funkcjonującymi w przestrzennej izolacji. Przedstawiciele tej kohorty pozostają sceptyczni wobec nowatorskich rozwiązań, a decyzję o ich wdrożeniu opierają na doświadczeniach podobnych im podmiotów²⁵⁹. Tym, co wyróżnia maruderów na tle innych kohort, a zwłaszcza pozostałych późnych innowatorów, jest gotowość, aby „uczy[ć] się wraz z postępem dyfuzji”²⁶⁰. Dzięki dostępowi do zgromadzonych przez inne podmioty i opisywanych w raportach ewaluacyjnych doświadczeń, maruderzy mogą rozpocząć wdrażanie innowacji w pełnej skali często szybciej niż wcześni innowatorzy, np. z pominięciem edycji pilotażowej.

Przy wsparciu bardziej doświadczonych aktorów zewnętrznych lub pośredników maruderzy mogą także sami stać się inicjatorami transferów innowacji, bądź też przyczynić się do daleko idących modyfikacji upowszechnionej formuły danego rozwiązania²⁶¹. Owa wyjątkowość maruderów może przyczynić się do tego, że innowacja nie podąży ścieżką zaniku z rynku, zgodnie z klasyczną teorią cyklu produktu, lecz stanie się przedmiotem kolejnego cyklu życia wraz z przejściem w fazę ponownego wzrostu.

Interakcje aktorów w przestrzeni opierają się na dwóch efektach, mających wpływ na zachowanie ciągłości łańcuchów transferów innowacji. Efekty sąsiedztwa wiążą się z często obserwowanym zjawiskiem zbiegania się w czasie transferów nowatorskich rozwiązań przez podmioty znajdujące się blisko siebie²⁶². Bliskość ta, utożsamiana z sąsiedztwem, nadaje dyfuzji innowacji charakteru kontaktowego (zakaźnego)²⁶³. Efekty sąsiedztwa przyczyniają się do postępowania

²⁵⁹ D. Mallinson, *Policy Innovation Adoption...*, dz. cyt.

²⁶⁰ Tamże, s. 4.

²⁶¹ S. F. Jahanmir, L. F. Lages, *The Lag-User Method: Using laggards as a source of innovative ideas*, „*Journal of Engineering and Technology Management*”, 2015, vol. 37, s. 65-77.

²⁶² Zob. F. Berry, W. Berry, *State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis*, „*American Political Science Review*”, 1990, vol. 84, no. 2, s. 395-415.

²⁶³ Wyróżnia się dwa rodzaje dyfuzji kontaktowej: realokacyjną i ekspansywną. W pierwszym przypadku bliskość geograficzna sprzyja przemieszczaniu się innowacji w przestrzeni. W przypadku drugim nowatorskie rozwiązanie zyskuje popularność na rosnącej liczbie obszarów. W kontekście przedmiotu badania autora efekty sąsiedztwa rozumiane są jako przejawy dyfuzji ekspansywnej. Zob. J. Cohen, G. Tita, *Diffusion in Homicide: Exploring a General Method for Detecting Spatial Diffusion Processes*, „*Journal of Quantitative Criminology*”, 1999, vol. 15, no. 4, s. 453-454.

procesu upowszechniania się innowacji w postaci fal, których efektem może być powstawanie lokalnych ognisk dyfuzji²⁶⁴.

W ramach efektów hierarchicznych często dochodzi do zerwania ciągłości przestrzennej w rozumieniu bliskości geograficznej. Przestrzeń w efektach hierarchicznych tworzona jest przez powiązania funkcjonalne, związane z „układ[em] kontaktów społecznych, który jest podstawą systemu przepływu informacji”²⁶⁵. Ów przepływ informacji związanych z innowacją i ryzykiem towarzyszącym jej transferowi często odbywa się w dół struktur hierarchicznych: od podmiotów większych do mniejszych, od samorządów pełniących funkcje administracyjne (np. jako siedziby władz regionalnych lub władz powiatu) do tych, które takich funkcji nie pełnią.

Możliwe są również przepływy w drugą stronę, tj. w górę struktur hierarchicznych²⁶⁶, a także pomiędzy podmiotami pozostającymi na równorzędnych poziomach zależności funkcjonalnych. Ów ostatni scenariusz dotyczy samorządów o podobnym typie funkcjonalnym i liczbie ludności. Najlepszym tego przykładem są ośrodki duże, o potencjale opiniotwórczym, których wczesne działania mogą sprzyjać inspirowaniu innych, często również dużych innowatorów do podejmowania ryzyka związanego z transferem innowacji. Co istotne, aktywność taka może dotyczyć w pewnym stopniu relacji w sąsiedztwie, często jednak wykracza poza granice regionalne. Taki scenariusz poziomej dyfuzji hierarchicznej określić można jako nieuwarunkowany bezpośrednio bliskością w przestrzeni.

Odmienne przypadki stanowią mniejsze, peryferyjnie położone ośrodki, często z kohorty maruderów. Najdogodniejszego punktu odniesienia w zakresie transferu innowacji nie stanowią dla nich dysponujące większym zapleczem instytucjonalnym duże ośrodki w okolicy, lecz im podobne, inne małe samorzady w regionie. Zależności z tym związane określane są mianem efektów rówieśniczych

²⁶⁴ J. Łoboda, *Rozwój koncepcji i...*, dz. cyt., s. 89.

²⁶⁵ Tamże, s. 73.

²⁶⁶ W tym kontekście mówi się o odwrotnej zależności hierarchicznej. Zob. J. Cohen, G. Tita, *Diffusion in Homicide...*, dz. cyt., s. 455.

(*peer effects*). W ujęciu H. Xionga i in. na efekty te składają się efekty informacyjne, efekty związane z bazą doświadczeń oraz efekty zewnętrzne²⁶⁷. Dwa pierwsze powiązane są z dostarczaniem impulsów poprzez popularyzację innowacji oraz demonstrację efektów jej funkcjonowania. Efekty zewnętrzne wiążą się z opisanym przez G. Tardego zjawiskiem naśladownictwa²⁶⁸, leżącym u źródeł badań nad dyfuzją hierarchiczną w XX w. Naśladownictwu sprzyja bliskość w przestrzeni: efekty zewnętrzne mogą więc także skutkować dyfuzją falową.

Efekty sąsiedztwa oraz efekty hierarchiczne przenikają i uzupełniają się zatem w procesach dyfuzji innowacji²⁶⁹. Nie wyklucza to szczególnego znaczenia jednego z tych efektów na poszczególnych etapach cyklu życia innowacji. W przypadku rozprzestrzeniania się różnego rodzaju innowacji komercyjnych obserwowano początkową dominację dyfuzji falowej, którą z czasem wypierały efekty związane z zależnościami funkcjonalnymi – wraz ze spadkiem amplitudy fal oraz wzrostem odległości kolejnych grup innowatorów od geograficznych centrów dyfuzji²⁷⁰. Realizację takiego scenariusza wspierać mogą pośrednicy odgórni, dążący do koordynacji dyfuzji innowacji na obszarach ich wysokiej koncentracji²⁷¹.

Niekiedy to hierarchiczna dyfuzja innowacji jawi się jako bardziej naturalny scenariusz dyfuzji²⁷². Pierwszeństwo efektów hierarchicznych zaistnieć może zwłaszcza w przypadku początkowo złożonych rozwiązań. Do takich zaliczyć należy liczne innowacje społeczne o cechach unikatowych, wynikających ze specyfiki funkcjonowania lokalnych struktur współzarządzania.

²⁶⁷ H. Xiong i in., *Peer effects in the diffusion of innovations: Theory and simulation*, „Journal of Behavioral and Experimental Economics”, 2016, vol. 63, s. 1-13.

²⁶⁸ G. Tarde, *The laws of imitation*, The Mershon Company Press, New York 1903.

²⁶⁹ Por. J.-C. Huang, P. Gould, *Diffusion in an Urban Hierarchy: The Case of Rotary Clubs*, „Economic Geography”, 1974, vol. 50, no. 4, s. 335.

²⁷⁰ J. Łoboda, *Rozwój koncepcji i...*, dz. cyt., s. 73.

²⁷¹ Por. E. C. McVoy, *Patterns of Diffusion in the United States*, „American Sociological Review”, 1940, vol. 5, no. 2, s. 219-227.

²⁷² R. Morrill i in., *Spatial Diffusion. Reprint*, Grant Ian Thrall, WVU Research Repository, [1988] 2020, s. 93.

1.6.2. Mechanizmy transferu i tryby dyfuzji innowacji

Pośrednicy w procesie dyfuzji wpływają poprzez swoje decyzje na sposób, w jaki poszczególni innowatorzy dokonują implementacji danego programu polityki. W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka mechanizmów dyfuzji innowacji (tabela 1-3).

Tabela 1-3. Mechanizmy transferu oraz tryby innowacji

Tryb dyfuzji	Mechanizm transferu	Charakterystyka
Dyfuzja oddolna	Czerpanie inspiracji (uczenie się)	Innowacja zaobserwowana w innym miejscu jako bodziec do wypracowania własnego rozwiązania.
	Imitacja (emulacja), synteza różnych elementów	Transfer poprzez dostosowanie innowacji do warunków lokalnych. Wykorzystanie elementów z dwóch lub większej liczby wariantów innowacji zaobserwowanych u aktorów zewnętrznych.
	Transfer pod presją konkurencji (<i>competition</i>)	Transfer pod wpływem aktywności podmiotów o podobnych cechach, często znajdujących się w bliskiej przestrzeni. Mechanizm oparty na kopiowaniu lub imitowaniu innych rozwiązań.
Dyfuzja odgórna	Przystosowanie się do obowiązujących norm (<i>coercion</i>)	Transfer pod wpływem perswazji lub doradztwa ze strony pośredników. Formuła innowacji oparta na wytycznych z zewnątrz.
	Transfer obligatoryjny	Transfer pod wpływem oddziaływania pośredników odgórnych. Innowacja podlega standaryzacji, a brak wdrożenia wiąże się z sankcjami.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Shipan, C. Volden, The Mechanisms of Policy Diffusion, "Journal of Political Science", 2008, vol. 52, no. 4, s. 840-857; R. Rose, What is Lesson Drawing?, "Journal of Public Policy", 1991, vol. 11, no. 1, s. 3-30; D. P. Dolowitz, D. Marsh, Learning from Abroad..., dz. cyt., s. 5-23.

Mechanizmy te wyróżniane są przy pomocy dwóch kryteriów. Pierwszym z nich jest motyw transferu i zależność od uwarunkowań zewnętrznych. Kryterium to wiąże się z dobrowolnością, warunkowością bądź przymusowością wdrożenia, pozwalając na rozróżnienie procesów dyfuzji oddolnej oraz odgórnej. Drugie kryterium dotyczy sposobu, w jakim traktowane jest oryginalne narzędzie, będące przedmiotem transferu. Z tym wiąże się liczba wariantów innowacji brana pod uwagę przez innowatora podczas implementacji dopasowanej do jego potrzeb odmiany nowatorskiego rozwiązania.

Transfer poprzez czerpanie inspiracji jest jednym z najczęściej spotykanych mechanizmów dyfuzji innowacji²⁷³. „Uczenie się” należy w tym kontekście rozumieć jako dobrowolną zmianę własnej postawy względem nowatorskiego rozwiązania pod wpływem informacji płynących od aktorów zewnętrznych²⁷⁴. Efektem może być przyjęcie rozwiązania nawiązującego w niewielkim tylko stopniu do funkcjonalności pierwotnej odmiany innowacji.

Inaczej rzecz ma się w przypadku emulacji: mechanizm ten, również często spotykany, także wynika z samodzielnej decyzji innowatora. Ten jednak nie zmienia w sposób zasadniczy swego postrzegania innowacji pod wpływem obserwacji wdrożeń innych aktorów procesu dyfuzji. Transfer poprzez imitację charakterystyczny jest dla późnych grup innowatorów szukających możliwości ograniczenia ryzyka. Sposobem na osiągnięcie tego celu może być również selektywne korzystanie z elementów sprawdzonych rozwiązań²⁷⁵.

Ciekawy mechanizm stanowi transfer pod presją konkurencyjności. Również w tym przypadku decyzja o transferze pozostaje suwerenną decyzją aktora wewnętrznego. Ten czuje jednakże presję konkurencyjną ze strony aktorów zewnętrznych, obniżających koszty produkcji lub dystrybucji swoich produktów. Przedstawiany mechanizm ma też zastosowanie do innowacji otwartych

²⁷³ J. Krenjova, K. Raudla, Policy Diffusion at..., dz. cyt., s. 5.

²⁷⁴ C. Meseguer, Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, 2005, vol. 598, s. 72.

²⁷⁵ D. P. Dolowitz oraz D. Marsh używają w tym kontekście określenia *mixtures*, plasując warianty tego typu na skali zakresu modyfikacji oryginalnego rozwiązania pomiędzy czerpaniem inspiracji a emulacją. Zob. D. P. Dolowitz, D. Marsh, Learning from Abroad..., dz. cyt., s. 9.

implementowanych przez samorządy gminne. W tym przypadku szczególnie widoczny jest podwójny wymiar konkurencyjności: zewnętrznej (w kontekście rywalizacji m.in. o napływ turystów i związane z nimi wpływy podatkowe) oraz wewnętrznej, związanej ze wzmacnianiem poczucia przynależności mieszkańców do ich lokalnej społeczności.

W ramach dyfuzji odgórnej wyróżnić należy dwa odrębne mechanizmy. Podobnie jak przedstawione wcześniej kopiowanie i imitowanie, różnią się one pod względem tego, czy aktor wewnętrzny zmienia swój sposób postrzegania innowacji oraz ocenę ryzyka jej wdrożenia. Zmiany takie zachodzą w przypadku mechanizmu dostosowywania się do standardów, określanego w literaturze przedmiotu terminem *socialisation*²⁷⁶. Przy nieobecnych wspólnych normach w zakresie wdrażanej realizacji (np. przy braku tradycji uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych) mało prawdopodobne jest pojawienie się naturalnie występujących mechanizmów emulacji. Skłania to pośredników-ekspertów do dostarczania innowatorom wewnętrznym pozytywnych bodźców, mających skłonić ich do transferu innowacji. Dysponujący wiedzą pośrednicy-eksperti mogą widzieć w tym działaniu korzyść dla szerszego grona interesariuszy w długim okresie.

Innym przypadkiem jest transfer obligatoryjny, który, inaczej niż mechanizm dostosowywania się, nie bazuje na asymetrii informacji, lecz na asymetrii władzy w pionowych układach zależności²⁷⁷. Relacja agencyjna pomiędzy samorządem lokalnym a centralnym szczeblem władzy jest tego doskonałym przykładem. Wdrożenie innowacji nabiera obligatoryjnego charakteru często na mocy aktu prawnego, który może zobowiązywać podmioty do działania pod groźbą sankcji.

Poczynionej refleksji nad mechanizmami transferów innowacji towarzyszyć muszą uwagi o charakterze metodycznym. Kryterium dobrowolności transferu rozumieć należy raczej jako zmienną ciągłą niż dychotomiczną z uwagi na zróżnicowanie metod wywierania wpływu (mobilizacja, presja, nakaz itd.) przez pośredników odgórnych. Poszczególne scenariusze traktować należy zatem jako

²⁷⁶ E. R. Graham i in., *The Diffusion of...*, dz. cyt.

²⁷⁷ Tamże, s. 692-693.

continuum między autonomią decyzyjną, autonomią zakłócaną przez uwarunkowania zewnętrzne oraz obligatoryjnością transferu innowacji²⁷⁸. Także w ramach pojedynczego transferu innowacji decydenci mogą rozważać równocześnie różne scenariusze, co może mieć przełożenie na brak dominującego mechanizmu transferu²⁷⁹.

Wreszcie zaznaczyć należy, że pozytywne oraz negatywne nacechowanie poszczególnych kategorii nie przesądza o tym, że dany scenariusz jest pożądany, czy też nie. W tym kontekście E. R. Graham i in. podają przykład mechanizmu uczenia się, który niekoniecznie prowadzić musi do wypracowania rozwiązań korzystnych dla innowatora, a także na transfer obligatoryjny tradycyjnie (i nie zawsze słusznie) widziany w negatywnym świetle²⁸⁰. Dyfuzja odgórna stanowi wprawdzie rozwiązanie nieelastyczne i ograniczające innowatorów, może być jednak jedynym (poza porzuceniem innowacji) wyjściem w sytuacji, w której jakość (lokalnych) zasobów instytucjonalnych nie pozwala na pobudzenie społeczeństwa obywatelskiego do samoorganizacji²⁸¹.

1.6.3. Atrybuty innowacji

Pod wpływem działalności aktorów procesu dyfuzji nieustannym transformacjom podlegają cechy samej innowacji²⁸². Mają one istotny wpływ na podatność nowatorskiego rozwiązania na dyfuzję oraz jego potencjał do uniknięcia przejścia w fazę spadku. E. M. Rogers wskazuje na pięć takich atrybutów:

- przewagę względną (*relative advantage*),
- kompatybilność (*compatibility*),
- złożoność (*complexity*),
- testowalność i podzielność (*trialability*),
- widoczność efektów (*observability*)²⁸³.

²⁷⁸ D. P. Dolowitz, D. Marsh, *Learning from Abroad...*, dz. cyt., s. 13-14.

²⁷⁹ Por. B. S. Cho i in., *Diffusing participatory budgeting...*, dz. cyt., s. 197.

²⁸⁰ E. R. Graham i in., *The Diffusion of...*, dz. cyt., s. 695-696.

²⁸¹ Tamże.

²⁸² Zob. E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of...*, dz. cyt.

²⁸³ E. M. Rogers, *Diffusion of innovations*, dz. cyt., s. 211.

Pierwsza z wymienionych cech odnosi się do oceny, czy dane rozwiązanie uważane jest za korzystniejsze od dostępnych alternatyw. Przewaga ta może wyrażać się w sposób wymierny, np. poprzez kategorię kosztów finansowych związanych z uruchomieniem oraz eksploatacją innowacji. Przewaga może wiązać się także z wysokością kosztów emocjonalnych, wynikających z konieczności przystosowania się do nowego podziału zadań w obrębie komórek organizacyjnych, a także przełamania oporu przeciwko zmianom, charakterystycznego dla instytucji sektora publicznego. Przewaga nad alternatywami może również dotyczyć oszczędności czasu możliwych dzięki zastosowaniu innowacji²⁸⁴. Jakość pierwszego z atrybutów zależy ponadto od motywów kierujących działaniami poszczególnych grup innowatorów, takich jak chęć zyskania prestiżu przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów związanych z przeniesieniem praw decyzyjnych na mieszkańców.

Postrzeganie danego rozwiązania jako korzystniejszego względem innych wiąże się z oceną jego pozostałych cech – w tym atrybutu spójności. Spójność postrzegać należy jako ocenę stopnia, w którym nowe rozwiązanie różni się od dotychczasowych²⁸⁵. Omawiany atrybut dotyczy przede wszystkim możliwości pogodzenia wdrożenia innowacji z istniejącymi normami i wartościami, formalnymi i nieformalnymi instytucjami potencjalnego innowatora, a także jego przekonaniem oraz potrzebami. Tym samym spójność wiąże się z odczuwanym przez innowatora ryzykiem²⁸⁶. W kontekście narzędzi partycypacji publicznej kwestia spójności innowacji dotyczy zwłaszcza uprawnień decyzyjnych i możliwości ich sędowania na nowe instytucje na gruncie obowiązującego prawa. Istotna jest przy tym również refleksja nad tym, czy tradycje rozwiązywania spraw w gminie uwzględniały już wcześniej mechanizmy partycypacji i czy wdrożenie nowego rozwiązania nie zakłóciłoby ich funkcjonowania. Problem taki dotyczy

²⁸⁴ F. C. Fliegel, J. E. Kivlin, *Attributes of Innovations as Factors in Diffusion*, „*American Journal of Sociology*”, 1966, vol. 72, no. 3, s. 238.

²⁸⁵ Tamże, s. 235-248.

²⁸⁶ E. M. Rogers, *Diffusion of innovations*, dz. cyt, s. 223.

może prób odejścia od tradycji rozwiązywania problemów na drodze nieformalnej, np. w ramach osiedlowych spotkań z władzami w małej gminie wiejskiej.

Kompleksowość stanowi trzecią cechę innowacji, związaną z łatwością zrozumienia sensu wdrożenia nowatorskiego rozwiązania przez poszczególnych interesariuszy, a także dostrzeganiem przez nich możliwości wykorzystania tego rozwiązania w codziennej działalności²⁸⁷. W kontekście ewolucji narzędzi partycypacji, w tym budżetów obywatelskich, niska kompleksowość wiązana jest w szczególności z upowszechnianiem się instrumentów realizowanych w formule cyfrowej²⁸⁸. Zwrot ku e-partycypacji pozwala na zmniejszenie psychologicznej bariery uczestnictwa i związanych z nią kosztów transakcyjnych²⁸⁹. Często odbywa się to jednak kosztem rezygnacji z metod silniej angażujących interesariuszy oraz obecnością niekiedy niepewnej „nagrody”²⁹⁰ za uczestnictwo. Sprzyja to płytkiemu zaangażowaniu mieszkańców, co z kolei może ograniczać ich gotowość do korzystania z wdrożonych narzędzi w długim okresie, a nawet ułatwiać decyzję o rezygnacji z dalszego uczestnictwa już na wczesnych etapach partycypacji²⁹¹.

Ze stopniem złożoności innowacji powiązana jest ich testowalność. Cecha ta dotyczy możliwości wypróbowania innowacji na ograniczonym terytorium lub w okrojonej formule. Uruchamianie programów pilotażowych umożliwia ograniczenie ryzyka w warunkach niepewności, zwłaszcza, ale nie wyłącznie, na wczesnych etapach dyfuzji nowatorskiego rozwiązania. Testowalność innowacji przedstawić można również w kategorii jej podzielności²⁹², tj. możliwości wdrożenia niektórych z jej aspektów przy zachowaniu sposobu jej postrzegania przez odbiorców. W kontekście budżetów obywatelskich przykładem tego może

²⁸⁷ F.C. Fliegel, J.E. Kivlin, *Attributes of Innovations...*, dz. cyt.

²⁸⁸ P. T. Nabatchi, M. Leighninger, *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey-Bass, Hoboken 2015, s. 5.

²⁸⁹ C. Thomas, G. Streib, *The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government*, „*Journal of Public Administration Research and Theory*”, 2003, vol. 13, no. 1, s. 83-102.

²⁹⁰ Pojęcie to rozumieć należy w kontekście zjawiska bodźców selektywnych.

²⁹¹ J. Lee, S. Kim, *Citizens' e-participation on agenda setting in local governance: Do individual social capital and e-participation management matter?* „*Public Management Review*”, 2017, vol. 20, no. 6, s. 888; K. E. Halvorsen, *Assessing the Effects of Public Participation*, „*Public Administration Review*”, 2003, vol. 63, no. 5, s. 535-543.

²⁹² F. C. Fliegel, J. E. Kivlin, *Attributes of Innovations...*, dz. cyt.

być uruchamianie edycji pilotażowej na ograniczonym obszarze (np. na terenie jednej dzielnicy miasta) lub z ograniczoną względem docelowej pulą środków.

Ostatnim z analizowanych atrybutów jest widoczność pozytywnych efektów wdrożenia innowacji. Wyróżnia się przy tym efekty bezpośrednie (*outputs*), średniookresowe (*outcomes*), a także długofalowe oddziaływanie (*impacts*) programów polityki publicznej²⁹³. W kontekście realizacji narzędzi partycypacji efektem bezpośrednim może być alokacja zasobów na rzecz realizacji określonej inwestycji. Do kategorii *outcomes* zaliczyć należy udoskonalenie zasobów stanowiących nakłady w procesie partycypacji, w tym kapitału ludzkiego i społecznego. Kryterium ewaluacji w średnim okresie stanowić powinna także stabilność poziomów frekwencji, na podstawie której wnioskować można o tworzącej się (bądź nie) kulturze partycypacji w danym miejscu.

Kategoria *impacts* obejmuje natomiast „znaczne lub trwałe przemiany w życiu ludzi, zainicjowane przez dane działanie lub serię działań”²⁹⁴, rozpatrywane w horyzoncie od kilkunastu do nawet kilkudziesięciu lat. Przemiany te stanowią rozszerzenie kategorii efektów średnio- i długookresowych o wartość partycypacji dla jej uczestników, związaną z postrzeganiem subiektywnie jakością życia, poczuciem identyfikacji z mikrospołecznością, jak i z całym miastem.

Analiza długookresowych efektów wdrożenia, choć bardzo pożądana, jest często utrudniona ze względu na zbyt wysokie koszty pozyskania danych²⁹⁵. Wobec braku zgodności w środowisku badaczy co do tego, jakie efekty implementacji budżetów obywatelskich powinny być mierzone²⁹⁶, widoczność efektów innowacji polega często na ocenie stopnia realizacji celów w krótkim i średnim okresie (tj.

²⁹³ C. Roche, *Impact Assessment for Development Agencies*, Oxfam/NOVIB, Oxford 1999, s. 18-26.

²⁹⁴ Tamże, s. 21.

²⁹⁵ A. Newmark, An integrated approach to policy transfer and diffusion, „Review of Policy Research”, 2002, vol. 19, no. 2, s. 151-178.

²⁹⁶ B. Wampler, S. L. McNulty, *Does participatory governance matter?: exploring the nature and impact of participatory reforms*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. 2011, s. 26-32.

w ciągu kilku lat). Służy temu ewaluacja procedur, w której uwzględnione powinny zostać perspektywy różnych interesariuszy partycypacji.

1.6.4. Inne uwarunkowania

Na dynamikę rozprzestrzeniania się innowacyjnych rozwiązań wpływ może mieć również szereg zmiennych o charakterze kontekstowym oraz związanych z indywidualnymi cechami aktorów dyfuzji. Podstawową determinantą dyfuzji narzędzi partycypacji publicznej jest jakość instytucji, a także związany z nią poziom rozwoju społeczno-gospodarczego na różnych szczeblach analizy. Zależność między tą zmienną a gotowością do transferu i możliwościami rozwoju innowacji na poziomach regionalnym i lokalnym wciąż pozostaje przedmiotem badań, których wyniki prowadzą autorów do różnych konkluzji²⁹⁷. Doświadczenia Brazylii, kraju pochodzenia pierwszego budżetu obywatelskiego na świecie, wskazują na możliwą zależność dwukierunkową: sprawnie funkcjonujące instytucje uznaje się za podstawowy warunek wdrożenia budżetu obywatelskiego, który, z początku jako instytucjonalna innowacja społeczna, sprzyjał kształtowaniu się inkluzywnych reguł gry, zwłaszcza w gorzej rozwiniętych regionach peryferyjnych²⁹⁸.

Zgoła odmiennych wniosków dostarczają badania dla budżetów obywatelskich realizowanych na terenach wiejskich w Polsce, reprezentujących współczesne warianty innowacji wdrażane przez innowatorów późnych, funkcjonujących w warunkach gospodarek wysoko rozwiniętych. Badania te wskazują na zależność jednokierunkową, to wyższy poziom rozwoju, mierzony przez szereg zmiennych²⁹⁹, wpływa pozytywnie na aktywność mieszkańców w głosowaniu, a także m.in. wysokość puli środków w budżecie obywatelskim

²⁹⁷ L. Fedozzi, K. Lima, Participatory budgets in Brazil, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 158.

²⁹⁸ Tamże, s. 162; L. Avritzer, N. Vaz, The emergence of the participatory budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations, w: *Hope for Democracy: 25 Years of...*, dz. cyt., s. 175.

²⁹⁹ Wśród zmiennych tych uwzględniono m.in. poziom wydatków na dobra społeczne oraz obecność przedsiębiorstw z sektora IT. Zob. K. Leśniewska-Napierała, T. Napierała, Participatory budgeting: creator..., dz. cyt.

w przeliczeniu na mieszkańca³⁰⁰. Warto zauważyć także, że wysoki poziom rozwoju może stanowić barierę w rozwoju narzędzi budżetów obywatelskich oraz innych instrumentów partycypacji. Gdy popyt na dobra pożądane przez rozwiniętą społeczność może być skutecznie zaspokajany przez istniejące instytucje sektora publicznego, mieszkańcy mogą nie wykazywać zainteresowania osobistym zaangażowaniem w sprawy lokalne³⁰¹.

Jakość zasobów instytucjonalnych w skali kraju i regionów wiąże się z przyjętym zakresem decentralizacji władzy. Pojęcie to rozpatrywać należy w trzech powiązanych ze sobą wymiarach: ustrojowym, administracyjnym oraz fiskalnym³⁰². Decentralizacja ustrojowa wiąże się z określeniem prawnych podstaw samorządności w danym państwie – innych w krajach unitarnych, o silnej pozycji szczebla centralnego (takich jak Polska), a innych w krajach o rozbudowanej autonomii władz regionalnych. W przypadku państw federalnych, takich jak Austria czy Niemcy, prawo do samostanowienia m.in. w obszarach kultury i edukacji, a także życia politycznego, pozostaje w gestii władz regionalnych, opierających swe regulacje na zapisach prawa federalnego. Wyższy zakres decentralizacji ustrojowej może z jednej strony ograniczać prawdopodobieństwo kontroli procesu dyfuzji ze szczebla centralnego, z drugiej zaś może sprzyjać powstawaniu bardziej szczegółowych regulacji wynikających z polityk sektorowych, za które odpowiedzialne są niższe szczeble władzy.

Decentralizacja administracyjna wyraża się poprzez podział zadań pomiędzy szczeble władzy w państwie. Partycypacja publiczna wpisuje się w zakres zadań własnych samorządów lokalnych, które mogą w znacznym stopniu decydować o zakresie i sposobie włączania obywateli w zarządzanie gminą. Zwiększenie autonomii lokalnych decydentów, zwłaszcza w państwach o stosunkowo niedługiej tradycji samorządności, sprzyja pobudzaniu myślenia innowacyjnego (choć

³⁰⁰ Tamże.

³⁰¹ B. Goldfrank, K. Landes, *Participatory Budgeting in Canada and the United States*, w: *Hope for Democracy: 30 Years of...*, dz. cyt., s. 166.

³⁰² E. Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, 2010, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1562.pdf> (dostęp: 10.10.2022).

nierzadko politycznie motywowanego) wśród burmistrzów oraz innych lokalnych działaczy³⁰³.

Z drugiej strony samorzady gmin pozostają pod presją wynikającą z zakresu decentralizacji fiskalnej, ograniczającej możliwości realizowania zadań własnych – finansowanych, co do zasady, ze środków własnych samorządów³⁰⁴. Redystrybucja zasobów finansowych na niższe szczeble władzy pozostaje często nieproporcjonalna w stosunku do powierzanych im zadań. Wraz z nieznaczną autonomią fiskalną³⁰⁵ przekłada się to na niską stabilność fiskalną samorządu lokalnego – jego zdolność do dostarczania dóbr i usług w długim okresie przy jednoczesnym terminowym wywiązywaniu się z obecnych oraz przyszłych zobowiązań finansowych³⁰⁶.

Doświadczenia różnych państw wskazują na istotny, choć niejednorodny wpływ stabilności fiskalnej na możliwości dyfuzji oraz rozwoju budżetów obywatelskich. W Brazylii reforma decentralizacji leżała u źródeł procesu dyfuzji badanej innowacji³⁰⁷. Pozytywny związek między doświadczeniem samorządności w gminie a ciągłością realizacji w niej budżetu obywatelskiego wykazano również dla samorządów m.in. w Rosji³⁰⁸. Z kolei ośrodki miejskie w Afryce, często niecieszące się wystarczającym wsparciem finansowym ze strony rządów centralnych, generują samodzielnie wpływy zbyt niskie w stosunku do potrzeb, w tym niewystarczające do pokrycia kosztów szkolenia ekspertów odpowiedzialnych za przygotowanie procedur³⁰⁹. Ograniczona stabilność fiskalna

³⁰³ C. Patsias i in., *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance'*, „International Journal of Urban and Regional Research”, 2013, vol. 37, no. 6, s. 2223-2225.

³⁰⁴ W przypadku Polski określone zostało to poprzez ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w brzmieniu do 30 stycznia 2018 r. (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95).

³⁰⁵ Zob. K. Wójtowicz, *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019, s. 106-124.

³⁰⁶ Tamże, s. 54-57.

³⁰⁷ O. Porto de Oliveria, *International Policy Diffusion...*, dz. cyt., s. 10.

³⁰⁸ D. Beuermann, M. Amelina, *Does participatory budgeting improve decentralized public service delivery? Experimental evidence from rural Russia*, „Economics of Governance”, 2018, vol. 19, no. 4, s. 339-379.

³⁰⁹ B. Kanouté, J. Som-1, *Participatory Budgeting in Africa: A Kaleidoscope tool for good governance and local democracy*, w: *Hope for Democracy: 30 Years of...*, dz. cyt., s. 77.

może zatem tworzyć barierę dla rozwoju innowacji, ale może także stanowić bodziec do wzmocnienia kontroli lub też wsparcia dyfuzji przez władze oraz pośredników. Gdy „cięcia budżetowe są trudne do usprawiedliwienia wobec zbliżających się wyborów”³¹⁰, budżet obywatelski może stać się elementem strategii na rzecz przywrócenia długookresowej równowagi lokalnego budżetu.

Wpływ na możliwości realizacji narzędzi partycypacji oraz ich pożądaną funkcjonalność mają również globalne trendy demograficzne, związane z rosnącą populacją obszarów miejskich. To w miastach, a zwłaszcza w aglomeracjach oraz innych dużych ośrodkach miejskich, koncentrują się zasoby dobrej jakości strukturalnego kapitału społecznego³¹¹, co przy obecności zróżnicowanych grup społecznych i grup interesów oraz aktywnej roli samorządu sprzyja rozwojowi instrumentów partycypacji³¹².

Rozrastanie się obszarów miejskich wiąże się z różnicowaniem się jakości życia na poszczególnych obszarach miast. To zaś wymaga działań na rzecz usprawnienia rozwoju różnych, uzupełniających się form kapitału społecznego³¹³: więzi w obrębie rodzin, mikrospołeczności osiedlowych czy dzielnicowych, a także w ramach zróżnicowanych grup społecznych. W tym kontekście budżety obywatelskie oraz inne instrumenty partycypacji publicznej jawią się jako narzędzia kształtowania przestrzeni miejskich z myślą o potrzebach rozproszonych i zróżnicowanych społeczności, np. w zakresie dostępu do infrastruktury publicznej oraz poczucia rozgraniczenia sfery publicznej (urzędy i ich bezpośrednia okolica) od prywatnej (parki rekreacyjne, place zabaw).

Duże znaczenie czynnika ludzkiego, będącego w centrum uwarunkowań demograficznych, uzasadnia bliższe przyjrzenie się cechom jednostek jako uwarunkowań dyfuzji badanej innowacji. Do cech tych zaliczyć należy w szczególności płeć, wiek oraz poziom wykształcenia: są to zmienne typu *proxy*,

³¹⁰ D. Dolowitz, D. Marsh, *Learning from Abroad...*, dz. cyt., s. 17.

³¹¹ Por. *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i Jakość Życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015, s. 360-362.

³¹² Por. H. Ewens, J. van der Voet, *Organization complexity and...*, dz. cyt., s. 10.

³¹³ K. M. Leyden, *Social capital and the built environment: the importance of walkable neighborhoods*, „*American Journal of Public Health*”, 2003, vol. 93, no. 9, s. 1546-1551.

odzwierciedlające gotowość do aktywności politycznej. Najtrwalszą i najbardziej zmobilizowaną do działania w ramach różnych aktywności politycznych grupą społeczną stanowili często wysoko wykształceni mężczyźni w wieku od ok. 30 do kilkudziesięciu lat³¹⁴. W świetle teorii działania zbiorowego obecność tych grup stanowi warunek trwałości narzędzi partycypacji opartych na bodźcach selektywnych, takich jak budżety obywatelskie w formule zakładającej konkurencję o ograniczone środki w puli. Odbywa się to często przy ograniczonej aktywności słabiej wykształconych i gorzej uposażonych grup społecznych. Grupy te zgłaszają potrzeby w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług komunalnych, lecz dysponują mniejszymi możliwościami zgłaszania oraz egzekwowania realizacji tych potrzeb: uczestnictwo w czasochłonnych formach partycypacji wiąże się dla nich ze zbyt wysokim kosztem alternatywnym³¹⁵.

Aktywność zaangażowanych politycznie jednostek i grup ma związek nie tylko z ciągłością realizacji narzędzi partycypacji, ale może także przekładać się na ich orientację tematyczną według dominujących preferencji³¹⁶. Przedstawiciele rzeczonych grup są często mieszkańcami dzielnic o tzw. zabudowie niekompletnej. Brak dostępu do miejsc zabaw dla dzieci, czy też przedszkoli może, przy wysokim zaangażowaniu i współpracy, prowadzić do utrwalenia się wzorców alokacji zasobów na korzyść wspomnianych obszarów i jednocześnie na niekorzyść obszarów centralnych. Na skutek dezurbanizacji coraz większy odsetek mieszkańców dzielnic centralnych stanowią osoby starsze, które przywiązują się do swojego najbliższego otoczenia³¹⁷. Niedostatki ich kapitału ludzkiego, zwłaszcza w zakresie kompetencji cyfrowych, ograniczają im możliwości owocnej partycypacji przy braku pomocy z zewnątrz – tj. bez dobrej jakości wiążącego, jak i pomostowego kapitału społecznego.

³¹⁴ K. Masser, *Bürgerhaushalte aus Sicht...*, dz. cyt. Por. także S. H. Schneider, *Bürgerhaushalte in Deutschland...*, dz. cyt., s. 105.

³¹⁵ Por. T. Grillos, *Participatory Budgeting and the Poor: Tracing Bias in a Multi-Staged Process in Solo, Indonesia*, „*World Development*”, 2017, vol. 96, s. 352-353.

³¹⁶ *Participatory Budgeting (PB) Type Groups*, dz. cyt., s. 25-26.

³¹⁷ Tj. zazwyczaj do osiedla, na którym spędzili często większość swojego życia. Zob. N. Rosel, *Aging in Place: Knowing Where You Are*, „*The International Journal of Aging and Human Development*”, 2003, vol. 57, no. 1 s. 77-90.

Rozdział 2. Dyfuzja budżetów obywatelskich na świecie

W toku trwającej od końca lat 80. XX w. dyfuzji budżetów obywatelskich na świecie niejednokrotnie zmianom ulegały okoliczności tego procesu, dominujące trajektorie rozprzestrzeniania się innowacji, a także ich konsekwencje. W globalnej dyfuzji badanej innowacji wyróżnia się podokresy, w których miejsce miały przełomowe wydarzenia³¹⁸. Dochodziło w nich do interakcji pomiędzy indywidualnościami świata nauki i polityki oraz przedstawicielami organizacji o zasięgu krajowym i ponadnarodowym.

Wyróżnić można dwa główne etapy upowszechniania się budżetów obywatelskich na świecie: etap dyfuzji regionalnej i międzynarodowej do końca XX w. oraz dyfuzji globalnej w kolejnym stuleciu. Badacze często dzielą te dwa okresy na kilka pomniejszych etapów³¹⁹. Propozycję takiego podziału z wyszczególnieniem pięciu faz przedstawiono w tabeli 2-1.

Tabela 2-1. Etapy procesu dyfuzji budżetu obywatelskiego

Faza	Początek okresu	Charakterystyka	Wybrane ważne wydarzenia i procesy (rok bądź lata)
1.	Lata 80. XX w.	Geneza budżetu obywatelskiego	Wdrożenie pierwszego budżetu obywatelskiego w Porto Alegre (1989)
2.	I połowa lat 90. XX w.	Dyfuzja w kraju i początki dyfuzji międzynarodowej	Instytucjonalizacja i ewolucja zasad budżetu obywatelskiego w Porto Alegre
3.	Połowa lat 90. XX w.	Masowa dyfuzja w kraju i dyfuzja międzynarodowa	Szczyt Organizacji Narodów Zjednoczonych <i>Habitat II</i> w Istambule (1996) Międzynarodowe Seminarium nt. Demokracji Partycypacyjnej (1999) Raport Banku Światowego w sprawie wyzwań światowej gospodarki w XXI w. (1999)

³¹⁸ O. Porto de Oliveira, *International Policy Diffusion...*, dz. cyt., s. 23.

³¹⁹ Tamże, s. 22-25. Zob. także N. Dias, *Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement?*, w: *Hope for Democracy: 25 Years of...*, dz. cyt, s. 23-25.

			Pierwsze budżety obywatelskie w państwach Europy Zachodniej i Południowej
4.	I dekada XXI w.	Początki dyfuzji globalnej	Światowe Forum Ekonomiczne (2001) Globalny kryzys finansowy (2007-2008)
5.	II dekada XXI w.	Dalszy ciąg dyfuzji globalnej	Upowszechnienie się budżetów obywatelskich w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Źródło: Opracowanie własne.

2.1. Geneza oraz przebieg dyfuzji budżetów obywatelskich

U źródeł dyfuzji badanej innowacji leży współpraca w ramach lokalnych sieci partnerstw oraz aktywność indywidualnych ambasadorów partycypacji. Do ambasadorów tych zaliczyć należy w szczególności burmistrzów brazylijskich miast pochodzących w początkowych okresach ze środowiska Partii Robotniczej. Pionierem w zakresie stosowania innowacji było miasto Porto Alegre, gdzie budżet obywatelski ewoluował jako instrument polityki lokalnej wraz ze zmianami jej kierunków. Kierunki te nakreślane były przez dwa kolejne gabinety rady miasta urzędujące w latach 1989-1992 oraz 1992-1996.

W połowie lat 90. XX. w. miało miejsce pierwsze wydarzenie istotne dla popularyzacji innowacji poza granicami Brazylii. W roku 1996, podczas konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Habitat II w Istambule, pierwszy budżet obywatelski na świecie przedstawiono jako jeden z kilkudziesięciu najlepszych eksperymentów partycypacji publicznej. Wyróżnienie to stanowiło potwierdzenie słuszności obranego kierunku działań dla władzy oraz społeczeństwa w Porto Alegre, a także wyznacznik jakości partycypacji dla obserwujących wydarzenia z zewnątrz przedstawicieli samorządów³²⁰. Trzy lata

³²⁰ O. Porto de Oliveira, *International Policy Diffusion...*, dz. cyt., s. 137.

później, podczas pierwszego Międzynarodowego Seminarium nt. Demokracji Partycypacyjnej, Porto Alegre mogło jako gospodarz spotkania podzielić się swoimi doświadczeniami z przedstawicielami władz lokalnych oraz dziennikarzami z innych państw. Stanowiło to kolejny punkt na drodze do budowy tożsamości Porto Alegre jako pioniera w stosowaniu innowacji demokratycznych.

Wydarzenie to miało istotny wpływ na dalszą dyfuzję innowacji w kraju, a później poza jego granicami. Początkowo budżety obywatelskie pojawiały się na terenie obszarów metropolitalnych na południu Brazylii. Przykładem była gmina Belo Horizonte, która transferu innowacji dokonała w roku 1994. W drugiej połowie lat 90. budżet obywatelski dotarł do średnio i słabo rozwiniętych regionów na północy i na północnym wschodzie państwa³²¹. Coraz częściej swe eksperymenty inicjowały miasta rządzone przez partie spoza środowisk lewicowych. W latach 1997-2000 zaobserwowano ponad czterokrotny przyrost liczby budżetów obywatelskich w państwie, w tym znaczny wzrost ich popularności w małych i średnich miastach (do 50 tys. mieszkańców), a także na terenach wiejskich³²². Ubocznym, choć istotnym dla wypracowania dobrych praktyk skutkiem tego szybkiego przyrostu były transfery zakończone niepowodzeniem lub też przerwane w krótkim czasie po wdrożeniu³²³.

U schyłku milenium Bank Światowy opublikował dokument pt. „Raport w sprawie Globalnego Rozwoju 1999/2000: wchodząc w XXI wiek”³²⁴. Nakreślono w nim wyzwania, przed którymi w nadchodzącym stuleciu stanąć miały

³²¹ W 2008 r. ok. 2/3 budżetów obywatelskich w Brazylii realizowanych było w miastach o średnim poziomie rozwoju (wskaźnik HDI w granicach 0,6-0,79), z czego ponad 50% stanowiły ośrodki w północnej, północno-wschodniej lub środkowo-zachodniej części kraju. Tylko co trzeci eksperyment wdrażano w jednym z wysoko rozwiniętych ośrodków (HDI \geq 0,8), zlokalizowanych głównie na południu kraju. Pod koniec I dekady XXI w. wartość ta pozostawała wciąż wysoka wobec nieznacznego odsetka (ok. 10%) miast o wysokim poziomie rozwoju w państwie. Zob. L. Avritzer, B. Wampler, *The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil*, Bank Światowy, Belo Horizonte 2008, s. 17-18.

³²² L. Fedozzi, K. Lima, *Participatory budgets in...*, dz. cyt., s. 158.

³²³ Dotyczyło to m.in. budżetów obywatelskich w São Paulo, Vitorii i Brasílii. Zob. D. Bräutigam, *The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy*, „Development Policy Review”, 2004, vol. 22, no. 6, s. 659.

³²⁴ Bank Światowy, *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, New York 1999.

rządy centralne oraz samorządy regionalne i lokalne na świecie. W raportach tych znalazły się opisy dobrych praktyk, a wśród nich przeprowadzonej w Porto Alegre reformy decentralizacji władzy, obejmującej wdrożenie budżetu obywatelskiego. Uznaje się, że to właśnie pod koniec lat 90. XX w. nazwa miasta zaczęła być pozytywnie kojarzona z ideą partycypacji publicznej oraz społecznej³²⁵.

Międzynarodowa rozpoznawalność eksperymentu znalazła wyraz w pierwszych zagranicznych transferach innowacji: jeszcze w latach 90. innowacja dotarła m.in. do Indii (Kerala, 1996 r.), Niemiec (Mönchweiler, 1998 r.) oraz Kanady (Guelph, 1999 r.). Dzięki popularyzatorskiej roli Banku Światowego w początkach XX w. budżet obywatelski zaczął stawać się przedmiotem coraz intensywniejszych badań. Coraz częściej omawianą innowację łączono z zyskującą na popularności koncepcją *governance*. W dyskursie publicznym budżet obywatelski zaczęto postrzegać jako rozwiązanie elastyczne, adaptowalne do wymagań różnych modeli administracji publicznej.

Zagadnienie lokalnej partycypacji publicznej pojawiło się podczas zorganizowanego w 2001 r. w Davos w Szwajcarii Światowego Forum Ekonomicznego. Spotkanie to było kluczowym momentem w globalnej dyfuzji budżetu obywatelskiego, wyznaczającym początek czwartej fazy tego procesu. Pozwoliło ono na konfrontację poglądów przedstawicieli świata nauki i polityki z doświadczeniami licznych już wówczas samorządów-innowatorów w Brazylii i na świecie³²⁶. Dzięki wymianie doświadczeń w zakresie przeprowadzania transferu innowacji oraz rosnącej liczbie danych na temat instrumentów partycypacji coraz łatwiejsze stawało się uczenie się na błędach poprzedników³²⁷.

Pierwsza dekada XX w. wyznaczyła początek globalnej dyfuzji budżetu obywatelskiego³²⁸. W pierwszej kolejności przyrost liczby eksperymentów odnotowano w państwach Ameryki Południowej, m.in. w Argentynie (Rosario, 2002 r.). Trend ten dotyczył także Europy, a zwłaszcza krajów powiązanych

³²⁵ Tamże, s. 77.

³²⁶ O. Porto de Oliveira, *International Policy Diffusion...*, dz. cyt., s. 130.

³²⁷ N. Dias, *Twenty-five years of ...*, dz. cyt., s. 24.

³²⁸ Tamże, s. 23.

kulturowo z Ameryką Południową. W Hiszpanii pierwszy eksperyment, wzorujący się na modelu z Porto Alegre, pojawił się w 2001 roku w leżącej w południowej części kraju Cordobie. Z czasem nowatorskie narzędzie partycypacji wprowadzać zaczęły kolejne duże ośrodki w Hiszpanii, m.in. Sevilla w roku 2004.

Upowszechnianiu się innowacji na świecie sprzyjały przeprowadzane na przełomie wieków reformy wzmacniające pozycję władz lokalnych w strukturach administracji publicznej i otwierające je na współpracę ze zróżnicowanymi interesariuszami partycypacji. Poza licznymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polską, wskazać w tym kontekście należy m.in. na dwa państwa azjatyckie: Japonię³²⁹ oraz Koreę Południową³³⁰.

Na rozwój instrumentów partycypacji istotny wpływ miał okres globalnego kryzysu finansowego lat 2007-2008, który zachwiał stabilnością fiskalną samorządów lokalnych. Podczas gdy niektóre z nich porzuciły realizację innowacji, dla części ośrodków kryzys stanowił bodziec do przeformułowania celów partycypacji lub też, jak w przypadku samorządów z Niemiec, wdrożenia tego instrumentu po raz pierwszy jako narzędzia włączania obywateli w poprawę kondycji finansowej miasta.

Na końcowe lata pierwszej dekady XXI w. przypadła natężona rozbudowa międzynarodowych oraz krajowych sieci partnerów zainteresowanych ideą partycypacji publicznej. Dotyczyło to zwłaszcza państw Ameryki Północnej i Południowej (m.in. Chile i Stanów Zjednoczonych), a także Europy (m.in. Portugalii i Wielkiej Brytanii)³³¹. W państwach tych pojawiać zaczęły się pierwsze warianty innowacji. Przykładem jest Lizbona, pierwsza europejska stolica z budżetem obywatelskim wdrożonym w roku 2008, a także Chicago, gdzie budżet obywatelski pojawił się rok później.

³²⁹ A. Matsubara, Participatory Budgeting in Japan: Ichikawa's Experience, „Socdem Asia”, 2015, vol. 4, no. 1, s. 11.

³³⁰ W. No, Mandated participatory budgeting in South Korea, w: *By the people. Participatory democracy, civic engagement and citizenship education*, W. No, A. Brennan, D. Schugurensky (Eds.), Participatory Governance Initiative, Arizona State University, Phoenix 2017, s. 110.

³³¹ N. Dias, Twenty-five years..., dz. cyt., s. 23.

Koniec pierwszej dekady XX stulecia zbiegł się z początkiem kolejnej fazy dyfuzji³³², w której miejsce miała kontynuacja zapoczątkowanych wcześniejszych trendów. Obserwowano nasilanie się skutecznych prób transferu badanej innowacji na kontynentach o niewielkiej tradycji w zakresie jej wykorzystywania – zwłaszcza w Afryce oraz w Azji³³³. Budżet obywatelski dotarł również do państw Europy Środkowo-Wschodniej³³⁴, w tym do Polski (Sopot, 2011 r.), Słowacji (Bratysława, 2011 r.), Chorwacji (Pula, 2012 r.) oraz Rumunii (Cluj-Napoca, 2013 r.). Z kolei w państwach, w których budżet obywatelski pojawił się po raz pierwszy znacznie wcześniej, obserwowano drugie, a nawet trzecie fale wdrożeń. Trendy takie obserwowano w szczególności we Francji³³⁵ oraz w Hiszpanii³³⁶.

2.2. Typologizacja budżetów obywatelskich

Różnicowaniu się kierunków dyfuzji towarzyszyła ewolucja samej idei budżetu obywatelskiego. Wpływ na to miały także wspomniane problemy samorządów ze stabilnością fiskalną i wynikające z nich zmiany w kierunkach polityki centralnej, a także upowszechnianie się technologii informacyjnych oraz dostępu do nich na obszarach miejskich, jak i poza nimi. Zjawiska te skłaniały środowisko badawcze do podejmowania prób porównywania obserwowanych wariantów budżetu obywatelskiego w poszukiwaniu podobieństw oraz różnic między nimi. Jednym z pierwszych narzędzi służących do tych celów była wypracowana przez S. Arnstein jeszcze w latach 60. XX w. drabina partycypacji³³⁷ (rys. 2-1). Pozwala ona na hierarchizację instrumentów partycypacji na ośmiu poziomach. Zastosowanymi kryteriami są jedno- lub dwukierunkowość przepływu informacji między organizatorem partycypacji a jej interesariuszami, a także stopień zaangażowania tych ostatnich.

³³² Por. B. Wampler i in., *Participatory budgeting in ...*, dz. cyt., s. 35-37.

³³³ Przykładem jest rozwój budżetów obywatelskich w Korei Południowej. Zob. B. S. Cho i in., *Diffusing participatory budgeting ...*, dz. cyt., s. 188-206.

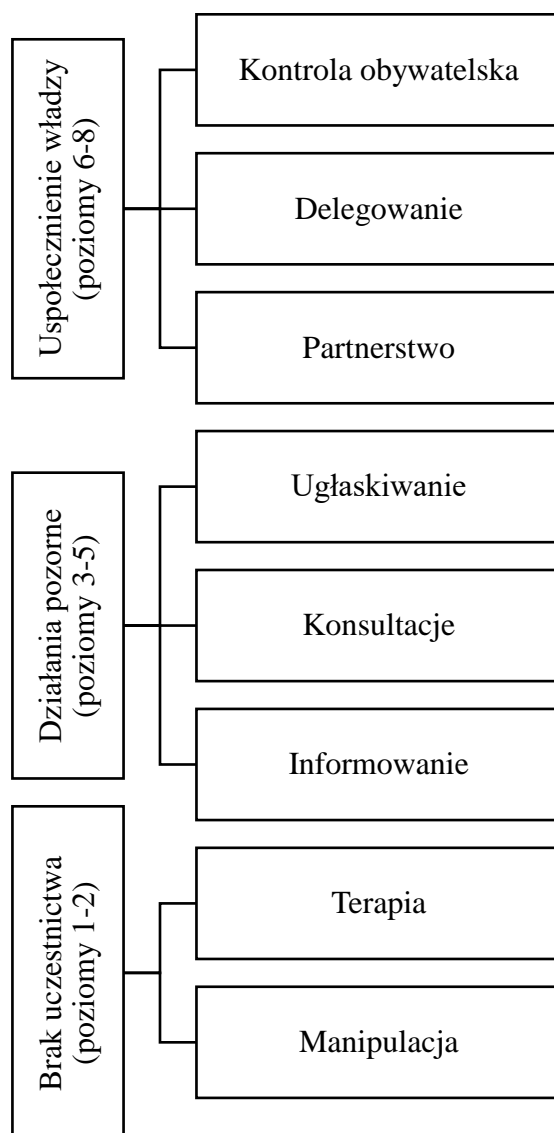
³³⁴ J. Džinić i in., *Participatory Budgeting ...*, dz. cyt., s. 31-56.

³³⁵ G. Pradeu, *A third wave of Participatory Budgeting in France*, w: *Hope for Democracy: 30 Years of ...*, dz. cyt., s. 373-383.

³³⁶ F. Francés i in., *20 Years of Participatory Budgeting in Spain*, w: tamże, s. 275-287.

³³⁷ S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „*Journal of the American Institute of Planners*”, 1969, vol. 35, s. 216-224.

Rysunek 2-1. Drabina partycypacji S. Arnstein



Źródło: J. Kotus i in, Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji” koncepcja Serry Arnstein po pięciu dekadach, „Studia Socjologiczne”, 2019, t. 234, z. 3, s. 35 (z autorskim uzupełnieniem zakresów poziomów).

Jak tłumaczy autorka koncepcji, „partycypacja bez przekazania uprawnień decyzyjnych jest nic nieznaczącym i frustrującym procesem dla pozbawionych władzy”³³⁸. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku instrumentów na poziomach pierwszym i drugim. Rozwiązania takie sprowadzają się do udzielenia głosu wybranym interesariuszom partycypacji w ważnej dla nich sprawie. Celem jest stworzenie poprzez to wrażenia, że uczestnicy dialogu mają rzeczywisty wpływ na

³³⁸ Tamże, s. 216.

kształt ostatecznych decyzji. Wpływ ten pozostaje jednak iluzoryczny; co więcej, w przypadku „terapii” (poziom drugi) włączenie interesariuszy do dialogu staje się *de facto* narzędziem kształtowania pożądanych przez organizatora partycypacji zachowań i postaw.

Większą rolę uczestnicy partycypacji odgrywają na poziomach trzecim oraz czwartym. Na szczeblu konsultacji interesariusze są nie tylko odbiorcami informacji, ale i doradcami w istotnych dla rozwoju miasta sprawach, związanych np. z możliwościami zagospodarowania określonego terenu. W tym przypadku przepływ informacji odbywa się także od mieszkańców do władz lokalnych, choć głos tych pierwszych pozostaje jedynie niewiążącym zbiorem sugestii dla decydentów politycznych. Wraz ze zniesieniem niektórych ograniczeń demokracji fasadowej na kolejnych szczeblach drabiny powiększa i różnicuje się społeczny przekrój zaangażowanych interesariuszy. Wiąże się z tym deklarowana chęć włączenia do dialogu grup dotychczas marginalizowanych w życiu politycznym. Starania te mają jednakże charakter działania pozornego³³⁹, nie mającego przełożenia na realizowanie najpilniejszych potrzeb i oczekiwań poszczególnych grup interesariuszy.

Już na poziomie piątym odnotowuje się rzeczywiste przeniesienie uprawnień decyzyjnych na uczestników partycypacji³⁴⁰. W przypadku mającego na celu złagodzenie napięć społecznych „ugłaskiwania” przejawia się to w przyznaniu prawa do decydowania określonym osobom, często pochodzącym z grup zagrożonych marginalizacją społeczną. Kryteria selekcji członków takich gremiów decyzyjnych pozostają jednakże pod pełną kontrolą organizatorów partycypacji; ci mogą tym samym *a priori* wpływać na kształt dialogu, a także jego efekty.

Dopiero na wyższych poziomach dochodzi do „uspołecznienia władzy”, czyli przekazania rzeczywistych uprawnień decyzyjnych zazwyczaj pewnej grupie reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku partnerstwa (poziom

³³⁹ W tym kontekście mowa jest o tokenizmie, czyli symbolicznych staraniach na rzecz włączenia społecznego. Por. J. Kotus i in, *Ponad górne szczeble...*, dz. cyt., s. 41.

³⁴⁰ R. Arnstein, *A Ladder of Citizen...*, dz. cyt., s. 220.

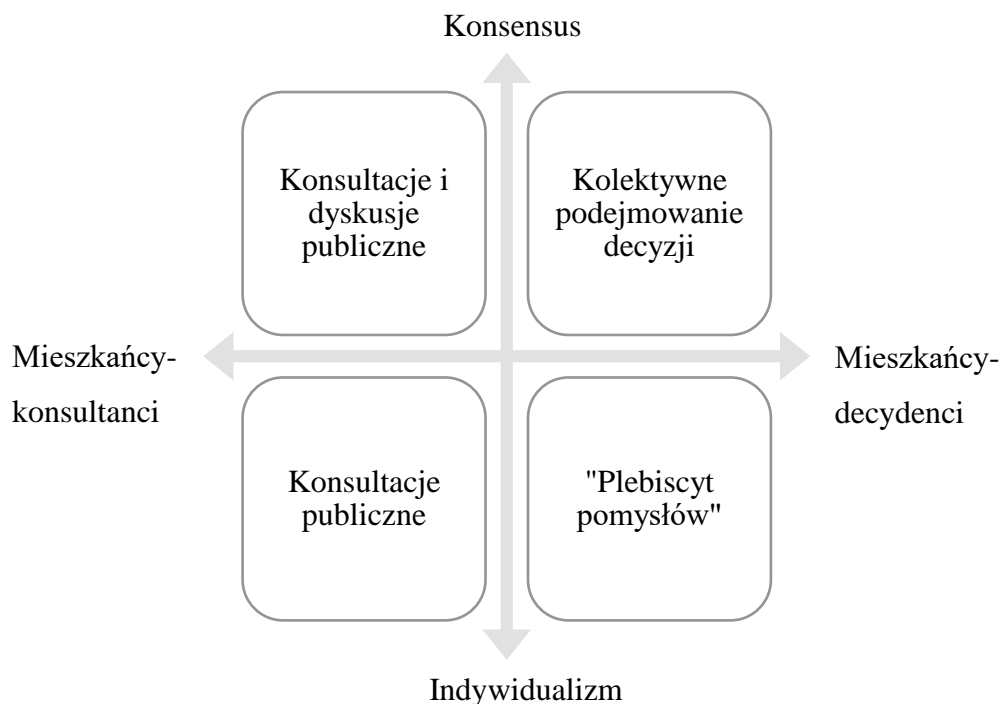
szósty) władza ta dzielona jest między uczestników partycypacji oraz jej organizatorów, przy czym tylko ci ostatni mają wpływ na ustalanie mechanizmów kontroli i rozliczalności decydentów. Do delegowania większej części uprawnień również w zakresie regulacji zasad partycypacji dochodzi na poziomie siódmym. Stanowi to efekt uzgodnień między stroną społeczną a administracją publiczną, wciąż zachowującą prawo do regulacji ogólnych „reguł gry” dla danego programu polityki. Zmienia się to na ostatnim szczeblu drabiny, gdzie instrument partycypacji nie tylko wykorzystywany jest przez autonomiczną w swych decyzjach stronę społeczną, ale i jest przez nią zarządzany oraz dostosowywany do bieżących potrzeb.

Drabina partycypacji S. Arnstein doczekała się różnych modyfikacji i rozwinęć podyktowanych ewolucją relacji między obywatelami a władzą w drugiej połowie XX w.³⁴¹. Hierarchiczna struktura modelu stała się inspiracją do ewolucji różnych typologii instrumentów partycypacji publicznej, tak o charakterze uniwersalnym³⁴², jak i powiązanych z konkretnymi programami polityki lokalnej. Przykładem typologii o konkretnym przeznaczeniu jest proponowana przez N. Diasa matryca, służąca typologizacji budżetów obywatelskich według kryteriów oznaczonych na dwóch osiach (rys. 2-2). Oś pozioma wyznacza zakres i sposób angażowania obywateli w proces decyzyjny. Oś pionowa natomiast przedstawia sposób podejmowania decyzji: poprzez agregację decyzji jednostek lub w drodze deliberacji, stwarzającej możliwości osiągnięcia konsensusu.

³⁴¹ Zob. J. Kotus i in, *Ponad górne szczeble...*, dz. cyt., s. 31-54.

³⁴² Chodzi m.in. o typologię poziomów partycypacji według Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Partycypacji Publicznej. Zob. M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i...*, dz. cyt., s. 177-180.

Rysunek 2-2. Typy budżetów obywatelskich wg N. Diasa



Źródło: N. Dias, A decade of participatory budgeting in Portugal. A winding but clarifying path, w: *Hope for Democracy: 25 Years of...*, dz. cyt., s. 343.

Posługując się macierzą N. Diasa, wskazać można na narzędzia konsultacji publicznej, w których dominuje jednostronny przepływ informacji (od obywateli oraz innych interesariuszy do władz miasta). Rozwiązania te uplasować należy na czwartym (konsultacje) i częściowo trzecim (informowanie) szczeblu drabiny partycypacji S. Arnstein. Z racji płytkiego zaangażowania strony społecznej zazwyczaj cechują się one krótką żywotnością; często trudno jest je nawet uznać za pełnoprawne przykłady budżetów obywatelskich³⁴³.

Odrębną kategorię stanowią rozwiązania, w których przepływ informacji jest dwustronny, a interesariusze mają realny wpływ na ostateczne decyzje w sprawie budżetu. Instrumenty takie znajdować mogą się na różnych szczeblach drabiny partycypacji S. Arnstein, w tym na poziomach piątym („ugłaskiwanie”) oraz szóstym (partnerstwo). W tej kategorii odróżnić należy narzędzia, w których obecne są bodźce skłaniające do myślenia w kategoriach dobra wspólnego, od tych,

³⁴³ N. Dias, A decade of participatory..., dz. cyt., s. 343.

w których dominuje realizacja interesów najbardziej zaangażowanych jednostek i ich grup³⁴⁴. Ów drugi przypadek odpowiada licznym współczesnym wariantom innowacji (tzw. plebiscytom pomysłów³⁴⁵), w których wybór najlepszych zadań odbywa się bez głębszej refleksji nad ich przydatnością w dłuższej perspektywie czasu. Co się tyczy modelu kolektywnego podejmowania decyzji, jako jedyny uwzględnia on potrzebę kształtowania kapitału ludzkiego oraz społecznego w trakcie procesu deliberacji³⁴⁶. Może to plasować rozwiązania z tej kategorii na szczeblu szóstym lub nawet na wyższych poziomach drabiny partycypacji.

Najbardziej rozbudowanym instrumentem klasyfikowania budżetów obywatelskich, najczęściej wzmiankowanym w kontekście zróżnicowania badanej innowacji w Europie³⁴⁷, jest typologia autorstwa Y. Sintomera, C. Herzberga oraz A. Röcke³⁴⁸. Podobnie jak w macierzy N. Diasa, modele w tej typologii różnią się pod względem stopnia wykorzystania metod właściwych dla demokracji deliberatywnej. Istotną z perspektywy badań autora cechą typologii zespołu Y. Sintomera jest uwzględnienie stopnia zaangażowania zróżnicowanych grup interesariuszy, w tym mieszkańców oraz zinstytucjonalizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, a także podmiotów z sektora prywatnego. Punktem odniesienia dla poszczególnych modeli w rzeczonyj klasyfikacji jest pionierski budżet obywatelski w Porto Alegre, którego cechy oraz ewolucję przedstawiono w kolejnych podrozdziałach.

2.3. Model z Porto Alegre

Analizę pionierskiego na świecie budżetu obywatelskiego należy zacząć od spojrzenia na szerszy kontekst przemian społeczno-gospodarczych, jakie miały

³⁴⁴ Por. rozróżnienie między partycypacją w wymiarze holistycznym oraz partykularnym w: D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

³⁴⁵ Por. określenie „quasi-referendum” stosowane przez D. Sześciło (D. Sześciło, *Participatory budget in...*, dz. cyt.).

³⁴⁶ D. Długosz, J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, dz. cyt., s. 344.

³⁴⁷ Por. B. Wampler i in., *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 43.

³⁴⁸ Typologia ta przedstawiona została przez autorów po raz pierwszy w roku 2008 (Y. Sintomer i in., *Participatory budgeting in...*, dz. cyt.). Zmodyfikowaną, opartą na większej liczbie przypadków wersję typologii przedstawiono cztery lata później w innej publikacji (ciż, *Transnational models of citizen participation*, „Journal of Public Deliberation”, 2012, vol. 8, no. 2, s. 1-32).

miejsce w połowie dwudziestego stulecia w państwach Ameryki Południowej. W Brazylii lat 50. XX w. obserwować można było intensywny proces urbanizacji oraz towarzyszącej jej eksurbanizacji. Niekontrolowany proces „rozlewania się miast”³⁴⁹ pogłębiał polaryzację warunków życia: wokół bogatszych centrów miast, zwłaszcza na południu państwa, zaczęły pojawiać się biedniejsze osady z nieregularną formą zagospodarowania terenu, tzw. *vilas*³⁵⁰.

Miasta nie były w stanie zapewnić dostępu do podstawowych dóbr i usług wszystkim swoim mieszkańcom, w tym powiększającej się populacji imigrantów. Narastające wewnątrzmięskie nierówności społeczne potęgowane były przez działanie władz, kierujących się w swych decyzjach przede wszystkim własnym interesem politycznym. Wobec rosnącej niewydolności finansowej władze w Porto Alegre oraz inne samorządy w państwie decydowały się na ograniczanie skali inwestycji i zmianę ich priorytetów. Środki zaczęły płynąć głównie do centralnie położonych dzielnic, w których zamieszkiwał kluczowy dla władz elektorat. Tam też znajdowały się siedziby przedsiębiorstw budowlanych, finansujące kampanie polityczne, a także inne organizacje, obiecujące swój głos w zamian za zrealizowanie konkretnych projektów³⁵¹.

Przedstawiona instytucja patronażu (nieformalnej wymiany korzyści), korupcja oraz paternalizm odcisnęły największe piętno na jakości życia w miastach południowej Ameryki XX w., wyznaczając kierunek dalszego rozwoju instytucji miejskich, nie tylko w sektorze publicznym³⁵². Tradycyjnie silna, patriarchalna rola państwa wymuszała sposób, w jaki społeczeństwo obywatelskie mogło wyrażać sprzeciw wobec sposobów funkcjonowania administracji publicznej: tylko w ramach istniejących instytucji, nie zaś w opozycji do nich³⁵³. Narastające napięcia społeczne wynikały z niezadowolenia osób doświadczających trudnych warunków życia i pracy, w tym robotników zrzeszonych w związkach

³⁴⁹ P. Nowak, Eksurbanizacja współczesnych miast, „Studia Miejskie”, 2015, t. 20, s. 133-140.

³⁵⁰ R. N. Abers i in., *Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change*, World Resources Institute, Washington, D.C. 2018, s. 2.

³⁵¹ T. Melgar, A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era, „Journal of Latin American Studies”, 2014, vol. 46, no. 1, s. 126.

³⁵² A. Novy, B. Leubolt, Participatory budgeting in..., dz. cyt., s. 2023.

³⁵³ L. Avritzer, N. Vaz, The emergence of..., dz. cyt., s. 167.

zawodowych, rolników, a także kobiet. Wskazane grupy społeczne łączyły w swych żądaniach potrzeby materialne z niematerialnymi: prawo do podstawowych dóbr infrastrukturalnych o dobrej jakości z uznaniem praw obywatelskich oraz gwarancją dostępu do edukacji i opieki socjalnej³⁵⁴.

Warto podkreślić dwie istotne cechy tych ruchów społecznych, świadczące o ich innowacyjnym charakterze³⁵⁵. Po pierwsze, miały one zasięg uniwersalny, tj. dotyczyły ogółu kobiet, pracowników, pochodzących z różnych warstw społecznych i doświadczających podobnych problemów. Po drugie, z nieformalnego buntu przeciwko władzom lokalnym ruchy te wkrótce zaczęły przeradzać się w sformalizowane i trwałe instytucje. Przykładem tego jest powstały w roku 1983 Związek Stowarzyszeń Sąsiedzkich w Porto Alegre (UAMPA), stanowiący organizację parasolową dla pomniejszych lokalnych ugrupowań. Podobnie utworzona trzy lata wcześniej Partia Robotnicza (*Partido dos Trabalhadores*) skupiała przedstawicieli różnych ruchów politycznych (mieszczańskich, chrześcijańskich i wyrastających z tradycji związkowych), i tym samym odróżniała się od istniejących już wcześniej reaktywnych ugrupowań lewicowych.

Jednym z głównych celów Partii Robotniczej było upowszechnienie dostępu do edukacji, tak aby społeczeństwo obywatelskie zdolne było do zgłaszania oraz skutecznego egzekwowania swoich roszczeń wobec państwa³⁵⁶. Wraz z przedstawicielami UAMP-y Partia Robotnicza odegrała kluczową rolę w demokratyzacji lokalnych struktur współzarządzania w Porto Alegre. Fundamenty partycypacji położone zostały przez zmodyfikowaną w roku 1988 konstytucję państwa, zakładającą decentralizację polityki publicznej. Nowa konstytucja przewidywała zwiększenie autonomii decyzyjnej oraz fiskalnej samorządów, m.in. poprzez zwiększenie progresywności systemu opodatkowania

³⁵⁴ Tamże, s. 165-175.

³⁵⁵ A. Novy, B. Leubolt, *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 2025-2026.

³⁵⁶ R. Abers, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2000, s. 2-4.

dochodów³⁵⁷, a także „podzielenie się władzą”³⁵⁸ poprzez zwiększenie udziału obywateli w zarządzaniu lokalnymi inwestycjami. Budżet obywatelski, promowany przez przedstawicieli Partii Robotniczej, stał się tym samym jednym z narzędzi szeroko zakrojonej reformy, realizowanej w ramach sieci lokalnych partnerów funkcjonujących na styku państwa oraz społeczeństwa obywatelskiego.

2.3.1. Instytucje oraz cykl budżetu obywatelskiego

Sposób organizacji budżetu obywatelskiego w Porto Alegre podlegał przeobrażeniom. Na rys. 2-3 przedstawiono cykl partycypacji, który u światowego pioniera we wdrażaniu badanej innowacji funkcjonował w latach 1989-2004. Proces decyzyjny i wykonawczy budżetu obywatelskiego składał się z trzech faz³⁵⁹. Faza pierwsza, trwająca od marca do czerwca, składała się z dwóch głównych rund dyskusji plenarnych oraz odbywających się między nimi mniej formalnych spotkań sąsiedzkich. Zgromadzenia plenarne dzieliły się na te o charakterze dzielnicowym oraz tematycznym. Podczas zebrań dzielnicowych dyskutowane były problemy lokalnych społeczności; zebrania tematyczne, funkcjonujące od roku 1994, poświęcone były z kolei dyskusjom o hierarchii obszarów inwestycyjnych w skali całego miasta³⁶⁰. Dyskusje dotyczyły podziału środków między kilka głównych obszarów polityki miejskiej, w tym inwestycji w podstawowe dobra i usługi publiczne (np. systemy kanalizacji), ochronę środowiska, a także zdrowie i edukację.

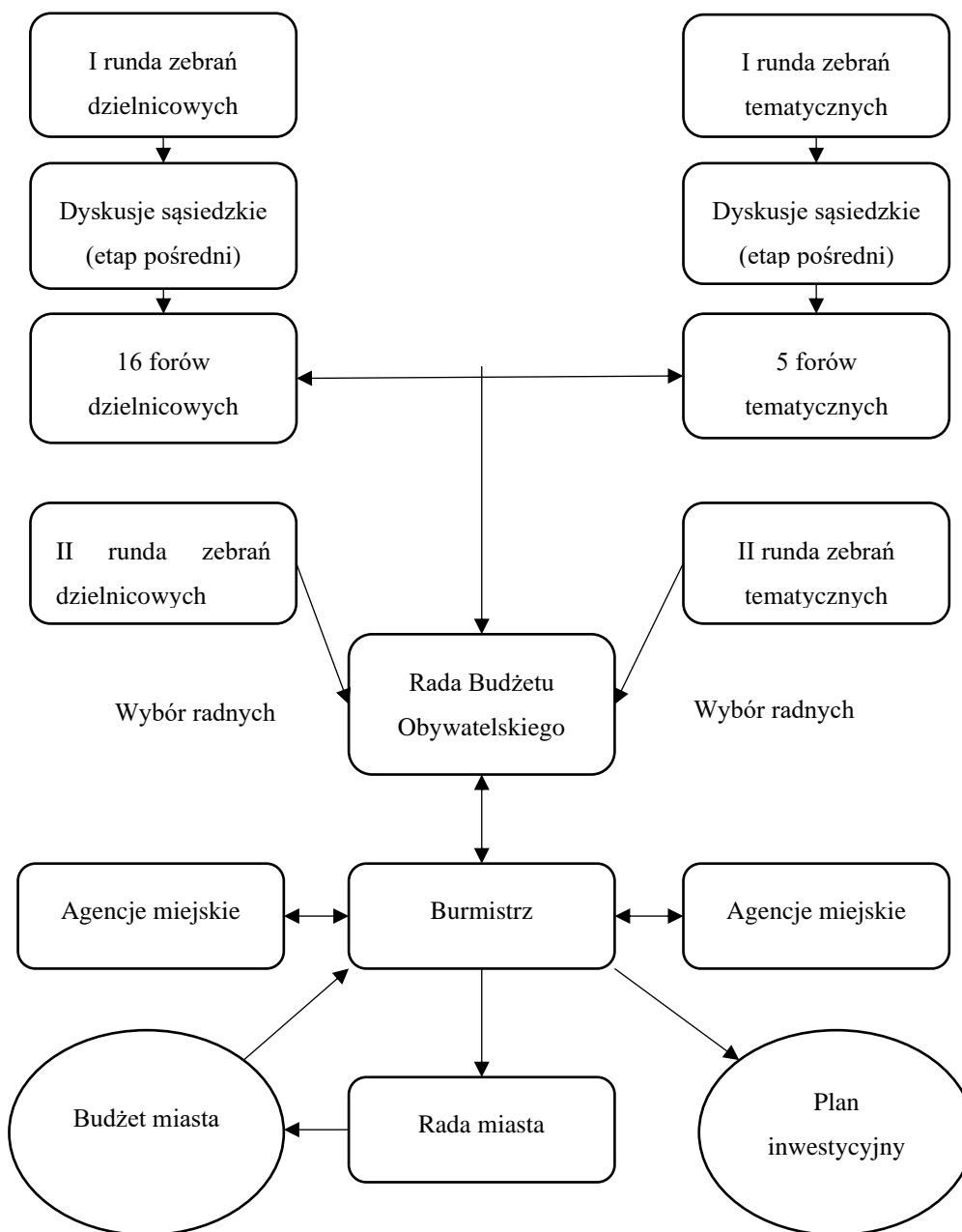
³⁵⁷ Zob. A. Novy, B. Leubolt, Participatory budgeting in..., dz. cyt., s. 2023-2036.

³⁵⁸ H. Schneider, Participatory governance for poverty reduction, „Journal of International Development”, 1999, vol. 11, no. 4, s. 531.

³⁵⁹ R. Menegat, Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil, „Environment and Urbanization”, 2002, vol. 14, no. 2, s. 192.

³⁶⁰ A. Marquetti i in., Participatory Economic Democracy in Action, „Review of Radical Political Economics”, vol. 44, no. 1, s. 67.

Rysunek 2-3. Cykl BO w Porto Alegre



Źródło: R. Abers, *Inventing Local Democracy...*, dz. cyt., s. 86.

Zebrania plenarne, otwarte dla wszystkich obywateli miasta, stanowiły kluczowy element całego procesu³⁶¹: to podczas nich nawiązywały się pierwsze interakcje społeczeństwa obywatelskiego z władzami miasta. W trakcie pierwszej

³⁶¹ L. Avritzer, *Participatory budgeting as...*, dz. cyt.

rundy dzielnicowych oraz tematycznych zebrań plenarnych ewaluowano wykonanie zeszłorocznego planu inwestycyjnego. Stanowiło to formę rozliczenia się samorządu lokalnego z obietnicy realizacji pomysłów obywatelskich³⁶². Podczas zebrań sporządzano również listę priorytetów inwestycyjnych, mających obowiązywać na dany rok budżetowy, jak również wybierano delegatów, którzy mieli reprezentować mieszkańców dzielnic w kolejnych etapach cyklu.

Od kwietnia do maja w poszczególnych osiedlach, a także na ulicach prowadzone były luźne dyskusje, nienadzorowane przez władze miasta. Miały one na celu przygotowanie mieszkańców do kolejnej rundy sesji plenarnych, nad której organizacją czuwała Rada Budżetu Obywatelskiego (COP). Jej głównym zadaniem było opracowanie planu inwestycyjnego na dany rok budżetowy, w którym określone miały być wielkości oraz kierunki alokacji środków w układzie dzielnicowym i tematycznym³⁶³. Rada Budżetu Obywatelskiego była także odpowiedzialna za publikowanie listy zatwierdzonych do realizacji projektów obywatelskich. Wszystko odbywało się we współpracy między lokalnymi partnerami, delegującymi do rady swoich członków (rys. 2-4).

Wraz z wyborem radnych kończyła się faza pierwsza i zaczynała kolejna, trwająca do końca roku kalendarzowego. Aktywni byli w niej radni z Forów Delegatów, przedstawiciele instytucji społeczeństwa obywatelskiego (UAMPA, SIMPA), a także członkowie organów samorządu lokalnego, odpowiedzialnych za planowanie budżetu i organizację cyklu budżetu obywatelskiego. Inicjatywa pozostawała jednak w znacznej mierze po stronie 21 forów delegatów: 16 dzielnicowych³⁶⁴ i 5 tematycznych. Jako rzecznicy interesów społeczności lokalnych fora oddelegowały największą liczbę radnych spośród wszystkich partnerów sieci. Zadaniem forów było określenie priorytetów w alokacji środków w przekroju obszarów inwestycyjnych. Priorytety te opiniowane były następnie

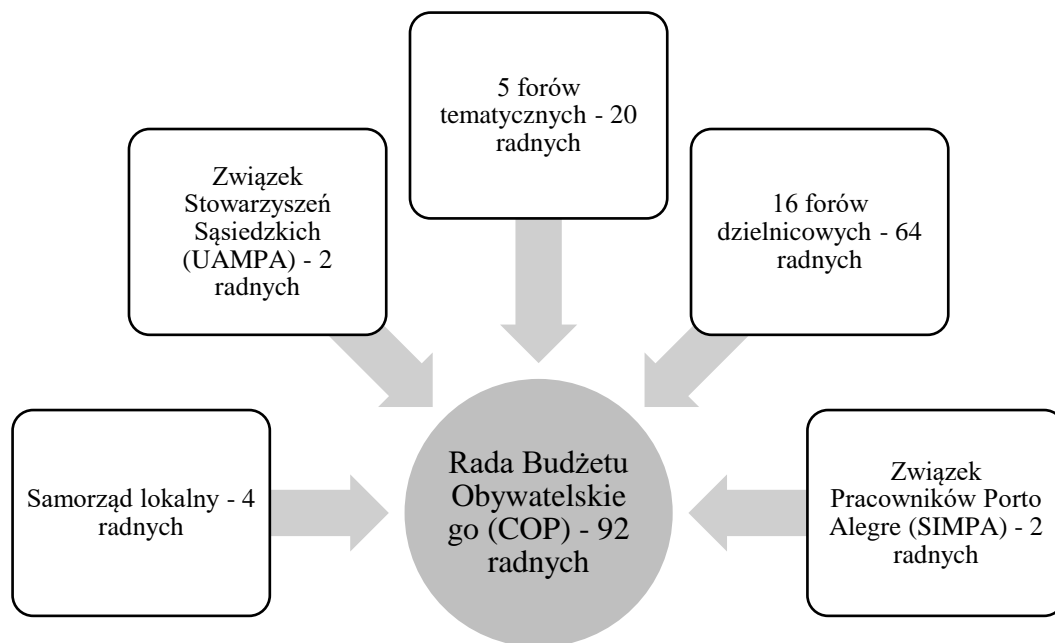
³⁶² Bank Światowy, *Brazil: toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*, Report No. 40114-BR, Washington, D.C. 2008, s. 75-83.

³⁶³ M. C. Friant, *Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting*, „International Journal of Urban Sustainable Development”, 2019, vol. 11, no. 1, s. 84.

³⁶⁴ Liczba forów dzielnicowych odpowiadała podziałowi administracyjnemu miasta i obowiązywała od roku 1991. Zob. R. Menegat, *Participatory democracy...*, dz. cyt., s. 186.

przez przedstawicieli różnych departamentów oraz innych instytucji z ramienia samorządu³⁶⁵.

Rysunek 2-4. Skład Rady BO w Porto Alegre



Źródło: M. C. Friant, *Deliberating for sustainability...*, dz. cyt., s. 87.

Rolą delegatów było ponadto skonfrontowanie zebranych pomysłów z możliwościami ich realizacji w wymiarze finansowym oraz przestrzennym. Organizowano w tym celu wizje lokalne z udziałem obywateli oraz przedstawicieli władz, a także przeprowadzano dyskusje nad konkretnymi projektami dla określenia poziomu pilności ich realizacji. Działania te stanowiły istotny krok w procedurze wypracowywania ostatecznej listy zadań do realizacji, przedkładanej Radzie Budżetu Obywatelskiego (COP). Na podstawie tej listy Rada wraz z forami delegatów tworzyła w okresie letnim plan inwestycyjny³⁶⁶. Uwzględniał on priorytety tematyczne oraz dzielnicowe, jak również inne czynniki wynikające ze zróżnicowania warunków (aspektów obiektywnych) i jakości życia (aspektów subiektywnych) w obrębie miasta. Na przełomie sierpnia i września udoskonalano i wdrażano algorytm podziału środków pomiędzy dzielnice miasta, uwzględniający trzy kryteria: liczbę ludności danej dzielnicy, stan infrastruktury znajdującej się na

³⁶⁵ Bank Światowy, *Brazil: toward a more inclusive...*, dz. cyt., s. 15.

³⁶⁶ Tamże.

jej terenie, a także ranking danego obszaru inwestycji na dzielnicowej liście priorytetów³⁶⁷.

Ostateczną decyzję w sprawie zatwierdzenia planu inwestycyjnego podejmowała Rada Miasta, której przewodniczył burmistrz. Niekiedy nanoszono poprawki, budżet nie był jednak w praktyce odrzucany. Należy zatem uznać, że prawo decydowania o ostatecznym kształcie budżetu leżało po stronie ciała kolegiального, złożonego w znacznej części z reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele Porto Alegre mieli realny, jakkolwiek pośredni, wpływ na alokację środków publicznych w przekroju niemal wszystkich obszarów polityki miejskiej. Władze lokalne sprawowały w dalszym ciągu bezpośrednią, tj. wykraczającą poza uprawnienia Rady, kontrolę nad procedurą w celu zagwarantowania stabilności i wykonalności budżetu miejskiego.

Po ustaleniu oraz zatwierdzeniu planu inwestycyjnego wraz z początkiem kolejnego roku kalendarzowego następowała ostatnia, trzecia faza cyklu budżetowania. Poza realizacją zaplanowanych inwestycji i monitorowaniem postępów władza podejmowała wraz z forami delegatów dyskusję na temat możliwości udoskonalenia procedury. Poprawki i uwagi, dotyczące m.in. modyfikacji wag w algorytmie podziału środków, zgłaszano i poddawano pod głosowanie. Trwało to aż do marca w następnym roku kalendarzowym, kiedy to rozpoczął się kolejny cykl budżetu obywatelskiego.

2.3.2. Ewolucja i ocena modelu

W literaturze przedmiotu podkreślana jest skuteczność budżetu obywatelskiego w Porto Alegre pod względem przekładania się bezpośrednich efektów alokacji zasobów (*outputs*) na korzyści średniookresowe (*outcomes*). Połowa wszystkich projektów zgłoszonych w latach 1990-2007 w mieście dotyczyła podstawowej infrastruktury technicznej, w tym zwłaszcza chodników, instalacji wodno-kanalizacyjnych oraz elementów infrastruktury transportu

³⁶⁷ Spełnienie danego kryterium na określonym poziomie oznaczało przydzielenie od jednego do czterech punktów. Zob. G. Baiocchi, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*, „Politics & Society”, 2001, vol. 29, no. 1, s. 49-50.

miejskiego³⁶⁸. W przeciągu ponad dekady, licząc od roku 1989, dzięki inwestycjom w ramach budżetu obywatelskiego zwiększono odsetek gospodarstw domowych mających dostęp do wody pitnej (bez podnoszenia jej kosztów) do blisko 100%; zwiększono także dostępność sprawnego systemu kanalizacji (z 46% do 85%)³⁶⁹. Ponadto do roku 1996 podwojeniu ulega liczba uczniów uczęszczających do szkół³⁷⁰.

Poczynione inwestycje sprzyjały niwelowaniu różnic w poziomie życia w obrębie miasta³⁷¹, również w wyniku działania sprzężeń zwrotnych. Dostęp do czystej bieżącej wody ograniczył rozprzestrzenianie się chorób, zwłaszcza w dzielnicach najbiedniejszych. Lepszej jakości chodniki i drogi poprawiały poczucie bezpieczeństwa, ale też usprawniły dojazd do peryferyjnie położonych dzielnic służbom oczyszczania miasta, a także mieszkańcom korzystającym z komunikacji miejskiej³⁷².

Osiągnięcie przedstawionych efektów nie byłoby możliwe bez wykorzystania zróżnicowanych narzędzi i metod wywodzących się z różnych nurtów demokracji. Przy ocenie pionierskiego modelu budżetu obywatelskiego podkreśla się jakość metod deliberacji oraz skuteczne łączenia mechanizmów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej w ramach jednej instytucji³⁷³. Dzięki temu partycypacja publiczna miała jednocześnie charakter otwarty i spontaniczny (m.in. dzięki nieformalnym spotkaniom sąsiedzkim), jak również sformalizowany oraz włączający (poprzez instytucję forum delegatów).

Owo zróżnicowanie form partycypacji wymagało zaangażowania ze strony różnych grup interesariuszy, w tym podmiotów współpracujących w ramach powiązań horyzontalnych. Model z Porto Alegre wpisuje się tym samym zarówno w założenia partycypacji społecznej, jak i opartej na powiązaniach pionowych partycypacji publicznej. Co najistotniejsze, inaczej niż wykorzystujące głównie

³⁶⁸ Bank Światowy, *Brazil: toward a more inclusive...*, dz. cyt., s. 54.

³⁶⁹ R. Menegat, *Participatory democracy and...*, dz. cyt., s. 194-195.

³⁷⁰ Tamże.

³⁷¹ Por. Y. Cabannes, B. Lipietz, *The Democratic Contribution...*, dz. cyt., s. 19.

³⁷² M. C. Friant, *Deliberating for sustainability...*, dz. cyt.

³⁷³ Tamże, s. 93; A. Novy, N. Leubolt, *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 2028.

jednokierunkowy przepływ informacji narzędzia plebiscytu czy referendum, analizowany instrument stanowił narzędzie wywierania realnego wpływu na władzę polityczną i administrację publiczną³⁷⁴.

W świetle dotychczasowych rozważań budżet obywatelski w Porto Alegre jawi się jako innowacja o charakterze społecznym – zarówno poprzez swe założenia i środki, jak i w odniesieniu do krótko-, średnio- i długoterminowych efektów jej implementacji. W formule realizowanej w latach 1989-2004 pionierski model budżetu obywatelskiego stanowił innowację instytucjonalną, rozwijaną w duchu koncepcji *governance*³⁷⁵, zdolną do kreowania nowych, pomniejszych instytucji³⁷⁶: innowacji o charakterze organizacyjnym czy też procesowym³⁷⁷. Jednocześnie, jako element pakietu reform administracji publicznej, stanowił on część większej innowacji społecznej, zmierzającej do „przełomowej transformacji miasta”³⁷⁸.

Na wysoką ocenę modelu z Porto Alegre w początkowych latach jego funkcjonowania składa się także to, jak szybko przyciągnął on uwagę środowiska międzynarodowego. Jak zauważa O. Porto de Oliveira, mobilizacja aktorów na różnych szczeblach polityki była kluczowa dla uzyskiwania przez Brazylię, dotychczas szukającą innowacyjnych rozwiązań za granicą, statusu „eksportera” innowacji w początkach XXI stulecia³⁷⁹.

Wielowymiarowy sukces pionierskiego budżetu obywatelskiego wiązać należy z działaniami i zaangażowaniem Partii Robotniczej. Jej rola zaczęła jednakże słabnąć już pod koniec lat 90., a wraz z nią swój reformatorski charakter tracić zaczął budżet obywatelski³⁸⁰. Za rozpoczętych w 2005 r. rządów lokującego się w politycznym centrum Brazylijskiego Ruchu Demokratycznego rozpoczęto

³⁷⁴ L. Fedozzi, K. Lima, *Participatory budgets in...*, dz. cyt., s. 153.

³⁷⁵ A. Novy, B. Leubolt, *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 2023-2036; L. Avritzer, *Participatory budgeting as...*, dz. cyt.

³⁷⁶ H. Schneider, *Participatory governance...*, dz. cyt., s. 532.

³⁷⁷ Przykładem takiej mikro-innowacji był okrążający miasto i reklamujący wybrane projekty obywatelskie bus, stanowiący urozmaicenie formalnej procedury przedstawiania pomysłów.

³⁷⁸ R. Abers i in., *Porto Alegre: Participatory...*, dz. cyt.

³⁷⁹ O. Porto de Oliveira, *Brazil Exporting Social Policies: From Local Innovation to a Global Model*, „*Journal of Policies in Latin America*”, 2019, vol. 11, no. 3, s. 249-271.

³⁸⁰ Por. T. Melgar, *A Time of Closure?...*, dz. cyt., s. 129-133; A. Marquetti i in., *Participatory Economic Democracy...*, dz. cyt., s. 78-79.

stopniowe wygaszanie znaczenia bezpośredniego udziału obywateli w kształtowaniu lokalnego budżetu. Wcześniej za nadzór nad tym narzędziem odpowiedzialny był Departament ds. Planowania i Budżetu (GAPLAN), centralna komórka organizacyjna, działająca blisko burmistrza i kontrolująca wszelkie inwestycje w mieście. Wraz z reformami w duchu Nowego Publicznego Zarządzania odpowiedzialność ta rozproszona została między kilka mniejszych komórek organizacyjnych³⁸¹.

Wraz ze zmianami organizacyjnymi dokonano korekt samej procedury budżetowania³⁸². W kolejnych latach dwie sesje plenarne w fazie pierwszej zredukowane zostały do jednej, co ograniczyło czas przeznaczony na dyskusje nad kwestiami finansowania projektów. Zrezygnowano także z nieformalnych spotkań wstępnych przed zebraniem plenarnym – a to w nich właśnie tkwił potencjał zainteresowania sprawami budżetu grup społecznych pozostających tradycyjnie na uboczu dyskusji nad lokalnymi problemami³⁸³. W 2007 r. zniesiono ponadto kadencyjność radnych³⁸⁴, a podczas selekcji kandydatów preferować zaczęto tych, którzy mieli już wcześniejsze doświadczenie w pełnieniu funkcji delegata. Nie sprzyjało to pojawianiu się w kolejnych latach zróżnicowanych perspektyw na rozwój miasta – tak cennych w świetle koncepcji demokracji deliberatywnej.

Oslabieniu budżetu obywatelskiego w polityce lokalnej sprzyjało jednocześnie forsowanie przez władze lokalne alternatywnego, opartego na menedżerskim podejściu instrumentu rozwoju lokalnego określanego mianem lokalnego solidarnego współzarządzania³⁸⁵. Miał on na celu nie tyle zarządzanie istniejącymi środkami publicznymi, co pozyskiwanie nowych we współpracy z sektorem prywatnym oraz społeczeństwem obywatelskim. W związku z tą reorientacją programową maleć zaczął udział środków umieszczanych w puli budżetu obywatelskiego w łącznych wydatkach inwestycyjnych miasta na rzecz

³⁸¹ R. Abers i in., *Porto Alegre: Participatory...*, dz. cyt., s. 8.

³⁸² T. Núñez, *Porto Alegre: from a role model to a crisis*, w: *Hope for Democracy: 30 Years...*, dz. cyt., s. 527-531.

³⁸³ Tamże, s. 527.

³⁸⁴ Wcześniej maksymalny okres kadencji członka rady wynosił dwa lata.

³⁸⁵ Por. J. Peck, N. Theodore, *Fast Policy. Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*, University of Minnesota Press, London 2015, s. 160-161.

rosnącej roli funduszy prywatnych, a także środków w formie pożyczek i grantów ze strony Banku Światowego³⁸⁶.

Co więcej, projekty z budżetu obywatelskiego, z czasem coraz mniej liczne, realizowane były coraz rzadziej w ciągu roku od ich wyboru. Niekiedy w planie inwestycyjnym nie uwzględniano nawet zgłaszanych przez mieszkańców potrzeb, zwłaszcza w obszarach mieszkalnictwa oraz edukacji³⁸⁷. Redukcje wydatków przeznaczanych na obsługę administracyjną innowacji jeszcze bardziej ograniczyły możliwości działania delegatów w zakresie informowania i animizowania do działania społeczności lokalnych³⁸⁸. Ostatecznie procedura w znanej z początkowych lat formule została zawieszona w roku 2017. Realizowane od tego czasu zebrania w dzielnicach mają już wyłącznie charakter konsultacyjny³⁸⁹.

Reorganizację zasad polityki finansowania inwestycji w Porto Alegre tłumaczyć można warunkami kryzysu fiskalnego. Wiązał się on ze wzrostem kosztów płac w sektorze publicznym oraz spadkiem wpływów z podatków lokalnych, co zaczęło mieć miejsce już w połowie lat 90. XX w., na fali rozrostu ośrodków miejskich i ich dezindustrializacji³⁹⁰. Głównych przyczyn osłabienia się, a potem zaniku formuły budżetu obywatelskiego w Porto Alegre szukać należy jednak, paradoksalnie, w najmocniejszych stronach tej instytucji: w możliwości rewizji reguł gry w ramach dialogu społeczeństwa i innych interesariuszy partycypacji z władzą³⁹¹. W świetle problemu relacji agencyjnej proces zdominowany został przez jedną stronę kontraktu. Polityka ta nie znalazła poparcia społeczeństwa obywatelskiego, które, doświadczywszy znacznej poprawy w dostępie do dóbr i usług publicznych na przełomie stuleci, utraciło bodziec do wyężonej aktywności w imię obrony swych podstawowych praw.

³⁸⁶ T. Melgar, *A Time of Closure?...*, dz. cyt., s. 136-140.

³⁸⁷ L. Rennó, A. Souza, *A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre*, „Revista de Sociologia e Política” 2012, vol. 20, no. 41, s. 235-252, cyt. za: M. Friant, *Sustainability from Below: Participatory Budgeting in Porto Alegre*, First Ecuadorian Congress of Urban Studies, 23-25.11.2017, Fundación Terrasapiens, Quito 2017, s. 13.

³⁸⁸ Tamże.

³⁸⁹ T. Núñez, *Porto Alegre: from...*, dz. cyt., s. 517.

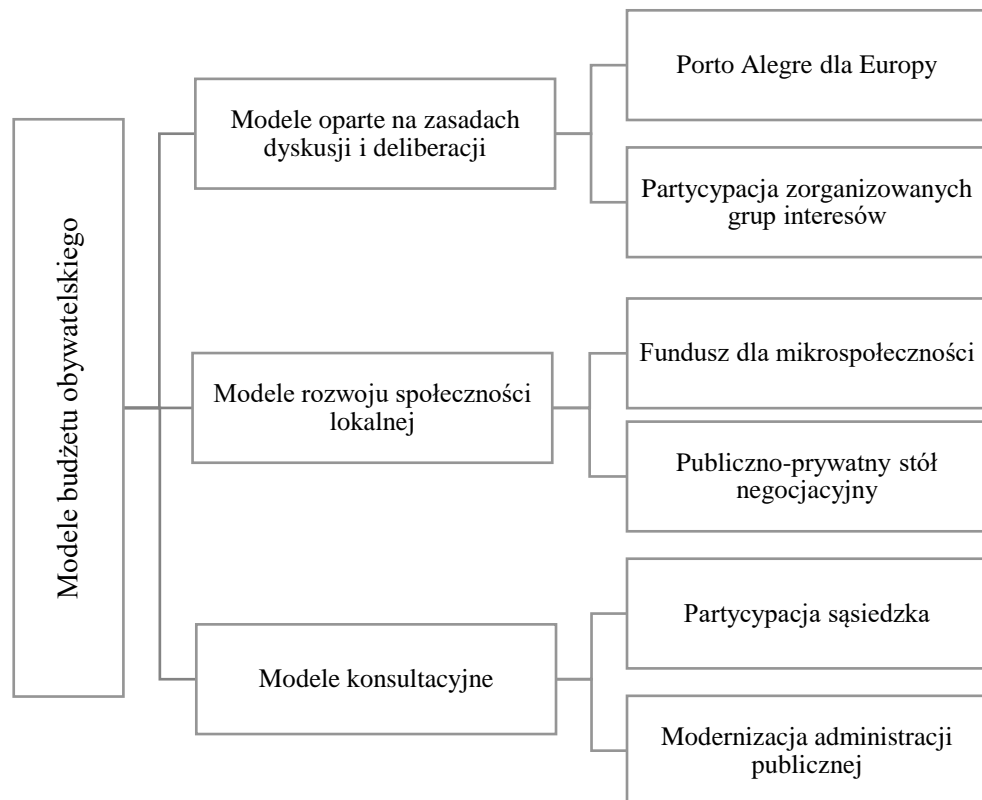
³⁹⁰ T. Melgar, *A Time of Closure?...*, dz. cyt., s. 134.

³⁹¹ M. Friant, *Deliberating for sustainability...*, dz. cyt., s. 88.

2.4. Modele budżetu obywatelskiego na świecie

Y. Sintomer, C. Herzberg i A. Röcke wyróżnili sześć modeli budżetu obywatelskiego, które traktować należy jako „typy idealne” w sensie weberowskim³⁹². Jak pokazują badania K. Mączki, warianty innowacji czerpią zazwyczaj z jednego lub dwóch głównych modeli³⁹³, wykazując przy tym niektóre cechy innych rozwiązań³⁹⁴. Bazując na podobieństwach oraz różnicach między poszczególnymi modelami, a także na stopniu ich pokrewieństwa z wariantem innowacji w Porto Alegre, poszczególne „typy idealne” innowacji złączyć można w trzy grupy (rys. 2-5).

Rysunek 2-5. Modele budżetów obywatelskich



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Y. Sintomer i in., *Participatory budgeting in...*, dz. cyt.;
ciż, *Transnational models of...*, dz. cyt.

³⁹² Zob. M. Weber, *Economy and Society*, dz. cyt.

³⁹³ Zob. K. Mączka i in., *Models of participatory...*, dz. cyt., s. 473-492.

³⁹⁴ Stanowi to odzwierciedlenie istotnej roli emulacji oraz syntezy jako mechanizmów obecnych w łańcuchach transferów innowacji.

2.4.1. Modele oparte na zasadach dyskusji i deliberacji

W grupie rozwiązań opartych na zasadach deliberacji uwagę zwraca przede wszystkim model będący emulacją pionierskiej formuły budżetu obywatelskiego, dostosowaną do potrzeb samorządów w Europie. Obecne są w nim podstawowe atrybuty innowacji z Porto Alegre: silna pozycja społeczeństwa obywatelskiego jako strony, której głos jest wiążący dla władz lokalnych, a także wysoki poziom instytucjonalizacji procedury. Model „Porto Alegre dla Europy” obecny jest przede wszystkim w Ameryce Południowej, a także w powiązanych z nią kulturowo państwach Europy Zachodniej: Hiszpanii oraz Portugalii. Przykładem jest realizowany w latach 2004-2013 budżet obywatelski w Seville, doceniany m.in. za przejrzystość zasad oraz znaczną pulę środków poddawanych pod głosowanie, dochodzących nawet do połowy wartości budżetu inwestycyjnego miasta³⁹⁵.

Pewne elementy omawianego modelu odnaleźć można również w wariantach innowacji poza Europą, m.in. w chińskim Chengdu. Przeprowadzana w tym mieście od 2009 r. procedura nie jest wprawdzie powiązana ideowo z tradycjami z Porto Alegre, ale pod pewnymi względami jest jej pokrewna. Dotyczy to zwłaszcza formalizacji reguł gry, w tym obecności zasady sprawiedliwej alokacji zasobów, uwzględniającej różnice w standardach życia pomiędzy terenami miejskimi oraz wiejskimi. Przejawem realizacji tej zasady są komórki organizacyjne budżetu obywatelskiego kontrolowane przez stronę społeczną, posiadające znaczny, jak na warunki ustrojowe w Chinach, zakres autonomii decyzyjnej³⁹⁶. Kolejne przykłady modelu „Porto Alegre dla Europy” odnaleźć można w Korei Południowej³⁹⁷, gdzie implementacja budżetów obywatelskich bazowała na zaangażowaniu burmistrzów miast jako lokalnych ambasadorów partycypacji³⁹⁸. Oparcie partycypacji na formalnych regułach gry nie wiązało się jednak w tych przypadkach z możliwością kształtowania samych zasad

³⁹⁵ CASE: Participatory Budgeting in Seville, Spain, <https://participedia.net/case/4224> (dostęp: 12.05.2020).

³⁹⁶ Zob. Y. Cabannes, M. Zhuang, Innovations in PB in China: Chengdu on-going experiment at massive scale, w: *Hope for Democracy: 25 Years...*, dz. cyt., s. 269-285.

³⁹⁷ Y. Sintomer i in., Transnational models of..., dz. cyt., s. 28.

³⁹⁸ W. No, Mandated participatory budgeting..., dz. cyt., s. 113-114.

uczestnictwa, co stanowiło istotną różnicę względem pionierskiego rozwiązania z Brazylii.

Model partycypacji zorganizowanych interesów (neokorporatystyczny) także cechuje obecność różnych interesariuszy partycypacji z sektora publicznego, prywatnego, ekonomii społecznej, a także podmiotów ponadnarodowych. Cele funkcjonowania takich lokalnych sieci partnerstwa nie wiążą się w rozwiązaniach tego typu z realizacją określonych zadań inwestycyjnych, lecz z dyskusją nad priorytetami sektorowymi, np. w zakresie mieszkalnictwa bądź szkolnictwa. Model neokorporatystyczny wiązany jest w literaturze przedmiotu przede wszystkim z wdrażaniem lokalnych programów polityki społecznej zgodnych z założeniami Agendy 21³⁹⁹, która znalazła rozwinięcie w postaci celów zrównoważonego rozwoju ujętych w Agendzie 2030.

Elementy modelu neokorporatystycznego odnaleźć można także w niektórych budżetach obywatelskich, w tym w procedurze w hiszpańskim Albacete. Rozwiązanie przyjęte przez władze tej gminy stanowi syntezę dwóch modeli opartych na zasadach dyskusji i deliberacji⁴⁰⁰. Również sam model partycypacji zorganizowanych grup interesów rzadko wymieniany jest, poza samą typologią, w kontekście badanej innowacji. Nieliczne przykłady, poza wspomnianą gminą z Hiszpanii, dotyczą rozwijanych we współpracy z Bankiem Światowym eksperymentów w gminach afrykańskich.

2.4.2. Modele rozwoju społeczności lokalnej

Wspólną cechą rozwiązań w kolejnej grupie jest obecność funduszu, którego istnienie nie jest powiązane z realizacją potrzeb w skali całej gminy, lecz z działaniem na rzecz i z udziałem określonych grup społecznych. Rola administracji publicznej pozostaje ograniczona względem poprzedniej grupy rozwiązań. Fundusz współzarządzany jest bowiem przez ciało kolegialne,

³⁹⁹ Y. Sintomer i in., *Transnational models of...*, dz. cyt., s. 25.

⁴⁰⁰ Tamże, s. 25.

w skład którego, obok przedstawicieli lokalnych władz, wchodzi interesariusze z różnych sektorów gospodarki lokalnej.

W przypadku wariantu dla mikrospołeczności interesariuszami tymi są członkowie społeczeństwa obywatelskiego, wspierani przez aktorów ekonomii społecznej. Fundusz dla mikrospołeczności może służyć budowaniu kapitału społecznego w obrębie społeczności lokalnych, choć społeczeństwo obywatelskie pozostaje w nim najczęściej stroną opiniującą i doradcą, pozbawioną ostatecznego wpływu na wielkość alokowanych środków i kierunki inwestycji⁴⁰¹. Przykładem omawianego modelu jest Toronto Housing Company w Kanadzie, gdzie budżet obywatelski realizowany był w latach 2015-2017 przez i na rzecz najemców lokali mieszkaniowych⁴⁰². Fundusz dla mikrospołeczności wykorzystywany był również w latach 2009-2011 w ramach programu „Ty decydujesz!” do finansowania inwestycji w Tower Hamlets, zróżnicowanej kulturowo dzielnicy Londynu⁴⁰³. Niektóre elementy modelu pojawiają się ponadto w procedurach realizowanych przez ośrodki w krajach Ameryki Południowej (np. w Ekwadorze i Peru) oraz Afryki (m.in. w Senegalu)⁴⁰⁴.

W modelu stołu negocjacyjnego istotną rolę w zarządzaniu funduszem odgrywa sektor prywatny. Znanym przykładem realizacji tego „typu idealnego” budżetu obywatelskiego był program partnerstwa lokalnego uruchomiony w Płocku w początkach XXI stulecia. Jego realizacja wiązała się z promowaniem przez Organizację Narodów Zjednoczonych oraz Bank Światowy partnerstw publiczno-prywatnych w doświadczających przemian ustrojowych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W tym kontekście spółka PKN Orlen, wspierana przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, zaczęła podejmować

⁴⁰¹ D. Secondo, P. Jennings, Building sustainable empowerment: participatory budgeting in North America, w: *Hope for Democracy: 25 Years of...*, dz. cyt., s. 248.

⁴⁰² B. Foroughi, Reading Between The Lines of Participation: Tenant Participation and Participatory Budgeting in Toronto Community Housing, „Journal of Deliberative Democracy”, 2017, vol. 13, issue 2, s. 1-13.

⁴⁰³ CASE: Participatory Budgeting (Tower Hamlets, London, UK), <https://participedia.net/case/26> (dostęp: 12.05.2020).

⁴⁰⁴ Y. Sintomer i in, Transnational models of ..., dz. cyt., s. 26; B. Kanouté, K. Som-1, Participatory Budgeting in Africa..., dz. cyt., s. 80.

działania mające na celu poprawę jej wizerunku medialnego jako partnera dla władz lokalnych.

Cele te chciano osiągnąć poprzez skanalizowanie różnych inicjatyw dobroczynnych podejmowanych już wcześniej przez spółkę⁴⁰⁵. W roku 2003 utworzono Fundusz Grantowy dla Płocka, zarządzany przez agendę ONZ i przekształcony dwa lata później w niezależną fundację. Fundusz zajmował się gromadzeniem środków od podmiotów prywatnych i finansowaniem z nich działalności organizacji pozarządowych w dziedzinie m.in. szkolnictwa oraz kultury. Podobny projekt, w którym funduszem zarządzały organizacje pozarządowe we współpracy z lokalną władzą, wdrożony został pod nazwą budżetu obywatelskiego w Bratysławie w roku 2011⁴⁰⁶.

W ocenie modelu stołu negocjacyjnego, jak i modelu funduszu dla mikrospołeczności, pojawiają się wątpliwości związane z niejasną rolą przypisywaną podmiotom prywatnym. W efekcie przepływ informacji między sektorami oraz działania lobbystyczne mogą co prawda zwiększać efektywność gospodarowania środkami publicznymi, lecz niekoniecznie z korzyścią dla grup społecznych wymagających najpilniejszego wsparcia⁴⁰⁷.

2.4.3. Modele konsultacyjne

Modele „partycypacji sąsiedzkiej” oraz „konsultacji w sprawie finansów publicznych” odpowiadają w zakresie swej funkcjonalności narzędziom konsultacji publicznych z typologii N. Diasa. Głównymi interesariuszami są w nich władze lokalne oraz mieszkańcy gmin. Relacje między nimi pozostają zwykle niesformalizowane, a głos mieszkańców stanowi jedynie wsparcie dla ostatecznych decydentów.

⁴⁰⁵ D. Dakowska, A Polish Case Study: Participatory Budgeting in the City of Plock, w: *Participatory Budgeting in Asia and Europe – Key Challenges of Deliberative Democracy*, Y. Sintomer i in. (Eds.), Palgrave Macmillan, Hong-Kong 2013, s. 201.

⁴⁰⁶ J. Džinić i in., *Participatory Budgeting...*, dz. cyt., s. 45.

⁴⁰⁷ D. Bräutigam, *The People's Budget?...*, dz. cyt., s. 663-664.

W odniesieniu do modelu partycypacji sąsiedzkiej relacje te określane są mianem „wybiórczego wsłuchiwanie się”⁴⁰⁸ władz lokalnych w potrzeby, opinie i sugestie mieszkańców. Zawarte w nazwie modelu pojęcie sąsiedztwa odnosi się przede wszystkim do realizacji poszczególnych etapów cyklu możliwie jak najbliżej społeczności lokalnych, tj. na poziomie dzielnic bądź osiedli. Z tym wiąże się także rozumienie bliskości jako deklaracji pogłębienia relacji między społeczeństwem obywatelskim a samorządem lokalnym⁴⁰⁹. Często jednak, jak pokazują przykłady Lizbony⁴¹⁰, a także Rzymu oraz innych włoskich miast⁴¹¹, procedury czerpiące z modelu partycypacji sąsiedzkiej podporządkowywane są interesom decydentów politycznych. Sprzyjają temu silna rola rady miasta skupiona wokół burmistrza, a także brak mechanizmów ewaluacji dokonywanej przez niezależne, zewnętrzne podmioty⁴¹². Polityka „wybiórczego słuchania” może stanowić wręcz zaprzeczenie reprezentowanej przez przykład Porto Alegre idei demokracji uczestniczącej, jeśli grono uczestników procedury zawęży się w drodze autoselekcji do osób aktywnie wspierających urzędujące władze⁴¹³.

Modele konsultacyjne uznaje się za rozwiązania oferujące przewagę komparatywną względem rozwiązań opartych na mechanizmach deliberacji, generujących wysokie koszty organizacyjne⁴¹⁴. Przewaga ta dotyczy w szczególności modelu modernizacji administracji publicznej, traktowanego jako narzędzie legitymizacji działań samorządu lokalnego. Proces legitymizacji odbywa się poprzez urozmaicenie kanałów komunikacji i zwiększenie przejrzystości tejże, przy jednoczesnej akceptacji ograniczeń związanych ze słabą kondycją fiskalną –

⁴⁰⁸ Y. Sintomer i in, *Participatory budgeting in Europe...*, dz. cyt., s. 172.

⁴⁰⁹ Ciż, *Transnational models of...*, dz. cyt., s. 21.

⁴¹⁰ G. Alegretti, S. Antunes, *The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation*, *Field Actions Science Reports*, 2014, Special Issue 11, s. 1-10.

⁴¹¹ M. Bassoli, *Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements*, „*International Journal of Urban and Regional Research*”, 2011, vol. 36, s. 1183-1203.

⁴¹² Por. T. Yoon, J. Bae, *Juminchamyeyoesanjedoeui jibangjaejung geonjeonsunggwa hyoyulseong cheukmyeonehseoeui jaejomyong*, „*Korean Journal of Local Public Finance*”, 2016, vol. 21, no. 1, s. 73–100, cyt. za: B. S. Cho i in., *Diffusing participatory budgeting...*, dz. cyt., s. 199.

⁴¹³ Por. M. Bassoli, *Local governance arrangements and democratic outcomes (with some evidence from the Italian case)*, „*Governance*”, 2010, vol. 23, no. 3, s. 501-502.

⁴¹⁴ Por. G. Smith, *Democratic Innovations...*, dz. cyt., s. 19.

często towarzyszącą wdrożeniom budżetów obywatelskich czerpiących z omawianego modelu.

Znanym przykładem rozwijanego na bazie koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania wariantu modernizacji administracji publicznej jest procedura uruchomiona w początkach lat 90. wieku XX w nowozelandzkiej gminie Christchurch. Jej podstawę stanowiło zagwarantowanie mieszkańcom prawa do wglądu w corocznie uchwalany budżet miasta i wnoszenia doń sugestii poprawek. Mechanizm ten uzupełniany był przez spotkania z mieszkańcami, podczas których dyskusji poddawano priorytety inwestycyjne. Rozwiązanie w Christchurch otrzymało w 1993 r. nagrodę im. Carla Bertelsmanna w kategorii wyróżniających się rozwiązań lokalnego współzarządzania⁴¹⁵. W kolejnych latach model znalazł uznanie wśród samorządów w Europie, w tym m.in. Szwecji⁴¹⁶; konsultacyjne warianty budżetu obywatelskiego wdrażane były także w Niemczech.

2.5. Budżety obywatelskie według kryteriów szczegółowych

W badaniach nad budżetami obywatelskimi stosuje się także szereg szczegółowych kryteriów, które pozwalają na różnicowanie procedur czerpiących z tych samych lub podobnych „typów idealnych” budżetu obywatelskiego (tabela 2-2).

Dwa pierwsze kryteria stanowią podstawowe narzędzia w klasyfikacji budżetów obywatelskich. Kryterium szczebla administracyjnego pozwala na odróżnienie najczęściej spotykanych rozwiązań realizowanych na poziomie samorządu gminnego od tych realizowanych na poziomie dzielnic czy osiedli, okręgów bądź regionów. Budżety obywatelskie realizowane na szczeblu wyższym niż gminny stanowią ok. 20% wszystkich wariantów innowacji na świecie; w skali Europy przypadki takie stanowią według szacunków ok. 1/3 procedur⁴¹⁷.

⁴¹⁵<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/reinhard-mohn-prize/projektthemen/award-s-and-prizewinners/#detail-content-51a2-10> (dostęp: 08.03.2023).

⁴¹⁶ Y. Sintomer i in., *Transnational models of citizen participation...*, dz. cyt., s. 22-23.

⁴¹⁷ Obliczenia własne na podstawie danych w: N. Dias i in., *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 16-17.

Ewenementem w skali globu jest narodowy budżet obywatelski realizowany od roku 2016 w Portugalii.

Tabela 2-2. Wybrane kryteria typologizacji budżetów obywatelskich

Kryterium	Warianty
Kryterium administracyjne	Szczebel gminy lub jej jednostki pomocniczej, wyższe szczeble administracji
Cykliczność	Procedury realizowane co rok, co dwa lata, w innym odstępie czasu (np. kwartalnie), w sposób ciągły (przez cały rok)
Przedmiot partycypacji	Podział I: warianty terytorialne, tematyczne, dla określonych grup społecznych Podział II: cały budżet, wyznaczone obszary (tematy), określona z góry kwota
Rodzaj zgłaszanych propozycji	Tylko projekty wydatkowe, tylko projekty niewydatkowe, dopuszczane dowolne projekty Według stopnia sformalizowania: luźniejsze pomysły (propozycje, uwagi) oraz projekty wybierane według sformalizowanych zasad
Forma uczestnictwa	Zgłaszanie oraz komentowanie propozycji; tylko zgłaszanie propozycji; tylko komentowanie; zgłaszanie projektów, których wybór jest wiążący dla gminy
Kanały uczestnictwa	Online, tradycyjnie, online oraz tradycyjnie
Naruszanie kryteriów definicyjnych (kryterium umowne)	Forma pełna oraz niepełna (wstępna)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji K. Masser i in., *Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte*, Springer, Wiesbaden 2013, a także sprawozdań z portalu buergerhaushalt.org.

Wiele współczesnych budżetów obywatelskich opartych jest na cyklu jednorocznym. Stan ten wiązać należy ze specyfiką innowacji w kraju jej pochodzenia: w Brazylii ponad 80% budżetów obywatelskich oparta została na cyklu zamykającym się w ciągu roku (niekoniecznie kalendarzowego)⁴¹⁸. Znacznie mniej popularna w skali globalnej jest procedura dwuletnia, wykorzystywana m.in. przez samorządy w Niemczech. Najrzadziej spotykane są natomiast cykle kilkuletnie bądź kwartalne⁴¹⁹. W niektórych przypadkach poszczególne fazy budżetu obywatelskiego, w tym zwłaszcza etap zgłaszania pomysłów, realizowane są w sposób ciągły, tzn. przez cały rok kalendarzowy.

Kryterium przedmiotu partycypacji pozwala na wyróżnienie rozwiązań terytorialnych, tematycznych oraz tworzonych z myślą o bezpośrednim zaangażowaniu określonych grup społecznych⁴²⁰. W uznawanych za tradycyjne⁴²¹ wariantach terytorialnych przedmiotem partycypacji jest budżet określonej jednostki administracyjnej. Warianty tematyczne służą ograniczeniu dyskusji i alokacji zasobów do zadań mieszczących się w jednej lub kilku kategoriach, takich jak ochrona środowiska, kultura i edukacja bądź potrzeby określonych grup wiekowych. W ten sposób tworzone mogą być np. zielone lub młodzieżowe budżety obywatelskie. Ukierunkowanie tematyczne odbywać może się również w ramach modyfikacji wariantów tradycyjnych, tj. poprzez uzupełnienie refleksji nad całością budżetu o dyskusję nad określonym zagadnieniem bądź też poprzez wydzielenie puli środków na projekty w danej kategorii⁴²².

⁴¹⁸ Y. Cabannes, B. Lipietz, *The Democratic Contribution...*, dz. cyt., s. 4.

⁴¹⁹ Tamże.

⁴²⁰ Tamże.

⁴²¹ P. Lehtonen rozróżnia pomiędzy rozwiązaniami klasycznymi (*traditional PB*), kontrolowanymi przez władze samorządowe, rozwiązaniami typu *pop-up* a procedurami typu „zrób to sam” (*do-it-yourself PB*). Wariant *pop-up* odnosi się do sprofilowanych tematycznie eksperymentów o często krótkiej żywotności, która wynika z niedostatecznego wsparcia administracji. W przypadku rozwiązań typu „zrób to sam” inicjatywa jest oddolna i wyrasta na bazie niezadowolenia z nikłego zaangażowania władz lokalnych w rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności. Zob. P. Lehtonen, *Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting*, „*Policy Studies*”, 2021, vol. 43, no. 5, s. 1036-1054.

⁴²² Zob. różne wykorzystywane przez samorządy sposoby włączania określonej problematyki w realizację budżetu obywatelskiego (na przykładzie ochrony środowiska) w: *Raport o stanie polskich...*, dz. cyt., s. 138.

Rozwiązania dedykowane określonym grupom społecznym są w skali globalnej najrzadziej spotykane. Jednym z ich przykładów są szkolne budżety obywatelskie, które popularność zyskały zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych Ameryki⁴²³. W tej kategorii znajdują się także procedury w formie wydzielonych pul środków, o rozdysponowaniu których decydować mogą np. wyłącznie osoby w określonych grupach wiekowych. Rozwiązania takie mogą nawiązywać także do wariantu tematycznego, np. kiedy celem procedury jest wsparcie realizacji pomysłów osób młodych i kiedy to wyłącznie one zapraszane są do zgłaszania projektów.

Kryterium przedmiotowe rozumiane może być także w nieco odmienny, lecz krzyżujący się z przedstawionym sposób. W ujęciu Federalnej Agencji ds. Edukacji Politycznej w Niemczech obok rozwiązań tematycznych wyróżnia się budżety obywatelskie przewidujące dyskusję nad całym budżetem (odpowiadające tradycyjnym budżetom terytorialnym), a także procedury z wydzieloną pulą środków⁴²⁴. Te ostatnie mogą mieć zarówno charakter terytorialny lub tematyczny, jak i mogą przewidywać realizację projektów na rzecz określonych grup.

Z powyższym ujęciem przedmiotu partycypacji wiąże się grupa kryteriów związanych z rodzajem zgłaszanych propozycji. Rozróżnić należy między orientacją na projekty generujące koszty (wydatkowe) a orientacją na projekty oszczędnościowe (niewydatkowe). Te ostatnie wiążą się z poszukiwaniem źródeł oszczędności bądź nowych wpływów do budżetu. Obserwuje się także procedury, w których zakres dopuszczalnych projektów nie jest określany. Oznacza to możliwą obecność projektów wydatkowych oraz niewydatkowych, często z wyraźną przewagą jednej z tych kategorii pod względem liczby oraz wartości realizowanych projektów.

Z kryterium rodzajowym wiąże się rozróżnienie między mniej sformalizowanymi pomysłami (uwagami, propozycjami) a sformalizowanymi

⁴²³ B. Goldfrank, K. Landes, *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 161-176.

⁴²⁴ Zob. listę procedur w Niemczech, <https://www.buergerhaushalt.org/de/export/processes> (dostęp: 28.10.2022).

projektami (zadaniami). Te pierwsze często nie są poddawane pod głosowanie, lecz stanowią niewiążący głos kierowany do przedstawicieli administracji lokalnej, do którego przedstawiciele ci zobowiązują się w pewien sposób odnieść. Ze względu na swą ogólnikowość pomysły i uwagi mogą nie mieć ani wydatkowego, ani niewydatkowego charakteru; niekiedy mogą być klasyfikowane jako pomysły neutralne kosztowo, tj. niegenerujące żadnych bezpośrednich i znaczących z perspektywy władz lokalnych kosztów dla budżetu, przynajmniej w krótkim okresie. Tymczasem projekty zwykle poddawane są pod głosowanie (lub podlegają wyborowi w inny sposób) i jako takie wymagają w ramach wstępnej weryfikacji spełnienia szczegółowych wytycznych⁴²⁵.

Projekty wydatkowe dzielić można według bardziej szczegółowych kryteriów⁴²⁶. Popularna jest klasyfikacja według wartości pieniężnej zadań i powiązanego z nią zakresu oddziaływania. W ten sposób wyróżnia się projekty „małe” (dzielnicowe, osiedlowe) oraz „duże” (ogólnomiejskie). Istotne dla konstrukcji budżetów obywatelskich m.in. w Polsce jest wyodrębnienie kategorii zadań inwestycyjnych („twardych”). Według jednej z licznych definicji projekty inwestycyjne obejmują „realizację zadań polegających na modernizacjach, adaptacjach, budowie nowych obiektów, przebudowie istniejących (...)”⁴²⁷. Zadania nieinwestycyjne rozpatrywane są przez samorzady często jako te niewpisujące się w kategorię zadań „twardych”. Projekty nieinwestycyjne („miękkie”) służą w szczególności realizacji wydarzeń kulturowych i sportowych, czy też organizacji innych eventów oraz akcji społecznych.

Kolejne kryteria uwzględnione przez autora składają się na jakość badanych innowacji. Kryterium formy uczestnictwa nawiązuje do szczebli w drabinie partycypacji autorstwa S. Arnstein. Kryterium to pozwala na wyszczególnienie

⁴²⁵ Rozróżnienie między pomysłami a projektami jest istotne w kontekście specyfiki procedowania zadań w budżetach obywatelskich realizowanych przez niektóre samorzady w Niemczech, ale także m.in. w odniesieniu do procedury w Dąbrowie Górniczej w woj. śląskim (zob. *Raport o stanie polskich...*, dz. cyt., s. 148). Dla zachowania przejrzystości wyводу w dalszej części rozprawy autor stosuje pojęcia „projekt”, „pomysł” (i im podobne) wymiennie.

⁴²⁶ A. Kurdyś-Kujawska i in., *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt.

⁴²⁷ <https://dobraszczecinska.budzet-obywatelski.org/wszystko-o-budziecie/zasady-ogolne> (dostęp: 29.11.2022).

czysto konsultacyjnych budżetów obywatelskich, w których interesariusze mogą wyłącznie komentować propozycje złożone przez przedstawicieli administracji. Alternatywnie, mieszkańcom udostępniona zostaje tylko możliwość składania propozycji, których rozpatrzenie lub wybór pozostaje w pełni w gestii władz lokalnych. W bardziej zaawansowanej formule zachowane zostaje prawo mieszkańców (oraz innych interesariuszy) do zgłaszania projektów, niekiedy z zachowaniem możliwości zgłaszania pomysłów również przez przedstawicieli administracji. Szczególnymi wariantami innowacji są procedury, w których dokonane przez interesariuszy wybory są wiążące dla organizatorów poprzez stosowne zapisy w regulaminach bądź aktach prawa miejscowego.

Forma uczestnictwa może wiązać się także z zawężeniem grupy uczestników, najczęściej do osób fizycznych: mieszkańców lub rezydentów danej gminy, powyżej określonego wieku lub bez ograniczeń w tym zakresie. Wskazane restrykcje dotyczące kręgu uczestników dotyczyć mogą także beneficjentów zadań. Jednym z ustaleń może być wyłączenie z tej grupy osób prawnych, ale lokalne organizacje społeczne mogą stanowić także istotną grupę podmiotów zapraszanych do zgłaszania propozycji zadań. Czasem krąg uczestników celowo nie jest doprecyzowany, co skutkuje dopuszczeniem do uczestnictwa wszystkich zainteresowanych (w tym także osób przyjezdnych).

Budżety obywatelskie różnią się ponadto pod względem wykorzystywanych kanałów komunikacji, tradycyjnych (offline) oraz cyfrowych (online). Szczególnie różnorodna jest pierwsza z wymienionych kategorii. Do tradycyjnych kanałów komunikacji zaliczyć należy spotkania, kontakt przez pocztę tradycyjną, a także stawiennictwo osobiste. Coraz silniej swą obecność zaznaczają w pełni cyfrowe procedury, rozpatrywane coraz częściej jako osobny model budżetu obywatelskiego⁴²⁸. Wciąż powszechne są rozwiązania, w których kanały offline oraz online traktowane są komplementarnie. Opieranie procedur wyłącznie na tradycyjnych kanałach komunikacji jest znacznie rzadsze. Na taki wariant, jeszcze przed upowszechnieniem dostępu do internetu na terenach wiejskich, decydować

⁴²⁸ Zob. B. Wampler i in., *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 47-48.

mogły się niektóre mniejsze społeczności, dla których stawiennictwo osobiste (w pojedynkę lub w grupie) było naturalnym sposobem załatwiania spraw.

Trzy ostatnie kryteria wiążą się z tym, w jakim stopniu poszczególne rozwiązania spełniają zaproponowane przez zespół Y. Sintomera kryteria definicyjne. Na potrzeby badania dyfuzji budżetów obywatelskich w Niemczech w statystykach gromadzonych na zlecenie Federalnej Agencji ds. Edukacji Politycznej rozróżnia się między formami pełnymi oraz niepełnymi. Te drugie określane są także jako formy wstępne, co wiąże się z ich potencjalną rolą jako programów pilotażowych, służących wypracowaniu zasad partycypacji w ramach docelowej procedury. Procedury niepełne nie zawsze ewoluują jednak w pożądaną stronę; nierzadko nie zakłada się w nich zaangażowania mieszkańców na etapach zgłaszania pomysłów bądź głosowania, brakuje w nich także mechanizmów kontroli społecznej i rozliczalności. Niekiedy niepełny charakter budżetów obywatelskich wynikać może ze szczególnych względów, np. nierealizacji kryterium kontroli sprawowanej przez władze lokalne. Dotyczy to sytuacji, gdy budżet obywatelski nadzorowany jest w pełni przez podmiot prywatny bądź inny, bez udziału samorządu lokalnego lub jego jednostek pomocniczych.

Kryterium form pełnych i niepełnych ma charakter umowny i niewyczerpujący. Dostępne dane pozwalają na identyfikację form wstępnych w przypadku Niemiec, zwłaszcza dla początkowych okresów dyfuzji. Wyniki wybiórczej diagnozy przedstawione w raporcie Najwyższej Izby Kontroli⁴²⁹, jak i w badaniach innych autorów⁴³⁰, wskazują na obecność wariantów innowacji odpowiadających przyjętemu przez autora rozprawy pojęciu formy niepełnej także w Polsce. Zjawisko to nie stanowiło dotychczas jednak przedmiotu głębszej refleksji w polskim piśmiennictwie, tym bardziej w ramach analizy porównawczej. Mając na uwadze powyższe, jak i zważając na przyjęte cele badawcze związane z oceną jakości innowacji w jej zróżnicowanych wariantach, autor zdecydował się włączyć kryterium form pełnych i niepełnych do analizy.

⁴²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych...*, dz. cyt.

⁴³⁰ *Raport o stanie polskich...*, dz. cyt., s. 141-143.

2.6. Funkcje budżetu obywatelskiego

Funkcjonalność badanej innowacji zasadnie jest rozpatrywać w trzech płaszczyznach: politycznej, menedżerskiej oraz związanej z kształtowaniem lokalnych struktur współzarządzania⁴³¹. Płaszczyzny te odpowiadają różnym, kontrastującym ze sobą⁴³², sposobom postrzegania budżetów obywatelskich, które stanowiły przedmiot refleksji w rozdziale pierwszym. Szczegółową charakterystykę owych płaszczyzn (wymiarów analizy) przedstawiono w tabeli 2-3.

Tabela 2-3. Wymiary analizy budżetów obywatelskich

	Wymiar polityczny	Wymiar menedżerski	Wymiar <i>governance</i>
Główni aktorzy	Politycy	Menedżerowie	Społeczeństwo obywatelskie
Główne cele	Powiązane z demokracją deliberatywną	Pozyskanie informacji zwrotnej oraz poprawa funkcjonowania administracji publicznej	Kształtowanie identyfikacji mieszkańców z ich lokalnym otoczeniem
Forma podejmowania decyzji	W ramach ciał kolegialnych	Podejście pragmatyczne: różne narzędzia, w tym w pełni cyfrowe	W ramach ciał kolegialnych, których członkami są m.in. przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego
Obszary współdecydowania	O wysokim priorytecie politycznym	Mikroprojekty dla najbardziej zaangażowanych interesariuszy	Tematyczne, często związane z różnymi obszarami polityki społecznej

⁴³¹ Y. Cabannes, B. Lipietz, *Revisiting the democratic...*, dz. cyt.

⁴³² Por. „Competing logics at the heart of PBs” (tamże, s. 69).

	oraz znaczeniu społecznym		
Wydzielona kwota	Zazwyczaj nie	Zazwyczaj tak	Zazwyczaj tak, z uwzględnieniem podziału puli na mniejsze części
Powiązania z innymi narzędziami	Słabe	Silne	Brak
Charakter wiążący	Tak	Nie jest zakładany	Tak

Źródło: L. Bartocci i in., *Towards a hybrid...*, dz. cyt., s. 69.

W wymiarze politycznym budżet obywatelski stanowi narzędzie „radikalnej demokratycznej zmiany”⁴³³ – takiej, jaka miała miejsce w miastach Brazylii w latach 90. XX w. W wymiarze menedżerskim (technokratycznym), budżety obywatelskie stanowią narzędzia gospodarowania ograniczonymi zasobami w celu zwiększenia efektywności finansowania dóbr i usług na rzecz obywateli. W tym aspekcie jawią się one jako jeden z elementów szerszej zakrojonych reform opartych na koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania. W trzecim z wymiarów partycypacja podporządkowana jest celom społecznym, a droga do ich osiągnięcia wiedzie poprzez współpracę w ramach partnerstw lokalnych, ze szczególną pozycją instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Budżety obywatelskie czerpać mogą jednocześnie z różnych fundamentów ideowych, a znaczenie tychże dla innowatorów podlega zmianom. Przykładem tego jest model z Porto Alegre, gdzie logika transformacji politycznej, opartej na sprawiedliwości społecznej, straciła na znaczeniu na rzecz myślenia w duchu koncepcji NPM⁴³⁴. Spływanie politycznego wymiaru badanej innowacji dotyczy

⁴³³ Tamże, s. 70.

⁴³⁴ Tamże, s. 75.

również szeregu współczesnych budżetów obywatelskich. Przeistaczają się one w narzędzia uzależnione od cyklu politycznego⁴³⁵: służące demonstracji postępów w realizacji obietnic wyborczych⁴³⁶, mającej przysłać podejmowanie innych, społecznie niepopularnych decyzji⁴³⁷. Budżety obywatelskie pozbawiane są w ten sposób nie tylko elementów reformatorskich, niezbędnych dla przywrócenia wartości demokratycznych w gospodarkach rozwijających się, ale także celów solidaryzmu społecznego, istotnych dla współczesnych państw rozwiniętych. L. Bartocci i in. opisują to zjawisko jako przejście od rozwiązań zabarwionych ideowo do procedur pragmatycznych i hybrydowych: czerpiących z koncepcji *governance* oraz podejścia menedżerskiego⁴³⁸.

W świetle powyższych uwag zasadna jest koncentracja w pracy badawczej na dwóch głównych funkcjach budżetów obywatelskich:

- funkcji gospodarowania środkami publicznymi (alokacyjnej),
- funkcji kształtowania struktur współzarządzania (*governance*)⁴³⁹.

Pierwsza z wymienionych funkcji związana jest z osiągnięciem bądź utrzymywaniem stabilności fiskalnej w różnych jej aspektach. Jednym z nich jest efektywność alokacji zasobów mierzona relacją między jej efektami bezpośrednimi (*outputs*), w przekroju potrzeb społecznych i w wymiarze przestrzennym, a efektami średniookresowymi (*outcomes*). Ciekawym obszarem analiz jest także oddziaływanie fiskalne innowacji, związane z kształtowaniem poziomu wydatków i przychodów do budżetów gmin. U źródeł zmian zachodzących w strukturach współzarządzania w średnim i długim okresie jest budowanie kapitału ludzkiego

⁴³⁵ E. Ganuza i G. Baiocchi piszą o łatwo sterowalnych narzędziach polityki („politically malleable device[s]”). Zob. E. Ganuza i G. Baiocchi, *The power of...*, dz. cyt., s. 1.

⁴³⁶ Por. S. Ossowski, Budżet obywatelski jako forma partycypacji mieszkańców czy narzędzie PR urzędu? Przykład Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego, „Przegląd Polityczny”, 2017, z. 4, s. 145-158. Zob. także R. Janicka, P. Jędrówiak, Budżet obywatelski – chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM”, 2015, nr 11, s. 53-68; K. Niklewicz, Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, 2014, nr 11, s. 99-119.

⁴³⁷ Por. J. Krenjova, K. Raudla, *Policy Diffusion at...*, dz. cyt. s. 17.

⁴³⁸ L. Bartocci i in., *Towards a hybrid...*, dz. cyt., s. 65-79.

⁴³⁹ Zob. podobną propozycję podziału funkcji budżetów obywatelskich w: B. S. Cho i in., *Diffusing participatory budgeting...*, dz. cyt.

interesariuszy procedur. Wiąże się z tym rola narzędzi partycypacji we wzmacnianiu pozycji (*empowerment*) grup zagrożonych marginalizacją społeczną poprzez przyznanie im praw decyzyjnych i wyposażenie w narzędzia do ich egzekwowania. Egzekwowanie tych praw ma sens tylko wtedy, gdy koordynatorzy procedur gotowi są do ponoszenia odpowiedzialności za swoje działania i rozliczania się z ich efektów.

Funkcjonalność współczesnych budżetów obywatelskich w jej pozytywnych oraz negatywnych aspektach omówiono w dwóch kolejnych podrozdziałach. Odwołano się do wyników badań empirycznych zróżnicowanych wariantów innowacji realizowanych w różnych okresach oraz państwach⁴⁴⁰.

2.6.1. Funkcja gospodarowania środkami publicznymi

Mechanizm alokacji zasobów leży u podstaw zdecydowanej większości wariantów budżetu obywatelskiego. Badania empiryczne potwierdzają wpływ realizacji budżetu obywatelskiego na zmianę struktury wydatków inwestycyjnych, zgodną z obserwowanymi niedostatkami infrastrukturalnymi oraz oczekiwaniami społecznymi. Tak w Porto Alegre, jak i w innych brazylijskich gminach, alokacja zasobów odbywała się przede wszystkim na rzecz podstawowych dóbr i usług komunalnych, takich jak instalacje zapewniające dostęp do wody pitnej⁴⁴¹. Korzystny społecznie charakter alokacji wyrażał się także poprzez ograniczenie wydatków w obszarach pozostających poza listą priorytetów, np. w zakresie finansowania administracji publicznej – dotyczyło to nie tylko Brazylii⁴⁴², ale także m.in. samorządów gminnych w Rosji⁴⁴³.

⁴⁴⁰ Zamierzeniem autora było ukazanie odmienności realizacji dwóch funkcji badanej innowacji w różnych, również niedemokratycznych bądź nie w pełni demokratycznych warunkach instytucjonalnych. W tym kontekście zaznaczyć należy, że w odniesieniu do niektórych ze wzmiankowanych państw (np. Federacji Rosyjskiej) zachodzić mogą obawy o wiarygodność udostępnianych przez samorzady danych, które stanowiły podstawę przytaczanych w podrozdziale badań empirycznych.

⁴⁴¹ Y. Cabannes, The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field, „Environment and Urbanization”, 2015, vol. 27, no. 1, s. 257-284.

⁴⁴² S. Gonçalves, The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil, „World Development”, 2014, vol. 53, s. 94-110.

⁴⁴³ D. W. Beuermann, M. Amelina, Does participatory budgeting ..., dz. cyt.

Przy analizie efektów alokacji zasobów istotne jest pytanie o to, czy zmiany w kategorii *outputs* przyczyniają się do poprawy jakości dóbr i usług oraz zmian w jakości życia. Wyniki badań w tej kwestii prowadzą do niejednorodnych konkluzji. Dostęp do podstawowych dóbr i usług wykazywał w większości dostępnych badań pozytywny, choć czasem niewielki, wpływ na zmniejszenie ubóstwa⁴⁴⁴ oraz ograniczenie umieralności noworodków⁴⁴⁵. Realizacja budżetu obywatelskiego może jednak również, jak wykazują G. Silva i in., osłabiać skuteczność służby zdrowia poprzez reorganizację przepływu środków na rzecz usprawnień infrastruktury medycznej kosztem np. inwestycji w kapitał ludzki⁴⁴⁶. Odnośnie do pozytywnego wpływu realizacji budżetu obywatelskiego na zmienne w dziedzinie edukacji (umiejętność czytania, średnią liczbę lat kształcenia) nieliczne dostępne prace empiryczne wskazują zarówno na jego obecność⁴⁴⁷, jak i brak⁴⁴⁸.

Badania dla wybranych miast w Chinach wskazują, że alokacja środków publicznych może odbywać się w zgodzie ze społecznymi oczekiwaniami i jednocześnie dotyczyć szeregu obszarów polityki publicznej, w tym kultury oraz instytucjonalnej opieki dla osób starszych⁴⁴⁹. Uwzględnienie priorytetów społecznych nie zawsze jednak przekłada się na zwiększenie dopasowania dokonywanych inwestycji do społecznych oczekiwań⁴⁵⁰. Możliwość oddziaływania na końcową alokację zasobów sprzyja wzrostowi odczuwanych

⁴⁴⁴ Bank Światowy, *Brazil: Toward a...*, dz. cyt.; C. Boulding, B. Wampler, Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being, „World Development”, 2010, vol. 38, no. 1, s. 125–135.

⁴⁴⁵ Tamże; S. Gonçalves, The Effects of..., dz. cyt.; M. Touchton, B. Wampler, Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions, „Comparative Political Studies”, 2014, vol. 47, Issue 10, s. 1442-1469.

⁴⁴⁶ C. Biderman, G. P. da Silva, Estimating the Impact of Participatory Budget on Observed Outcomes. Proceedings of the 35th Brazilian Economics Meeting, No. 070, Brazilian Association of Graduate Programs in Economics, 2007, <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A070.pdf> (dostęp: 10.11.2022).

⁴⁴⁷ Tamże.

⁴⁴⁸ C. Boulding, B. Wampler, Voice, Votes, and..., dz. cyt.

⁴⁴⁹ Y. Wu, W. Wang, Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China, „Australian Journal of Public Administration”, 2012, vol. 71, no. 2, s. 122-135.

⁴⁵⁰ D. W. Beuermann, M. Amelina, Does participatory budgeting..., dz. cyt.

potrzeb⁴⁵¹. Jednak gdy wyjściowy poziom ich zaspokojenia w określonych dziedzinach jest niski, poczucie zadowolenia z jakości dóbr wzrasta⁴⁵². Ilustrację tej zależności stanowić może, ponownie, przypadek Porto Alegre. Mając na uwadze powyższe, kryterium zbieżności kierunków inwestycji z preferencjami społecznymi nie powinno być jedynym, jakie uwzględnia się w badaniu alokacyjnej funkcji budżetów obywatelskich.

W odniesieniu do budżetów obywatelskich w Brazylii podkreślić należy znaczenie pozytywnych efektów zewnętrznych generowanych przez inwestycje infrastrukturalne. Realizacja wielu z takich projektów, istotnych dla harmonijnego rozwoju poszczególnych dzielnic miast, prawdopodobnie nie zostałyby zainicjowane, gdyby nie instytucja budżetu obywatelskiego⁴⁵³. We współczesnych budżetach obywatelskich o charakterze „plebiscytów idei”, w których głos mieszkańców ma zazwyczaj bezpośrednie przełożenie na kierunki inwestycji, ograniczone terytorialnie inwestycje w obszarze infrastruktury drogowej są jedną z dominujących kategorii projektów⁴⁵⁴. Można jednak argumentować, że skoro dla samorządów gminnych w rozwiniętych gospodarkach europejskich realizacja zadań infrastrukturalnych stanowi podstawowe zadanie własne, ich realizacja powinna w znacznym stopniu dokonywać się niezależnie od budżetu obywatelskiego. Nie wyklucza to w ocenie autora pełnienia przez budżet obywatelski roli wspierającej w procesie identyfikacji lokalizacji, w których zapotrzebowanie na dane elementy infrastruktury technicznej występuje w największym stopniu.

Budżet obywatelski może także stanowić narzędzie, dzięki któremu potrzeby są nie tylko zaspakajane, ale i kształtowane pod kątem realizacji celów długofalowych. Wskazuje na to rosnąca liczba rozwiązań zorientowanych na realizację milenijnych celów rozwoju, powiązanych z ideą rozwoju

⁴⁵¹ B. He, S. Thøgersen, Giving the People a Voice? Experiments with Consultative Authoritarian Institutions in China, „Journal of Contemporary China”, 2010, vol. 19, no. 66, s. 675-692.

⁴⁵² Por. Y. Wu, W. Wang, Does Participatory Budgeting..., dz. cyt., s. 125.

⁴⁵³ Por. Y. Cabannes, The impact of..., dz. cyt., s. 270.

⁴⁵⁴ Por. J. Leszkowicz-Baczyński, Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast, „Przegląd Socjologiczny”, 2016, t. 65, nr 1, s. 147-167.

zrównoważonego⁴⁵⁵. Są to wśród nich rozwiązania tematyczne, w tym zielone budżety obywatelskie, a także procedury dedykowane określonym grupom społecznym. Niekiedy nowy wariant wprowadzany jest równoległe do klasycznych procedur, czasem zaś jako modyfikacja istniejącego modelu, jak w przypadku budżetu obywatelskiego w Lizbonie⁴⁵⁶.

Ciekawy przypadek w tym kontekście stanowi Madagaskar, gdzie uruchamianie budżetów obywatelskich w latach 2000-nych finansowane było początkowo przez Bank Światowy. Liczne transfery innowacji przez gminy, wyróżniające Madagaskar na tle innych państw z Afryki, sprzyjały poprawie dostępności i jakości usług edukacyjnych oraz zdrowotnych⁴⁵⁷. Co ważne, z biegiem czasu wielu innowatorów decydowało się na dalszą realizację budżetu obywatelskiego już z własnych środków. Wśród nich liczne samorządy opierały swoją gospodarkę na przychodach z eksploatacji złóż. Istotną korzyścią towarzyszącą alokacji zasobów na rzecz realizacji milenijnych celów rozwoju mogło być zatem również ograniczenie ryzyka pogoni za rentą, jakie wiąże się z dostępem do zasobów naturalnych⁴⁵⁸.

Zmiana struktury wydatków inwestycyjnych poprzez budżet obywatelski powiązana jest z ich alokacją w przestrzeni. Najczęściej dochodzi do niej pomiędzy administracyjnymi jednostkami pomocniczymi⁴⁵⁹ gmin o różnym poziomie zaspokojenia potrzeb⁴⁶⁰. Zróżnicowanie standardów oraz jakości życia pomiędzy osiedlami i dzielnicami wynika z ich różnej historii, w tym tradycyjnie dominującej

⁴⁵⁵ Y. Cabannes, Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field, „Environment and Urbanization”, 2021, vol. 33, no. 2, s. 356-375.

⁴⁵⁶ R. Falanga i in., Green(er) cities and their citizens: Insights from the participatory budget of Lisbon, „Sustainability”, 2021, vol. 13, no. 15, s. 1-16.

⁴⁵⁷ B. Kanouté, J.-D. Som-I, Participatory budgeting in..., dz. cyt., s. 80-81.

⁴⁵⁸ Zjawisko to, określane mianem „kłątwy surowcowej” bądź „choroby holenderskiej”, występuje w państwach o zróżnicowanym poziomie i dynamice rozwoju, w tym w krajach afrykańskich.

⁴⁵⁹ Alokaacja może być rozpatrywana również w przekroju innych obszarów, np. dzielnic historycznych oraz obszarów funkcjonalnych tworzonych na potrzeby realizacji budżetu obywatelskiego.

⁴⁶⁰ Zob. badania dla Porto Alegre w: A. Marquetti, The redistributive effects of the participatory budgeting in Porto Alegre, w: *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*, P. Silva, H. Cleuver (Eds.), Koninklijke Brill NV, Leiden/Boston 2009, s. 99-114.

funkcji gospodarczej⁴⁶¹. Szczególny problem z perspektywy zarządzania ośrodkami miejskimi stanowią osiedla i dzielnice zaniedbane⁴⁶², w których trwałe ubytki kapitału ludzkiego i społecznego przyspieszyły proces starzenia się i pauperyzacji społeczności lokalnej. Dotyczy to w szczególności obszarów o tradycjach przemysłowych, które wraz z modernizacją gospodarki lokalnej napotykały trudności w odbudowie opartych na potencjale klasy robotniczej więzi społecznych.

Logika sprawiedliwości społecznej w przestrzeni obecna była w pionierskich rozwiązaniach w Brazylii. Poza Porto Alegre ciekawy przykład stanowi w tym zakresie Belo Horizonte, gdzie na potrzeby alokacji zasobów opracowano Indeks Jakości Życia w Mieście. Uwzględnił on m.in. dostęp do mieszkań oraz poziom cen i wynikającą zeń siłę nabywczą mieszkańców w przekroju miasta⁴⁶³. Zastosowanie indeksu w procesie przydziału środków z puli przyczyniło się do znacznej poprawy dostępu do podstawowych dóbr i usług komunalnych dla mieszkańców najuboższych dzielnic⁴⁶⁴.

Niekiedy algorytmy podziału zasobów uwzględniające kryteria sprawiedliwości społecznej w przestrzeni okazują się jednak niewystarczająco silne. Przykładem jest Nowy Jork, gdzie beneficjentami środków z budżetu obywatelskiego stawały się dzielnice z dominacją mieszkańców ubogich, ale nie tych najuboższych⁴⁶⁵. Przykład Surakarty w Indonezji pokazuje z kolei problem względnie ubogich i jednocześnie dużych pod względem powierzchni dzielnic,

⁴⁶¹ R. Atkinson, K. Kintrea, Area effects: What do they mean for British housing and regeneration policy?, „European Journal of Housing Policy”, 2002, vol. 2, no. 2, s. 147-166.

⁴⁶² Por. I. Grabowska, Quality of Life in Poor Neighborhoods through the Lenses of the Capability Approach – A Case Study of a Deprived Area of Łódź City Centre, „Sustainability”, 2021, vol. 13, no. 13, s. 1-24.

⁴⁶³ L. Avritzer, A. N. Vaz, The Emergence of..., dz. cyt., s. 173.

⁴⁶⁴ T. Wood, W. E. Murray, Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared, „European Review of Latin American and Caribbean Studies”, 2007, no. 83, s. 27.

⁴⁶⁵ I. Shybalkina, R. Bifulco, Does Participatory Budgeting Change the Share of Public Funding to Low Income Neighbourhoods?, „Public Budgeting & Finance”, 2018, vol. 39, no. 1, s. 45-66.

które w ramach budżetu obywatelskiego otrzymywały znacznie mniej środków niż należałoby im się przy uwzględnieniu wyłącznie ich potencjału ludnościowego⁴⁶⁶.

Wskazane problemy przy alokacji zasobów wiążą się często z brakiem stabilnych i inkluzywnych instytucji, włączających docelowych beneficjentów środków w procesy decyzyjne⁴⁶⁷. Niska mobilizacja społeczna w dzielnicach zaniedbanych wraz z niedoskonałością mechanizmów alokacji mogą składać się nie tylko na niższe wartości realizowanych inwestycji, ale także na ich mniejszą zgodność z potrzebami lokalnych społeczności. Problem ten ilustrują budżety obywatelskie w stolicach Korei Południowej⁴⁶⁸ oraz Francji. W Paryżu alokacja środków poprzez budżet obywatelski odbywała się pod względem wartości realizowanych projektów na rzecz dzielnic gorzej rozwiniętych. Dyskusyjne było jednakże nadawanie priorytetu projektom zaspakajającym niektóre wyższe potrzeby (np. w zakresie ekologii lub dostępu do dóbr kultury) wobec bardziej naglących w ocenie mieszkańców niektórych dzielnic potrzeb w zakresie dostępności infrastruktury technicznej⁴⁶⁹.

Podjęcie decyzji przez grupy w drodze dyskusji sprzyja bardziej egalitarnemu podziałowi zasobów w przekroju dzielnic czy osiedli, ale może także ograniczać łączne rozmiary inwestycji. Zjawisko to obrazuje przykład Seulu, gdzie we wszystkich dzielnicach autonomicznych finansowanie lokalnych potrzeb, w tym dotyczących poprawy bezpieczeństwa, odbywa się zarówno w ramach budżetu obywatelskiego, jak i poza nim⁴⁷⁰. W przypadku tych dzielnic, w których instalacja kamer monitoringu odbywała się ze środków budżetów obywatelskich, dostęp do tego narzędzia prewencji stawał się coraz bardziej powszechny.

⁴⁶⁶ T. Grillos, *Participatory Budgeting and the Poor...*, dz. cyt., s. 343-358.

⁴⁶⁷ W. No, L. Hsueh, *How a participatory process with inclusive structural design allocates resources toward poor neighborhoods: the case of participatory budgeting in Seoul, South Korea*, „*International Review of Administrative Sciences*”, 2020, vol. 88, issue 3, s. 663-681.

⁴⁶⁸ T. Im i in., *Citizen Preference and Resource Allocation: The Case for Participatory Budgeting in Seoul*, „*Local Government Studies*”, 2021, vol. 40, no. 1, s. 102-120.

⁴⁶⁹ C. Doustaly, *Participatory Budgeting and Progressive Cities: Are London and Paris Listening to Their Own Voices?*, w: *The Rise of Progressive Cities East and West*, M. Douglas i in. (Eds.), ARI - Springer Asia Series, vol. 6, Springer, Singapore 2019, s. 127-128.

⁴⁷⁰ S. Hong, B. S. Cho, *Citizen participation and the redistribution of public goods*, „*Public Administration*”, 2018, vol. 96, s. 481-496.

Jednocześnie jednak łączna liczba instalowanych kamer była mniejsza niż w dzielnicach, w których finansowanie inwestycji odbywało się wyłącznie w tradycyjny, niepartycypacyjny sposób.

Przykład Seulu wskazuje również na potencjał generowania przez budżet obywatelski szerszych efektów fiskalnych, związanych z wysokością przychodów i wydatków w ramach budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Badania w tym zakresie podejmowane są stosunkowo rzadko⁴⁷¹, co wiązać należy z trudnością w określeniu roli budżetu obywatelskiego jako często jednego z elementów wchodzących w skład pakietów reform samorządowych. Jest to problematyczne zwłaszcza wtedy, gdy, jak w przypadku Brazylii, brakuje danych dla samorządów, które badaną innowację realizowałyby w oderwaniu od zmian w innych aspektach funkcjonowania gospodarki lokalnej⁴⁷².

Fiskalne oddziaływanie budżetów obywatelskich może mieć wymiar bezpośredni, związany z wariantami innowacji, w których zachęca się do zgłaszania projektów o charakterze oszczędnościowym. Częściej jednak oddziaływanie to ma charakter pośredni, wynikający z możliwej zmiany postaw uczestników partycypacji względem kierunków alokacji zasobów. W przypadku przytaczanych dzielnic Seulu ograniczenie wydatków fiskalnych wiązało się z mechanizmem podejmowania decyzji w drodze deliberacji, która sprzyja bardziej egalitarnemu i korzystniejszemu w sensie efektywności alokacyjnej podziałowi zasobów⁴⁷³.

A. Marquetti oraz D. Bêrni wskazują na przykładzie gmin z regionu Rio Grande do Sul w Brazylii, że wpływ realizacji budżetu obywatelskiego na poziom wydatków inwestycyjnych zależy od zasobności budżetów gmin⁴⁷⁴. W przypadku

⁴⁷¹ Por. M. Campbell i in., *The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: a scoping review of evaluations*, „BMC Public Health”, 2018, vol. 18, no. 1, s. 7.

⁴⁷² Por. P. Spada, *The Political and Economic Effects of Brazilian Participatory Budgeting*, C2G2 Talk, University of Southampton, Southampton 2015, s. 27.

⁴⁷³ S. Hong, B. S. Cho., *Citizen participation and...*, dz. cyt.

⁴⁷⁴ A. Marquetti, D. Bêrni, *Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos*, 2006, <https://arquivofee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m14t02.pdf> (dostęp: 20.10.2022).

mniejszych i uboższych samorządów efekt ten jest ujemny, a w przypadku gmin bogatszych – dodatni. Sami autorzy tłumaczą zaobserwowane różnice większymi oczekiwaniami społeczności dużych miast co do realizowanych zadań publicznych, także kosztem zwiększania liczby i wysokości danin publicznych⁴⁷⁵. Owocna realizacja innowacji może zresztą sprzyjać gotowości do płacenia podatków, pozwalając na generowanie większych przychodów do budżetu miasta bez konieczności podnoszenia stawek opodatkowania⁴⁷⁶.

Wyniki badań dla innych państw ukazują zróżnicowaną skalę występowania efektów fiskalnych. Gminy Federacji Rosyjskiej, które wdrożyły budżet obywatelski, generowały większe wpływy z podatków – niezależnie od tego, czy przeprowadzono w nich wcześniej reformę decentralizacji⁴⁷⁷. Z kolei przykład dzielnic Nowego Jorku wskazuje, że realizacja budżetu obywatelskiego może wpływać nie tyle na wielkość budżetu inwestycyjnego, co na jego strukturę. Za przyczynę obserwowanego w amerykańskiej metropolii rozdrobnienia wartości pojedynczych projektów obywatelskich uznano dążenie decydentów politycznych do zaspokojenia potrzeb szerokiego grona beneficjentów, stanowiących grupę potencjalnych wyborców⁴⁷⁸.

2.6.2. Funkcja governance

Budowa struktur współzarządzania polega na tworzeniu wspólnych płaszczyzn porozumienia w warunkach rozbieżnych interesów. Przedstawiciele samorządów gminnych mają ograniczone zaufanie do dzielenia się odpowiedzialnością, wiążąc jednocześnie sukces partycypacji z realną perspektywą reelekcji⁴⁷⁹. Ta zależy jednak w dużej mierze od stopnia scedowania na

⁴⁷⁵ Tamże. Przyczyną wskazanych różnic mogą być także korzyści skali w dużych ośrodkach, związane z korzystnymi poziomami kosztów administracyjnych (bieżącej obsługi innowacji) *per capita*.

⁴⁷⁶ Y. Cabannes, *The impact of...*, dz. cyt., s. 271-272.

⁴⁷⁷ Jednym z elementów tych reform było przyznanie gminom władztwa w zakresie korzystania z niektórych form podatków. Szerzej zob. D. Beuermann, M. Amelina, *Does participatory budgeting...*, dz. cyt.

⁴⁷⁸ T. Calabrese i in., *Does Participatory Budgeting Alter Public Spending? Evidence From New York City*, „Administration & Society”, 2020, vol. 52, issue 9, s. 1382-1409.

⁴⁷⁹ H. Schneider, *Participatory governance for...*, dz. cyt., s. 533.

uczestników partycypacji uprawnień decyzyjnych, powiązanych z mechanizmami kontroli i rozliczalności (*accountability*)⁴⁸⁰.

Ważnym wyznacznikiem sukcesu władz lokalnych we wskazanym zakresie jest wysokość i stabilność frekwencji w fazie głosowania. Negatywny wpływ na te parametry, jak pokazuje przykład polskich samorządów, mieć może brak znajomości zasad partycypacji, czy też ich zbyt częste zmiany⁴⁸¹. Dotyczy to zwłaszcza znajomości formalnych wymogów dla projektów, reguł opracowywania kosztorysów, a także kryteriów ich selekcji. Zasady te mogą być nierozumiane bądź nieakceptowane z przyczyn obiektywnych, np. kiedy przy wyborze projektów do realizacji stosowane są niejednoznaczne w interpretacji kryteria (m.in. „wykonalność”, „wartość społeczna”), otwierające przestrzeń do podejmowania decyzji w sposób uznaniowy⁴⁸². Z drugiej strony nieprofesjonalne opracowanie dokumentacji projektowej może podnosić koszty organizacji procedury, czyniąc je nieproporcjonalnie wysokimi w stosunku do spodziewanych korzyści w ocenie koordynatorów budżetu obywatelskiego⁴⁸³.

W świetle przedstawionych problemów uznać należy, że kształtowanie struktur współzarządzania zaczyna się od zmian na poziomie jednostek⁴⁸⁴. Narzędzia partycypacji publicznej przedstawiane są jako „szkoły demokracji”⁴⁸⁵, w których rozwijany powinien być kapitał ludzki w jego różnych wymiarach: wiedzy, kompetencji i postaw. Może odbywać się na różnych etapach cyklu, w tym już w fazie informowania, kiedy poruszane są kwestie związane z procedurą uchwalania budżetu w gminie oraz z ograniczeniami w finansowaniu

⁴⁸⁰ B. Wampler, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 2007.

⁴⁸¹ A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne)...*, dz. cyt., s. 24-28.

⁴⁸² Tamże.

⁴⁸³ P. Brzozowski, M. Szorc, Współpraca administracji publicznej ze społeczeństwem na przykładzie funkcjonowania budżetu obywatelskiego, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2018, t. 21, nr 37, s. 35-51.

⁴⁸⁴ Por. B. Wampler i in., *Participatory budgeting in...*, dz. cyt., s. 58.

⁴⁸⁵ Zob. J. Talpin, *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press, Colchester 2011.

inwestycji w różnych dziedzinach polityki lokalnej⁴⁸⁶. Niekiedy realizacja pierwszej fazy sprowadzana jest tylko do umieszczenia informacji o wielkości i strukturze budżetu na stronie internetowej lub w mediach społecznościowych danego samorządu. Rozwiązanie to samo w sobie nie jest wystarczające dla zbudowania trwałej motywacji do partycypacji, zwłaszcza jeśli samo zrozumienie dostarczonej informacji przez uczestników wymaga od nich wiedzy, której nie posiadają.

Wzbogacaniu kapitału ludzkiego sprzyjają uczenie się poprzez działanie oraz obserwacja pracy zespołów, których członkami są bardziej doświadczeni mieszkańcy, a także przedstawiciele władzy lokalnej⁴⁸⁷. Współpraca taka może wzmacniać perspektywę owocnej realizacji poszczególnych zadań. Wzmaga to rozwój postaw sprzyjających osiąganiu kompromisów, co obserwować można było m.in. w procedurze argentyńskiej gminy Rosario⁴⁸⁸.

W grupach zadaniowych zachodzi często potrzeba przejęcia odpowiedzialności za część obowiązków i wcielenia się w jedną z ról, np. słuchacza i opiniodawcy, delegata lub pośrednika. Doskonałą tego ilustracją są mechanizmy podejmowania decyzji w Funduszu Grantowym dla Płocka. Współpraca między różnymi grupami uczestników komitetu sterującego w procesie podziału zasobów polegała na wcielaniu się w role innych interesariuszy partycypacji. Przykładowo, przedsiębiorcy przyjmowali pozycję obywateli, ci zaś stawali się przedstawicielami podmiotu pozarządowego⁴⁸⁹. Działania takie sprzyjają uczeniu się patrzenia na problemy z różnych perspektyw, pozwalając na zdobywanie kompetencji o potencjalnie szerokim zastosowaniu. W przypadku publiczno-prywatnych

⁴⁸⁶ J. Park i in., Understanding Public Participation as a Mechanism Affecting Government Fiscal Outcomes: Theory and Evidence From Participatory Budgeting, „Journal of Public Administration Research and Theory”, 2022, vol. 3, issue 2, s. 375-389.

⁴⁸⁷ E. Pinington i in., Participatory Budgeting in North America: The case of Guelph, Canada, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Principal Management”, 2009, vol. 21, no. 3, s. 455-484.

⁴⁸⁸ J. Lerner, D. Schugurensky, Learning citizenship and democracy through participatory budgeting: the case of Rosario, Argentina, Democratic Practices as Learning Opportunities, Teachers College, Columbia University, 2005, https://baierle.files.wordpress.com/2007/06/rosario_pb_columbia.pdf (dostęp: 05.06.2020).

⁴⁸⁹ J. Dżinić i in., Participatory Budgeting..., dz. cyt., s. 45.

negocjacji w Płocku korzyści z partycypacji przypadły m.in. zaproszonym organizacjom pozarządowym, które, znając formalne zasady pisania wniosków grantowych, nabrały doświadczenia w ich umiejętnym przygotowaniu, potencjalnie skracającym drogę do pozyskania środków w przyszłości, już poza procedurą funduszu grantowego⁴⁹⁰.

Również kapitał ludzki przedstawicieli władz lokalnych i innych koordynatorów procedur powinien być kształtowany w ramach instrumentów partycypacji publicznej. Jak pokazują doświadczenia gmin w Rosji, przeszkolenie techniczne osób odpowiedzialnych za koordynację budżetu obywatelskiego stanowi istotny warunek dla realizacji zakładanych celów⁴⁹¹. Kluczowa w tym kontekście jest nauka postrzegania budżetu obywatelskiego jako procedury „uczącej się”, służącej rozpoznawaniu zmieniających się potrzeb społeczności lokalnych⁴⁹² za pośrednictwem kanałów komunikacji dostosowanych do ich potrzeb i możliwości. W państwach o słabych tradycjach związanych z partycypacją publiczną realizacja budżetu obywatelskiego, jak i podobnych narzędzi, stanowi okazję do nauki współpracy z rodzącymi lub odradzającymi się instytucjami społeczeństwa obywatelskiego⁴⁹³.

Kształtowanie kapitału ludzkiego oraz społecznego może generować pozytywne efekty zewnętrzne, wzmacniające struktury współzarządzania. Przykładowo, na obszarach, na których realizowane są budżety obywatelskie, obserwuje się zwiększenie liczby podmiotów ekonomii społecznej⁴⁹⁴. Towarzyszące temu efekty *spill-over* wiążą się m.in. ze zwiększeniem dostępności oraz mobilności kapitału ludzkiego w gospodarce lokalnej. Pamiętać należy jednak, że niektóre formy kapitału ludzkiego nie podlegają łatwemu transferowi,

⁴⁹⁰ D. Dakowska, A Polish Case Study..., dz. cyt., s. 205-206.

⁴⁹¹ D. Beuermann, M. Amelina, Does participatory budgeting..., dz. cyt.

⁴⁹² M. Vuta, Participatory Budgeting – Instrument for Increasing Efficiency of Local Public Administration, „Annals of Dunarea de Jos”, 2017, issue 1, s. 150-155; K. Brzeziński, Budżet partycypacyjny jako alternatywny i prosty sposób pomiaru jakości życia w mieście, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2018, nr 534, s. 44–56.

⁴⁹³ Bank Światowy, *The Kenya Participatory...*, dz. cyt.

⁴⁹⁴ M. Touchton, B. Wampler, Improving Social Well-being..., dz. cyt.; M. Hordijk, Participatory Governance in Peru: Exercising Citizenship, „Environment and Urbanization”, 2005, vol. 17, no. 1, s. 219-236.

niezależnie od intensywności współpracy w ramach sieci. Dotyczy to tzw. wiedzy niejawniej (*tacit knowledge*), wynikającej z intuicji i doświadczenia, niedającej się ująć w postaci reguł postępowania. Choć wiedza ukryta stanowi nieodzowny element w procesach rozwiązywania problemów w grupach, może ona stanowić barierę dla rozwoju włączających metod deliberacji, wykorzystujących komunikację werbalną⁴⁹⁵.

W tym kontekście rozpatrywać należy zróżnicowane wyniki badań odnoszących się do potencjału budżetów obywatelskich w osiąganiu celów *empowerment* – zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. W Nowym Jorku w roku 2009 uczestnicy budżetu obywatelskiego reprezentowali większy przekrój warstw społecznych i grup etnicznych żyjących w Stanach Zjednoczonych niż uczestnicy głosowania w wyborach samorządowych w tym samym roku⁴⁹⁶. Z kolei w Medellin w Kolumbii obserwować można było znacznie głębsze zmiany związane z upodmiotowieniem i emancypacją kobiet w warunkach patriarchicznego społeczeństwa⁴⁹⁷. Samo opuszczenie mieszkania i uczestnictwo w spotkaniu stanowić mogło pierwszy krok na drodze do kształtowania pozytywnych postaw wśród mieszkańców okolicy, a także do upowszechnienia kobiecego stylu przywództwa, opartego w większym stopniu na współpracy niż na dominacji⁴⁹⁸.

Również w Porto Alegre w nieformalnych spotkaniach sąsiedzkich chętnie udział brały kobiety oraz reprezentanci mniejszości etnicznych. Grupy te nie uczestniczyły na co dzień we wspólnotowym podejmowaniu decyzji z uwagi na presję społeczną lub prześladowania⁴⁹⁹. Sama obecność na spotkaniu nie oznacza jednak gotowości do zabrania głosu i nie musi wiązać się z aktywnością w spotkaniach o charakterze formalnym, na których zapadają zazwyczaj kluczowe

⁴⁹⁵ J. Benson, *Deliberative democracy and the problem of tacit knowledge*, „Politics, Philosophy & Economics”, 2018, vol. 18, issue 1, s. 76-97.

⁴⁹⁶ D. Secondo, P. Jennings, *Building sustainable empowerment...*, dz. cyt., s. 243.

⁴⁹⁷ I. Hajdarowicz, *Does participation empower? The example of women involved in participatory budgeting in Medellin*, „Journal of Urban Affairs”, 2022, vol. 44, no. 1, s. 22-37.

⁴⁹⁸ Tamże.

⁴⁹⁹ G. Baiocchi, *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford 2005, s. 15.

decyzje. Obrazuje to przykład Filipin, gdzie skład gremiów decyzyjnych bezpośrednio współpracujących z władzą nie odzwierciedlał przekroju gospodarstw domowych pod względem osiągniętych przez nie dochodów⁵⁰⁰.

Nierzadko budżet obywatelski, pomimo deklarowanego powszechnego zasięgu, nie wzmacnia trwałego poczucia identyfikacji z lokalną społecznością u osób zagrożonych marginalizacją, a niekiedy może wręcz pogłębiać ich stygmatyzację wyrastającą ze sztywnych norm społecznych⁵⁰¹. Przykład tego stanowią gminy w Peru, gdzie budżety obywatelskie „nie były szansą dla usamodzielnienia się kobiet ani mechanizmem redukcji społecznych różnic między płciami [...] [i] w ostatecznym rozrachunku stały się narzędziem dyskryminacji”⁵⁰². Peruwiańscy urzędnicy, niechętni wobec reguł gry narzucanych przez nadrzędnych im decydentów, często celowo opóźniali realizację projektów z budżetu obywatelskiego, dając pierwszeństwo inwestycjom realizowanym poza nim⁵⁰³. Na wątpliwości co do zasadności decyzji urzędników wskazywano również w odniesieniu do procedur m.in. we Francji, gdzie znaczna część projektów odrzucana była już na etapie weryfikacji formalnej⁵⁰⁴.

Powyższe przykłady wskazują na to, że zbieżność celów deklarowanych i rzeczywiście osiągniętych zależy w znacznym stopniu od przewidzianych w danej procedurze mechanizmów kontroli i rozliczalności koordynatorów procedur. Brak lub nietrwałość mechanizmów *accountability* sprzyja występowaniu zjawiska *elite capture*. Próby kontroli przebiegu procedur, niewspółmiernej do zakładanych

⁵⁰⁰ K. Saguin, Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting, „World Development”, 2018, no. 112, s. 220-232.

⁵⁰¹ F. Montambeault, Participatory citizenship in the making? The multiple citizenship trajectories of participatory budgeting participants in Brazil, „Journal of Civil Society”, 2016, vol. 12, no. 3, s. 282-298; S. Kim, H. L. Schachter, Citizen participation in the budget process and local government accountability: Case studies of organizational learning from the United States and South Korea, „Public Performance and Management Review”, 2013, vol. 36, no. 3, s. 456-471.

⁵⁰² D. Miloslavich, *Escasa inversión del estado en las mujeres: Obvsatorio Presupuesto Paricipativo 2008-2011*, Flora Tristan, Lima, Peru 2013, s. 9, cyt. za: S. McNulty, Mandating PB: Evaluating Fifteen Years of Peru's National Participatory Budgeting Law, w: *Hope for Democracy: 30 years of...*, dz. cyt., s. 156.

⁵⁰³ K. Andersson i in., *Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru*, University of Arizona Press, Tucson 2009.

⁵⁰⁴ G. Pradeu, A third wave..., dz cyt., s. 382.

uprawnień, obserwowano nie tylko podczas selekcji czy realizacji projektów, ale także na wcześniejszych etapach cyklu budżetu obywatelskiego. Przykładem tego jest manipulowanie faktami celem kształtowania stroniczych opinii na temat poszczególnych projektów, jakie miało miejsce podczas organizowanych w ramach budżetu obywatelskiego zebrań z udziałem społeczeństwa obywatelskiego w Kenii⁵⁰⁵.

Ciekawych obserwacji w tym aspekcie funkcjonowania budżetów obywatelskich dostarczają procedury realizowane w Chińskiej Republice Ludowej. Ponieważ granicę modernizacji struktur współzarządzania wyznacza tam w praktyce monopol partyjny, chińskie warianty badanej innowacji uznać należy za przejawy „konsultacyjnego autorytaryzmu”⁵⁰⁶. W takich okolicznościach nawet daleko idące zmiany na szczeblu polityki lokalnej, związane z dopuszczeniem pewnego zakresu autonomii oraz niezależności decyzyjnej społeczeństwa obywatelskiego, nie będą miały przełożenia na legitymizację działań władzy na szczeblu centralnym⁵⁰⁷.

Nawet w odniesieniu do gmin brazylijskich mówić można o pewnych ograniczeniach w zakresie budowania lokalnych struktur współzarządzania. Te wiążą się z horyzontalnym⁵⁰⁸ wymiarem *accountability*, związanym z dominacją burmistrza oraz administracji lokalnej względem członków rady miasta w bieżącej kontroli nad budżetem obywatelskim⁵⁰⁹. Niemniej to właśnie Porto Alegre, a także m.in. Recife, pozostają przykładami samorządów, które w ocenie badaczy wdrożyły najskuteczniejsze mechanizmy kontroli i rozliczania władz – wiążące się z odpowiedzialnością przed otwartymi zgromadzeniami mieszkańców⁵¹⁰.

⁵⁰⁵ R. Sheely, Mobilization, Participatory Planning Institutions, and Elite Capture: Evidence from a Field Experiment in Rural Kenya, „World Development”, 2015, vol. 67, s. 251-266.

⁵⁰⁶ Y. Wu, W. Wang, Does Participatory Budgeting..., dz. cyt., s. 133.

⁵⁰⁷ Tamże, s. 122-135.

⁵⁰⁸ Zob. B. Wampler, Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities, „Latin American Politics and Society”, 2004, vol. 46, no. 2, s. 73-99. Autorzy rozpatrują termin *accountability* w wymiarze wertykalnym (relacja obywatele-władza), horyzontalnym (relacja administracja-rada miasta), a także w wymiarze społecznym (organizacje pozarządowe-władza).

⁵⁰⁹ Tamże, s. 89-90.

⁵¹⁰ Tamże, s. 92.

Współczesne, w znacznym stopniu cyfrowe budżety obywatelskie także mogą oferować narzędzia bieżącej kontroli działań władz otwarte dla wszystkich zainteresowanych. Sposób funkcjonowania tych mechanizmów pozostaje zazwyczaj jednakże poza kontrolą szerszego grona interesariuszy partycypacji.

Rozdział 3. Funkcjonowanie budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech

Badane państwa różnią się pod względem sposobów i zakresów działania pośredników odgórnych oraz pośredników-ekspertów. Różnice te dotyczą w szczególności odrębności ustrojowej obydwu państw: unitarnej Polski, a także federalnie zorganizowanej Republiki Federalnej Niemiec, gdzie silnie zakorzeniona jest doktryna korporacjonizmu. Doktryna ta zakłada udział podmiotów z różnych szczebli administracji oraz sektorów gospodarki w planowaniu oraz realizacji celów polityki publicznej. Rolę przewodnią zachowuje przy tym państwo występujące jako pośrednik, a często także inicjator rozmów m.in. z organizacjami związkowymi oraz instytucjami ekonomii społecznej⁵¹¹.

Należy przy tym pamiętać, że w Niemczech, inaczej niż w Polsce, nie funkcjonuje jednolity model ustrojowy gminy, co nie pozostaje bez wpływu na zróżnicowanie relacji pomiędzy wskazanymi grupami interesariuszy partycypacji, jak i w obrębie tych grup – a zwłaszcza między samorządowymi instytucjami władzy wykonawczej oraz ustawodawczej⁵¹².

Zakres oraz sposoby funkcjonowania polskich i niemieckich budżetów obywatelskich kształtowane były w znacznym stopniu przez instytucje na szczeblu centralnym. Odmienne podstawy prawne realizacji badanej innowacji wpływały na dominujący tryb dyfuzji (odgórny, oddolny), co z kolei wpływało na zróżnicowanie formuł budżetów obywatelskich. W analizie owej wariantowości instrumentów partycypacji wykorzystano typologię budżetów obywatelskich zespołu

⁵¹¹ G. Fuchs, A. M. Koch, Corporatism and „political context” in the Federal Republic of Germany, „Environment and Planning C: Government and Policy”, 1991, vol. 9, no. 1, s. 1-14.

⁵¹² Po ukonstytuowaniu się zasad państwa federalnego w ramach ustawy zasadniczej z roku 1949 w Niemczech wykształciło się kilka modeli ustrojowych samorządu, spośród których współcześnie spotykane są dwa. W większości krajów związkowych obecny jest model południowoniemiecki (bawarski), przewidujący znaczną autonomię decyzyjną burmistrza jako zwierzchnika administracji oraz rady gminy. Z kolei w modelu pruskim, obecnym m.in. w miastach na prawach krajów związkowych, funkcjonuje wybierany przez radę magistrat – ciało kolegialne, któremu przewodniczy burmistrz z ograniczonym prawem do jednoosobowego podejmowania decyzji. Szerzej zob. R. Kamiński, Ustrojowy model niemieckiej gminy i jego lokalne zróżnicowanie organizacyjne, „Homo Politicus”, 2012-2013, vol. 7-8, s. 47-57.

Y. Sintomera, a także schemat oceny opracowany przez zespół K. Mączki⁵¹³, pozwalający na identyfikację poszczególnych modeli badanej innowacji poprzez przypisane im szczegółowe cechy.

3.1. Uwarunkowania prawno-administracyjne w Polsce

W Polsce budżet obywatelski pozostawał przez pierwsze siedem lat swej obecności niesformalizowanym narzędziem polityki lokalnej, co pozwalało samorządom na transfer innowacji przy użyciu różnych rozwiązań prawnych. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2019 r.⁵¹⁴ powszechną praktyką było podejmowanie uchwały przez radę miasta na podstawie zapisów ustawy o samorządzie gminnym⁵¹⁵. Często budżet obywatelski wprowadzano także w drodze zarządzenia burmistrza lub prezydenta miasta, na podstawie ww. ustawy, wewnętrznych regulaminów organizacyjnych lub innych aktów prawa miejscowego. W świetle tych przepisów budżet obywatelski nie stanowił aktu prawnofinansowego odrębnego od uchwały budżetowej, lecz jedną z wielu możliwych form przeprowadzania konsultacji społecznych przez samorządy gminne⁵¹⁶. Te nie były prawnie zobligowane do kierowania się głosem mieszkańców, w tym do realizacji wybieranych przez nich projektów.

Brak wiążącego charakteru konsultacji był jednym z elementów krytyki znacznej dowolności w sposobie implementacji badanej innowacji. Kontrowersje dotyczyły także znaczącej roli burmistrzów w procesie ustalania i późniejszej modyfikacji zasad partycypacji. Wiązało się to często z określaniem ram procedury poprzez zarządzenie z jednoczesnym uznaniem go za akt prawa miejscowego, niewymagający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁵¹⁷. Za sprzeczne

⁵¹³ K. Mączka i in., *Models of participatory...*, dz. cyt.

⁵¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych...*, dz. cyt.

⁵¹⁵ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., dz. cyt.

⁵¹⁶ K. Owsiak, Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej, „*Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*”, 2016, nr 294, s. 114.

⁵¹⁷ Zob. A. Ostrowska, Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi de lege lata, „*Krytyka Prawa*”, 2020, t. 12, nr 3, s. 203.

z ideą powszechności konsultacji społecznych uznano także zapisy pozwalające na weryfikację tożsamości uczestników partycypacji oraz zawężania kręgu tychże, np. według kryterium wieku lub statusu rezydenta gminy⁵¹⁸. Przedmiotem krytyki były ponadto mechanizmy alokacji środków z puli budżetów obywatelskich, sprzyjające koncentracji zasobów w lepiej rozwiniętych dzielnicach bądź osiedlach⁵¹⁹.

Próba odpowiedzi na niedoskonałości oddolnej dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce był zestaw zasad wdrażania i realizacji rzeczowego instrumentu partycypacji zawarty w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁵²⁰. Poprzez ten akt prawny zmieniono treści dotychczasowych ustaw regulujących funkcjonowanie różnych instrumentów aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie gmin, powiatów oraz województw⁵²¹.

Jednym z kluczowych elementów reformy było wprowadzenie pojęcia budżetu obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji społecznych do polskiego porządku prawnego⁵²². Stworzono ujednoczone ramy dla jego realizacji przez samorządy, których dotychczasowe regulacje budziły niekiedy wątpliwości tak środowiska badaczy, jak i samych uczestników partycypacji. Do najistotniejszych zmian przewidzianych przez ww. ustawę zaliczyć należy:

- zobligowanie miast na prawach powiatu do wdrożenia i rokrocznej realizacji budżetu obywatelskiego;
- dopuszczenie implementacji innowacji wyłącznie w drodze uchwały rady gminy;

⁵¹⁸ A. Maciąg, Budżet obywatelski jako usankcjonowana szczególna forma konsultacji społecznych – analiza administracyjnoprawna, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 2018, t. 3, nr 2, s. 125.

⁵¹⁹ Por. B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, dz. cyt., s. 42-43.

⁵²⁰ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r..., dz. cyt.

⁵²¹ Zapisy ustawy dotyczące samorządów gminnych zostały częściowo zmienione przez ustawę nowelizującą uchwaloną w roku 2022. Zob. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 poz. 1005).

⁵²² Poza budżetem obywatelskim przedmiotem regulacji była funkcjonująca już wcześniej obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, a także nowo wprowadzona instytucja aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego: prawo mieszkańców do udziału w debacie nad raportem o stanie gminy.

- dookreślenie zakresu podmiotowego uczestników partycypacji (poprzez odwołanie do kategorii mieszkańca);
- dookreślenie zakresu przedmiotowego poprzez zagwarantowanie obecności w procedurze powszechnego głosowania nad częścią wydatków budżetu gminy;
- ujednoczenie zasad dzielenia puli środków, tj. dopuszczenie tworzenia pul obejmujących całość gminy oraz jej jednostki pomocnicze (lub ich grupy)⁵²³.

Przedstawione zmiany złożyły się na standaryzację budżetu obywatelskiego jako formalnego instrumentu partycypacji publicznej w wariantcie z wydzieloną kwotą, który wykorzystywany był powszechnie przez samorzady (nie tylko gminne) już kilka lat przed wejściem w życie ustawy. W tym kontekście za główne przesłanki reformy prawnej uznać należy zatem nie tyle samo określenie ram prawnych dla realizacji badanej innowacji, co podniesienie jej społecznej renomy, zwłaszcza poprzez nadanie budżetom obywatelskim wiążącego oraz częściowo obligatoryjnego charakteru⁵²⁴.

Poprzez wdrożone zmiany w ustawodawstwie Polska dołączyła do grona państw odgórnie regulujących proces wdrażania i realizacji budżetów obywatelskich, wśród których znajdują się także m.in. Portugalia, Korea Południowa, Ekwador oraz Kazachstan⁵²⁵. Obligatoryjność procedur w Polsce ma charakter częściowy, ponieważ odnosi się do obowiązku rocznej realizacji procedury tylko przez gminy na prawach powiatu. Owe jednostki samorządu terytorialnego zobligowane zostały do zarezerwowania w puli budżetów obywatelskich co najmniej 0,5% wydatków z budżetu gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Wiążący charakter budżetów

⁵²³ Por. A. Maciąg, Budżet obywatelski jako..., dz. cyt., s. 122-123.

⁵²⁴ Por. J. Kosowski, Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 10, s. 68.

⁵²⁵ Państwa te wdrażały zróżnicowane rozwiązania, w tym regulacje obligujące do transferu budżetu obywatelskiego, jak i służące wyłącznie ustaleniu ram organizacyjno-technicznych dla realizacji rzeczowej innowacji. Zob. *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 39-40.

obywatelskich oznacza, że wybrane do realizacji przez mieszkańców projekty z mocy prawa powinny zostać uwzględnione w uchwale budżetowej na dany rok⁵²⁶.

Nowe ramy prawne mogły pozytywnie wpłynąć na percepcję innowacji przez skłonnych do ograniczania ryzyka innowatorów późnych. Brak ogólnych zasad regulujących funkcjonowanie budżetów obywatelskich uznany został bowiem za barierę wdrożeniową dla mniej doświadczonych, często mniejszych samorządów gminnych⁵²⁷. Gminy takie mogły obawiać się historycznie uzasadnionych⁵²⁸ interwencji organów kontrolnych w zakresie realizacji budżetów obywatelskich. Obawy te potęgowała specyfika rzeczzonego instrumentu partycypacji, którego realizacja mogła jawić się jako częściowo sprzeczna z zasadą samostanowienia samorządu w kwestiach finansowych⁵²⁹. Stanowiło to o ograniczonej spójności innowacji z perspektywy potencjalnych późnych innowatorów. W tym kontekście obowiązek ujmowania zadań do realizacji w uchwale budżetowej uznać należy za kluczowy element reformy, stanowiący o uznaniu budżetu obywatelskiego za formalną część budżetu gminy.

Dominująca w literaturze przedmiotu narracja w odniesieniu do skutków reformy dla obecnych i przyszłych innowatorów ma jednak wydźwięk negatywny. Wskazuje się na liczne mankamenty nowego ustawodawstwa, w tym wynikającą ze standaryzacji procedury sztywność zasad oraz ich ogólnikowość, a także brak uwzględnienia zmiennych kontekstowych tak na etapie planowania ustawy, jak i w poszczególnych jej zapisach.

Zobligowanie gmin na prawach powiatu do realizacji procedury odbyło się bez uwzględnienia ich bieżącej sytuacji fiskalnej⁵³⁰. Nie było to bez znaczenia wobec obowiązującej reguły minimum 0,5% wydatków budżetowych, a także konieczności dokonywania zmian w strukturze i wysokości planowanych

⁵²⁶ W. Baranowska-Zajac, Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r., „Studia Pranoustrojowe”, 2019, nr 44, s. 7.

⁵²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów obywatelskich...*, dz. cyt., s. 34.

⁵²⁸ A. Ostrowska, *Planowanie i dokonywanie wydatków...*, dz. cyt., s. 203-204.

⁵²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów obywatelskich...*, dz. cyt.

⁵³⁰ Tamże, s. 202.

wydatków ze względu na wybuch epidemii COVID-19⁵³¹. Zastanawiać może także fakt ograniczenia obligatoryjnego charakteru instrumentu do jednej grupy jednostek samorządu terytorialnego, które już wcześniej wyróżniały się pod względem aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko poprzez budżet obywatelski. Jest to istotne tak w kontekście podnoszenia prestiżu badanej innowacji⁵³², jak i w odniesieniu do sprawiedliwego traktowania samorządów w podobnych klasach wielkości⁵³³.

Sprawiedliwość ta dotyczy gmin planujących wdrożenie innowacji mimo braku obowiązku, jak i samorządów mających już doświadczenia w realizacji budżetów obywatelskich i dążących do kontynuacji rokrocznej realizacji swych procedur. Gminy zmuszone zostały do dostosowania swoich procedur do nowych, ujednoliconych wymogów lub też planowania wdrożeń z myślą o nich. Kosztem ujednolicenia zasad było zatem ograniczenie swobody działania samorządów, zwłaszcza w zakresie wypracowywania własnych mechanizmów podziału puli środków⁵³⁴. Miało to szczególne znaczenie dla gmin miejsko-wiejskich, w których utrwalone zwyczajem oraz związane z różnicą jakości życia granice obszarów nie pokrywały się z granicami dzielnic czy osiedli. Poprzez dopuszczenie dzielenia puli tylko między takie jednostki terenom wiejskim w granicach gmin mieszanych odebrano szansę na konkurowanie o środki z terenami miejskimi o lepszej jakości kapitału ludzkiego i większej mobilizacji politycznej mieszkańców⁵³⁵.

Opisywany problem dotyczył także innych samorządów, które już na wczesnym etapie dyfuzji innowacji chętnie eksperymentowały w zakresie kształtowania mechanizmów alokacji w ramach „poszukiwania optymalnych

⁵³¹ Zob. S. Pewiński, Pandemia uderza w finanse samorządów, „Przegląd Komunalny”, 2020, nr 5, s. 8-11.

⁵³² Por. K. Makowski, Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality, „Polish political Science Yearbook”, 2019, vol. 48, no. 4, s. 646.

⁵³³ M. Błaszak podaje w tym kontekście przykłady samorządów o podobnej liczbie mieszkańców, lecz różniących się pod względem statusu administracyjnego. Zob. M. Błaszak, Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 2019, t. 81, z. 3, s. 207.

⁵³⁴ Restrykcje te zniesiono wraz z nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym w roku 2022. Zob. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022..., dz. cyt.

⁵³⁵ D. Sześciło, Participatory budget in Poland..., dz. cyt.

rozwiązań”⁵³⁶, np. poprzez wyodrębnianie kategorii tematycznych dla projektów obywatelskich – niedopuszczanych przez ustawę z 2018 r., choć potencjalnie interesujących dla mieszkańców⁵³⁷. Co więcej, poprzez usankcjonowanie mechanizmu głosowania powszechnego jako obowiązkowego innowatorom odebrano możliwość kreowania dobrych praktyk w zakresie implementacji metod deliberacji – przynajmniej w ramach ustawowego budżetu obywatelskiego⁵³⁸.

Odrębnym zagadnieniem pozostaje kwestia wiążącego charakteru procedury, wyrażającego się w zakazie dokonywania przez organy stanowiące istotnych zmian w treści wyłonionych do realizacji zadań bądź też usuwania tychże projektów. Należy zgodzić się, że pojęcie „istotna zmiana” ma charakter nieostry, wymagający interpretacji⁵³⁹ – tej dokonują jednakże same organy samorządu, zobowiązane do przestrzegania narzucanego im prawa. Stanowi to o szczególnej pozycji budżetu obywatelskiego w polskim systemie prawnym: stanowi on instrument konsultacji społecznych (z założenia fakultatywnych), któremu nadano rozstrzygający, lecz niekoniecznie prawnie wiążący charakter⁵⁴⁰.

Owa zachowawczość w stosowanej terminologii wynika z braku środka prawnego, który w niektórych okolicznościach wprost nakazywałby organom jednostek samorządu terytorialnego zrealizowanie danego projektu w ustalonym wcześniej kształcie⁵⁴¹, jak i z ograniczonych prawnych możliwości podważenia działań organów wykonawczych gminy. Pewnych narzędzi w tym zakresie dostarcza wprowadzona na mocy omawianej ustawy procedura publikowania raportu o stanie gminy, uwzględniająca sprawozdanie z realizacji budżetu

⁵³⁶ A. Kurdyś-Kujawska i in., *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 117.

⁵³⁷ Por. J. Sroka i in., *Bariery formuł deliberacyjnych w świetle badania praktyk budżetowania obywatelskiego w Polsce prowadzonych w okresie pandemii COVID-19*, „*Studia z Polityki Publicznej*”, 2021, t. 8, nr 4(32), s. 107-109. Por. także B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, dz. cyt., s. 42-43.

⁵³⁸ Tamże, s. 109-113. Por. także J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie*”, 2018, t. 19, nr 1, s. 119.

⁵³⁹ W. Baranowska-Zajac, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 8.

⁵⁴⁰ Tamże. W kwestii różnicowania zmian istotnych i nieistotnych zob. J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako...*, dz. cyt., s. 79.

⁵⁴¹ A. Maciąg, *Budżet obywatelski jako...*, dz. cyt., s. 124.

obywatelskiego⁵⁴². W procedurze tej przewidziano debatę publiczną, w której wziąć udział mogą także mieszkańcy, o ile uzyskają oni minimalną liczbę podpisów potwierdzających poparcie społeczne⁵⁴³.

Poza głosem bezpośrednim kontrolny wpływ społeczeństwa obywatelskiego wyraża się także poprzez wybór radnych gminy. Ci mają poprzez instrument referendum lokalnego pośredni wpływ na odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta) z urzędu, a w niektórych okolicznościach także na rozwiązanie rady gminy. Specyfika polskiego prawodawstwa⁵⁴⁴ sprawia jednak, że zmodyfikowane przepisy wpływają *de facto* na wzmocnienie politycznej pozycji burmistrzów i prezydentów miast⁵⁴⁵. Zniekształcają one ideę partycypacji⁵⁴⁶, osłabiając pozytywny wpływ na ograniczanie zjawiska *elite capture* zawdzięczany innej regulacji – wprowadzonej na mocy ustawy zmiany związanej z dopuszczeniem implementacji budżetu obywatelskiego tylko w drodze decyzji rady gminy jako ciała kolegialnego.

W literaturze przedmiotu odnaleźć można także uwagi dotyczące innych regulacji, które w założeniu projektantów ustawy miały przywrócić obywatelski oraz powszechny charakter badanej innowacji. Szczególne kontrowersje budzi zniesienie ograniczeń wiekowych dla uczestników procedur. Otworzyło to możliwość głosowania także osobom nieletnim, w tym kilkuletnim dzieciom, nieświadomym swojej roli w życiu społecznym⁵⁴⁷. Głos za nich oddawać mogą

⁵⁴² Zob. K. Makowski, *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 646-647.

⁵⁴³ W. Baranowska-Zajac, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 12-14.

⁵⁴⁴ Radni głosują nad wotum zaufania dla organu wykonującego budżet. W przypadku odrzucenia wotum zaufania głosowanie przeprowadzane jest ponownie w kolejnym roku. Urzędujący wójt, burmistrz lub prezydent gminy zyskuje zatem rok na podjęcie działań zaradczych. W przypadku braku takich działań lub ich nieskuteczności przeprowadzane jest referendum w sprawie odwołania podmiotu stojącego na czele organu wykonawczego. Jeżeli jednak w ważnym referendum przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, rada gminy ulega rozwiązaniu. Najkorzystniejszym rozwiązaniem dla radnych okazuje się niedopuszczenie do ogłoszenia obowiązkowego referendum nad odwołaniem wójta (burmistrza, prezydenta) poprzez udzielenie mu wotum zaufania. Zob. K. Makowski, *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 647.

⁵⁴⁵ Tamże.

⁵⁴⁶ A. Ostrowska, *Planowanie i dokonywanie wydatków...*, dz. cyt., s. 211.

⁵⁴⁷ K. Proć, *Trzynastolatek zgłaszuje w budżecie obywatelskim*, 14.08.2018, <https://kruczek.pl/budzet-partycypacyjny-glosowanie-13latkow/> (dostęp: 11.04.2023).

ich prawni opiekunowie, co przy dużej mobilizacji politycznej generacji osób młodych zamieszkujących peryferia miast wydaje się stać w sprzeczności z postulowanym ograniczeniem ryzyka koncentracji zasobów w przestrzeni. Co równie istotne, upowszechnienie prawa do głosowania otworzyło perspektywę dla działań lobbystycznych – swoistej „walki o głosy”, a zwłaszcza o głosy uczniów szkół⁵⁴⁸.

W świetle omówionych dotychczas ograniczeń nowych ram prawnych dla realizacji budżetów obywatelskich w Polsce uwagę zwrócić należy również na sposób, w jaki odbywało się ich opracowywanie oraz implementacja. W procesie tym zabrakło szerszej debaty parlamentarnej, a także społecznej, tj. z udziałem przedstawicieli samorządów oraz społeczeństwa obywatelskiego⁵⁴⁹. Być może debata taka byłaby pozwoliła na dokonanie zawczasu niezbędnych korekt niektórych zapisów w ustawie. W takiej merytorycznej dyskusji powinno znaleźć się miejsce do refleksji także nad innymi ograniczeniami polskich budżetów obywatelskich, np. w zakresie wysokości puli środków *per capita* oraz celów ich wydatkowania⁵⁵⁰. Właściwe zaplanowanie drogi do opracowania reformy mogłoby uczynić ją bardziej spójną w swych założeniach i łatwiejszą w interpretacji – zwłaszcza wobec lakonicznego uzasadnienia do projektu ustawy, „stanowiące[go] *de facto* powielenie przepisów zawartych w projekcie”⁵⁵¹.

To z kolei mogłoby wpłynąć na percepcję ryzyka związanego z wdrożeniem innowacji przez wciąż niezdecydowane samorządy, działające w warunkach niepewności. Niepewność tę spotęgował wybuch pandemii COVID-19, której negatywne następstwa w Polsce zaczęto dostrzegać w roku 2020 – w tym samym, w którym spodziewano się zaobserwować pierwsze powszechne oznaki wpływu

⁵⁴⁸ "Zatrudnili" dzieci do zbierania głosów. Zapłatą zwolnienie z kartkówki, 21.10.2022, <https://wiadomosci.onet.pl/lodz/szkoly-zatrudnily-dzieci-do-zbierania-glosow-na-budzet-obywatelski/8rjm6hf> (dostęp: 11.04.2023).

⁵⁴⁹ Por. K. Makowski, *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 648.

⁵⁵⁰ Por. M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce...*, s. 210-211.

⁵⁵¹ J. Kosowski, *Budżet obywatelski jako...*, dz. cyt., s. 80.

wdrożenia ustawy na działalność samorządów⁵⁵². Owa koincydencja w czasie mogła osłabić krótkoterminowe efekty wdrożenia przedstawionych instytucji prawnych, jak i je wzmocnić, przyspieszając decyzje niektórych potencjalnych innowatorów – także te o zaniechaniu planów wdrożenia innowacji.

Przy ocenie efektów wdrażania instytucji prawnych uwzględnić należy wpływ technologii cyfrowych na atrybuty budżetów obywatelskich, w tym ich kompleksowość. Jako instrumenty e-partycypacji, często realizowane wyłącznie kanałami cyfrowymi, budżety obywatelskie coraz bardziej odróżniają się od bardziej tradycyjnych narzędzi partycypacji publicznej. W przypadku Polski dotyczy to zwłaszcza funduszy sołeckich, które wdrożyło ponad 2/3 polskich gmin posiadających wydzielone sołectwa⁵⁵³. Fundusz sołecki jawi się na tle budżetu obywatelskiego w Polsce jako narzędzie służące nie tyle angażowaniu mieszkańców w proces gospodarowania środkami publicznymi, co instrument swoistej „dotacji sołeckiej”⁵⁵⁴ – stanowiącej mechanizm wzmacniania roli sołtysa w pozyskiwaniu dodatkowych i częściowo zwrotnych środków z budżetu państwa⁵⁵⁵.

Podobną argumentacją na rzecz funkcjonalnej odrębności budżetów obywatelskich, podbudowanej prawnie w roku 2018, zastosować można w odniesieniu do inicjatywy lokalnej. Instrument ten służy realizacji drobniejszych projektów infrastrukturalnych z udziałem strony społecznej. Wobec prawnego unormowania budżetu obywatelskiego, funkcjonującego w warunkach rozproszonych i anonimowych społeczności miejskich, należy spodziewać się, że

⁵⁵² Wiąże się to z zastosowaniem przepisu temporalnego, adresującego zmiany w ustawie do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której weszła w życie ustawa. Kadencja, w trakcie której wdrożono ustawę, przypadła na lata 2014-2018, co oznaczało uruchomienie pierwszych budżetów obywatelskich planowanych z myślą o zapisach ustawy najwcześniej w roku 2019. Biorąc pod uwagę dwuletni okres realizacji pełnego cyklu, oznaczało to możliwość zmaterializowania się efektów decyzji mieszkańców nie wcześniej niż w roku 2020. Por. A. Ostrowska, Planowanie i dokonywanie wydatków..., dz. cyt., s. 201.

⁵⁵³ <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 14.10.2022).

⁵⁵⁴ Tamże, s. 140.

⁵⁵⁵ A. Ptak, Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2015, nr 1 (59), s. 138-153.

będzie on sprzyjał marginalizacji inicjatywy lokalnej jako bardziej uciążliwej z perspektywy mieszkańców formy partycypacji⁵⁵⁶.

Powyższe obserwacje stanowią istotny etap w procesie sprawdzania zarówno drugiej, jak i czwartej hipotezy częściowej. Z dokonanych rozważań wyłania się wstępny obraz współczesnego budżetu obywatelskiego w Polsce jako samodzielnej instytucji o wyraźnej przewadze względnej, niskiej kompleksowości, a także wysokiej spójności z innymi instrumentami partycypacji publicznej.

3.2. Uwarunkowania prawno-administracyjne w Niemczech

W przypadku Niemiec regulacja form partycypacji publicznej odbywa się na poziomie regionalnym oraz na szczeblu samorządów gminnych. Każdy z 16 krajów związkowych reguluje kwestie partycypacji publicznej w odrębnych aktach prawa, w których pojęcie budżetu obywatelskiego nie występuje. Regulacje regionalne stanowią jedno z możliwych podstaw prawnych do realizacji badanej innowacji. Gwarantują one mieszkańcom prawo do wglądu w uchwałę budżetową oraz sam budżet miejski, najczęściej w ciągu tygodnia bądź dwóch od jego uchwalenia. Największe prawa przyznano w tym zakresie w Nadrenii Północnej-Westfalii oraz Berlinie, gdzie gminy są zobowiązane do umożliwienia mieszkańcom wglądu w uchwałę budżetową na co najmniej dwa tygodnie przed jej ogłoszeniem, jak i do zagwarantowania prawa do składania propozycji zmian do tej uchwały⁵⁵⁷.

Samo uchwalanie budżetu pozostaje natomiast, zgodnie z prawem do samostanowienia, prerogatywą samorządu gminnego. Prawodawstwo krajów związkowych czyni zatem głos obywateli w dyskusji nad budżetem głosem opiniodawczym, choć niewiążącym⁵⁵⁸, zachęcając jednocześnie samorządy do

⁵⁵⁶ Por. B. Biga, Zagrożenia wynikające z jednoczesnego wdrażania inicjatywy lokalnej i budżetu obywatelskiego, „Ekonomia społeczna”, 2016, nr 1, s. 41-50.

⁵⁵⁷ Zob. V. Vorwerk, Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung” am 1.3.2013: Bürgerhaushalte und Offener Haushalt. Regelungen in den Gemeindeordnungen der Länder zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 1999 EK 16/2, Bielefeld 2013, <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-199-16.pdf> (dostęp: 20.09.2022)

⁵⁵⁸ S. H. Schneider, *Bürgerhaushalte in Deutschland...*, dz. cyt., s. 121.

wdrażania i dostosowywania instrumentów partycypacji publicznej do własnych potrzeb⁵⁵⁹. Oznacza to, że, podobnie jak w Polsce do roku 2018, budżety obywatelskie w Niemczech mogły być i często były wdrażane w drodze uchwały rady gminy na podstawie nadrzędnych przepisów prawa.

Brak prawnej regulacji budżetów obywatelskich na szczeblu regionalnym bądź centralnym w Niemczech sprzyjał postrzeganiu ich w odmienny sposób przez poszczególnych innowatorów. W efekcie badana innowacja ukształtowała się jako rozwiązanie modułarne i tym samym łatwo podzielne oraz spójne z tradycjami lokalnej polityki. Budżety obywatelskie wykorzystywane były nierzadko równoległe z okrągłymi stołami, panelami obywatelskimi, konferencjami miejskimi, czy też instrumentami planowania przestrzennego⁵⁶⁰. Jednocześnie pojęcie budżetu obywatelskiego mogło być traktowane jako rozpoznawalna etykieta dla katalogu już istniejących (bądź planowanych) klasycznych oraz cyfrowych instrumentów partycypacji. Do tych zaliczyć można m.in. ankiety obywatelskie czy miejskie fora internetowe, wdrażane dla realizacji różnych celów polityki miejskiej.

Szczególną rolę w kształtowaniu procesu dyfuzji budżetów obywatelskich oraz innych innowacji wdrażanych przez samorządy gminne w Niemczech odegrały zainicjowane na początku lat 90. XX w. reformy zarządzania publicznego. Ich nadrzędnym celem była poprawa relacji między trzema interesariuszami polityki miejskiej: radą gminy, stanowiącą organ uchwałodawczy, przedstawicielami administracji lokalnej, stanowiącymi organ wykonawczy, a także mieszkańcami jako docelowo aktywną stroną w procesie kształtowania struktur współzarządzania. Realizacja tych celów wynikała nie tylko z uznania ograniczeń weberowskiego modelu zarządzania; reformy miały szczególne znaczenie w kontekście słabnącej kondycji fiskalnej samorządów gminnych w latach 90. XX. w. Wiązało się to z koniecznością ograniczania zadłużenia

⁵⁵⁹ U. Lübking, *Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung*, *Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung*, w: *Partizipation in der Bürgerkommune*, H. Bauer i in. (Hrsg.), KWI-Schriften 10, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2017, s. 33-44.

⁵⁶⁰ Por. J. Franzke, *Best Practice of...*, dz. cyt, s. 17.

publicznego, zakładanego przez kryteria z Maastricht, a także z kosztami zjednoczenia Niemiec, związanymi w szczególności z finansowaniem rozwoju infrastruktury regionów dawnej Niemieckiej Republiki Demokratycznej⁵⁶¹.

Reformy administracji publicznej stanowiły efekt partnerstw i porozumień, ze szczególnym udziałem władz centralnych oraz regionalnych, które dostrzegły polityczną siłę oddziaływania koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego⁵⁶². Uznano, że koncepcja ta dostarczy wygodnych ram do zwiększenia efektywności gospodarowania z wykorzystaniem pomniejszych, modułowych rozwiązań, bez konieczności znaczącej reorientacji celów politycznych i ponoszenia związanych z taką szerzej zakrojoną reformą kosztów⁵⁶³. W toku politycznego dyskursu dokonano rewizji założeń podejścia menedżerskiego oraz selekcji jego cech, tworząc niemiecką odmianę Nowego Publicznego Zarządzania⁵⁶⁴: *Neues Steuerungsmodell*⁵⁶⁵ (NSM). Jego odrębność wyrażała się zwłaszcza w rezygnacji z prywatyzacji usług jako nadrzędnej logiki gospodarowania zasobami, a także w nacisku na postrzeganie obywateli jako współtwórców usług w duchu idei koprodukcji⁵⁶⁶.

Rozwój niemieckiego wariantu Nowego Publicznego Zarządzania przypadł na okres rosnącej popularności idei *Bürgerkommune*, tj. „gminy (dla mieszkańców”⁵⁶⁷, nawiązującej do idei „prawa do miasta”. Założenia programów *Bürgerkommune* oraz NSM uwzględniały przede wszystkim zwiększenie dostępności informacji o budżecie lokalnym oraz o ograniczeniach związanych

⁵⁶¹ D. Sześciło, Niemiecki Neues Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 5, s. 46.

⁵⁶² J. Bogumil i in., Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, „Politische Vierteljahresschrift”, 2006, Sonderheft 37, s. 153.

⁵⁶³ Tamże, s. 152-153.

⁵⁶⁴ S. Grohs, Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells: Eine empirische Bestandaufnahme, w: *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung: Soziale Arbeit unter Reformdruck*, J. Hagn, i in. (Hrsg.), Schriftenreihe Soziale Arbeit Band 3, Hochschule München, München 2012, s. 103-125.

⁵⁶⁵ Pojęcie to nawiązuje do terminu koncepcji w jej oryginalnym brzmieniu (*New Public Management*).

⁵⁶⁶ T. Benedikter, Erfahrungen mit dem..., dz. cyt., s. 30.

⁵⁶⁷ Zob. H. Plamper, *Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?*, Arbeitspapier No. 32, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2000.

z jego uchwalaniem. Problemy miały być rozwiązywane na szczeblu tak niskim, jak to możliwe, z udziałem zróżnicowanych grup interesariuszy, w tym osób starszych oraz słabiej wykształconych⁵⁶⁸. Założenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w zróżnicowaniu kanałów dialogu społeczeństwa obywatelskiego z przedstawicielami gmin. Wykorzystywanie powszechnych zebrań czy spotkań tematycznych wraz z narzędziami kierowanymi do reprezentatywnych grup obywateli miało z jednej strony sprzyjać powszechności partycypacji, a z drugiej – ograniczać ryzyko *elite capture* związane z działalnością charakterystycznych dla niemieckiego korporacjonizmu grup lobbystycznych⁵⁶⁹.

Niemiecka odmiana Nowego Publicznego Zarządzania największą popularność zyskała w zachodnich krajach związkowych i tam też znalazła swój wyraz w formie budżetów obywatelskich. Kluczowy dla dalszej dyfuzji innowacji był projekt „Gminny budżet obywatelski” (*Kommunaler Bürgerhaushalt*) realizowany w latach 2000-2004 przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Nadrenii Północnej-Westfalii we współpracy z Fundacją Bertelsmanna. Władze regionu chciały wypromować budżet obywatelski, podówczas słabo jeszcze rozpoznawalne narzędzie polityki miejskiej, jako rozwiązanie uniwersalne, adaptowalne do potrzeb samorządów o różnych problemach i potrzebach⁵⁷⁰.

Do projektu włączono sześć samorządów gminnych z regionu Nadrenii Północnej-Westfalii: Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden, Monheim nad Renem oraz Vlotho. Większość z nich zmagająca się wówczas z ograniczoną stabilnością fiskalną, co miało swe korzenie w rozroście sektora publicznego i wzroście jego wydatków w latach 60. i 70. XX w. Wiązało się to w szczególności z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego w Zagłębiu Ruhry i jej konsekwencjami – w tym potrzebą rozbudowy systemu świadczeń socjalnych. Wyjąwszy Hilden, wymienione gminy objęte zostały procedurą konsolidacji budżetu⁵⁷¹, wdrożoną

⁵⁶⁸ T. Benedikter, *Erfahrungen mit dem...*, dz. cyt., s. 30-32.

⁵⁶⁹ A. Köllner, *Wenn BürgerInnen haushalten*, „Forum Kommunalpolitik”, 2004, Nr. 5, s. 10-11.

⁵⁷⁰ P. Köhler, *Mehr Transparenz und Engagement*, „Forum Kommunalpolitik”, 2004, Nr. 5, s. 9.

⁵⁷¹ *Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht*, Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung, Düsseldorf 2003, <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/zwischenberich-nrw-2.pdf> (dostęp: 17.02.2022).

w roku 1987 przez władze Nadrenii Północnej-Westfalii jako pierwsze spośród władz krajów związkowych w Niemczech.

Celem programu naprawczego było zrównoważenie budżetów samorządów, stanowiące warunek uzyskania przez nie subwencji w ramach programu solidarnościowego⁵⁷². Plan konsolidacji musiał zawierać informacje dotyczące bieżącej sytuacji fiskalnej oraz przyczyn niezrównoważenia budżetu, a także wskazywać konkretne środki zaradcze. Z perspektywy władz regionalnych plan konsolidacji budżetu stanowił narzędzie ostrzegania oraz kontroli; dlatego też gminy objęte programem naprawczym otrzymywały wskazówki dotyczące możliwych sposobów realizacji celu. Te obejmowały m.in. propozycje ograniczenia subwencji dla organizacji charytatywnych, obniżenia kosztów personalnych w administracji publicznej, a także podnoszenia wybranych stawek podatkowych⁵⁷³. Narzędziem realizacji tych założeń w przypadku samorządów objętych projektem stał się budżet obywatelski wzorowany na modelu konsultacyjnym z orientacją na projekty oszczędnościowe – w formule przetestowanej już przez kilku pierwszych pionierów w państwie na przełomie XX oraz XXI w.

Projekt „Gminny budżet obywatelski” wyznaczył kierunki ewolucji wariantów innowacji w kolejnych latach. Jednakże jego efekty krótkoterminowe, w odniesieniu do zaangażowanych w nią samorządów, były ograniczone: tylko samorząd w Hilden zdecydował się bowiem na kontynuowanie realizacji budżetu obywatelskiego po zakończeniu projektu. Przyczyn tego stanu rzeczy szukać można w samych założeniach niemieckiej odmiany koncepcji NPM i jej ograniczonej popularności w kraju, zwłaszcza w gminach średnich i małych oraz na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

⁵⁷² Systemy międzygminnej rekompensaty finansowej (*Finanzausgleich*) funkcjonujące w niemieckich krajach związkowych przewidują procentowe udziały gmin w przychodach z podatków, uzupełniane o inne świadczenia; środki wypłacane są samorządom w formie subwencji oraz dotacji celowych.

⁵⁷³ R. Geißler, *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich*, KWI-Gutachten 4, Universität Potsdam, Potsdam 2009, s. 93.

Przede wszystkim spojrzeć należy jednak na sposób, w jaki założenia koncepcji były implementowane przez samorządy. Wdrażały one koncepcję NSM w sposób wybiórczy, traktując poszczególne instrumenty w sposób odizolowany od siebie, jak i niepowiązany z samorządowymi strategiami rozwoju⁵⁷⁴. Instrumenty pozyskania informacji zwrotnej służyły gromadzeniu informacji, lecz głównie na potrzeby raportowania wewnętrznego. Orientacja na konsolidację budżetu nie sprzyjała spłaszczaniu struktur i delegowaniu zadań, jak zakładano, lecz centralizacji podejmowania decyzji. Odbywało się to kosztem realizacji celów aktywnego angażowania mieszkańców oraz rozwoju kapitału ludzkiego personelu administracyjnego, leżących u podstaw niemieckiego wariantu Nowego Zarządzania Publicznego.

Istotnym z perspektywy dyfuzji budżetów obywatelskich elementem przeniesionej na niemiecki grunt koncepcji NPM była reforma systemu księgowości jednostek samorządu terytorialnego, zainicjowana jeszcze pod koniec XX stulecia. W pierwotnym rozwiązaniu, znanym jako kameralistyka⁵⁷⁵, finansowej kontroli podlegały wyłącznie przepływy monetarne (wpływy i wydatki) w ramach budżetu składającego się z części bieżącej oraz kapitałowej (inwestycyjnej). W roku 2003 stworzono w Niemczech podstawę prawną do przechodzenia na system zapisu podwójnego, tzw. dopikę⁵⁷⁶. W metodzie podwójnego zapisu poza zestawieniem aktywów i pasywów oraz budżetem finansowym prowadzony jest budżet wynikowy. Ujmuje on przychody i nakłady, których wielkości odzwierciedlają zmiany w wartości netto posiadanych aktywów, niekoniecznie bezpośrednio powiązane z obecnością przepływów finansowych⁵⁷⁷.

System zapisu podwójnego stał się w kolejnych latach obowiązkową metodą prowadzenia księgowości w większości niemieckich krajów związkowych.

⁵⁷⁴ Por. J. Bogumil i in., *Ergebnisse und Wirkungen...*, dz. cyt., s. 151-184.

⁵⁷⁵ Pojęcie kameralistyki jako metody prowadzenia księgowości wiąże się z rozwojem kameralizmu, niemiecko-austriackiej doktryny polityki gospodarczej XVII i XVIII w.

⁵⁷⁶ Wyraz ten został utworzony na podstawie wyrażenia *Doppelte Buchführung*, oznaczającego podwójny zapis księgowy.

⁵⁷⁷ Szerzej zob. M. Faber, *Von der Kameralistik zur Doppik – der neue Kommunalhaushalt*, w: *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, H.J. Dahme, N. Wohlfahrt (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, s. 102-113.

Pionierami w zakresie wdrażania nowego systemu księgowania były, podobnie jak w przypadku budżetu obywatelskiego, samorządy w Nadrenii Północnej-Westfalii. W Bawarii, Berlinie oraz Turynii nie wprowadzono obowiązku stosowania nowego systemu księgowości, oferując alternatywę w postaci kameralistyki lub tzw. kameralistyki rozszerzonej, łączącej budżet finansowy z niektórymi elementami dopiki.

System zapisu podwójnego otworzył możliwości kształtowania sposobu ewidencjonowania zmian w budżecie w myśl koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania. Chodzi o wyodrębnianie tzw. „produktów”, odrębnych subkont związanych np. z utrzymywaniem placówek oświatowych czy też prowadzeniem przedszkoli. Obserwowane zmiany w tych subkontach odnoszone mogły być do ustalonych wcześniej wartości referencyjnych. Celem reformy było zwiększenie przejrzystości prowadzonej księgowości – z zakładaną korzyścią dla władz samorządowych, mieszkańców, a także instytucji kontrolujących stan finansów samorządów lokalnych. Władze samorządowe miały w ten sposób otrzymać narzędzie do bieżącej kontroli skuteczności realizacji celów w ramach poszczególnych „produktów”, a także rentowności podejmowanych działań poprzez odniesienie tworzonej wartości do poziomu zadłużenia⁵⁷⁸.

Ocena rozwiązań wdrożonych przez samorządy w zakresie prowadzenia księgowości pozostaje z perspektywy czasu niejednoznaczna w kontekście uwarunkowań dyfuzji budżetów obywatelskich. Wycena wartości dóbr i usług dostarczanych przez władze miasta w ramach dopiki, choć mogąca uchodzić za niezasadną⁵⁷⁹, stanowiła ułatwienie dla obywateli przy wycenie poszczególnych składowych projektów inwestycyjnych w procesie przygotowywania wniosków. Należy zgodzić się z argumentem, że modernizacja systemu prowadzenia księgowości sprzyjała realizacji i upowszechnieniu się konsultacyjnych modeli budżetu obywatelskiego, nawet jeśli nie stanowiła ona najważniejszego czynnika

⁵⁷⁸ Tamże.

⁵⁷⁹ Między wyceną danego „produktu”, np. finansowania gminnego przedszkola, a jakością powiązanych z nim usług nie musi zachodzić bezpośredni związek.

w dyfuzji tej innowacji⁵⁸⁰. Jak pokazują doświadczenia gmin w Nadrenii Północnej-Westfalii, realizacja budżetów obywatelskich, obejmująca opracowanie skróconych i w założeniu przejrzystych wersji standardowej dokumentacji budżetowej, sprzyjała lepszemu zrozumieniu potrzeb samorządu przez członków rady miasta, a także pogłębionej współpracy między poszczególnymi departamentami w radzie miasta⁵⁸¹.

Większa dostępność danych nie zawsze jednak przekładała się na polepszenie jakości podejmowanych decyzji oraz poprawę jakości lokalnych struktur współzarządzania⁵⁸². Przejście na nowy system księgowości generowało wysokie koszty, związane m.in. ze wzrostem obciążeń kadr administracyjnych oraz potrzebą organizacji szkoleń⁵⁸³. Stanowiło to problem zwłaszcza dla tych samorządów, w których transfer budżetu obywatelskiego nastąpił znacznie wcześniej niż adopcja systemu podwójnego zapisu⁵⁸⁴. Przed szczególnym wyzwaniem stanęły ponadto samorządy realizujące plan konsolidacji budżetu, które musiały zmagać się z ograniczoną porównywalnością danych finansowych w średnim okresie⁵⁸⁵.

Przedstawione działania władz centralnych oraz regionalnych w procesie dyfuzji budżetów obywatelskich w Niemczech dotyczyły wczesnych faz cyklu życia badanej innowacji. Aktywność pośredników odgórnych dotyczyła także późniejszych etapów upowszechniania się budżetów obywatelskich, na których wykształcały się nowe ogniska ich dyfuzji. Kluczowy w tym procesie okazał się wyznaczony na lata 2020-2024 projekt pt. „Udział Młodzieży w Budżecie

⁵⁸⁰ A. Poppenborg, *Bürgerhaushalt – Umsetzungsmöglichkeiten und Erfahrungen. Beispiel Schleswig-Holstein*, Material 17, InWent gGmbH Servicestelle Kommunen in der einen Welt, Bonn 2005.

⁵⁸¹ *Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis*, Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2004, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Kommunaler_Buergerhaushalt.pdf (dostęp: 13.09.2023), s. 32-33.

⁵⁸² J. Bogumil, L. Holtkamp, Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, „Verwaltung & Management”, 18. Jahrgang, 3/2012, s. 117.

⁵⁸³ M. Faber, Von der Kameralistik..., dz. cyt., s. 104.

⁵⁸⁴ Przykładem jest Poczdam w Brandenburgii, który zmuszony był do wstrzymania realizacji budżetu obywatelskiego na czas adopcji nowego systemu księgowania. Zob. *Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007*, J. Franzke, H. Kleger (Hrsg.), Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2009, s. 8.

⁵⁸⁵ Por. R. Geißler, *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der...*, dz. cyt., s. 82.

Obywatelskim” (UMBO), realizowany w ramach federalnego programu „Demokratie leben!” i finansowany ze środków Ministerstwa ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży⁵⁸⁶. Projekt ten, podobnie jak program „Gminny budżet obywatelski”, przewidywał objęcie wsparciem kilku gmin. Do grupy tych samorządów, zlokalizowanych na terenie Brandenburgii, włączono liczącą niespełna 9 tys. mieszkańców gminę Nuthetal, średniej wielkości gminę Eberswalde, a także Poczdam, duży ośrodek miejski i stolicę regionu. Inaczej jednak niż w Nadrenii Północnej-Westfalii, wymienione samorzady miały już wcześniejsze doświadczenia w realizacji budżetów obywatelskich. Ich działania posłużyły za przykłady dobrych praktyk we włączaniu młodych w wieku 16-25 lat w proces partycypacji⁵⁸⁷.

3.3. Aktywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i w Niemczech

Jak pokazuje przykład Niemiec, istotnym czynnikiem ograniczającym ryzyko towarzyszące implementacji badanej innowacji mogą być współpracujące z pośrednikami odgórnymi instytucjonalne formy społeczeństwa obywatelskiego. Podmioty tego typu podążały w badanych państwach odmiennymi ścieżkami rozwoju, co rzutowało na zakres pełnionych przez nie ról w procesie transferu oraz koordynacji realizacji budżetów obywatelskich.

Długie tradycje funkcjonowania instytucji ekonomii społecznej charakteryzują gospodarkę Niemiec. Tradycje te sięgają pierwszej połowy lat 70. XX w. i pierwotnie wiązały się ściśle z inicjatywą leżącą po stronie instytucji sektora publicznego⁵⁸⁸. Były one odpowiedzialne za powstawanie związków parasolowych, które w imieniu państwa realizowały usługi w zakresie kluczowych dóbr społecznych. Taki sposób organizacji rynku wynikał z zastosowania zasady subsydiarności, tj. delegowania realizacji zadań w miarę możliwości poza sektor

⁵⁸⁶ <http://jugend-budget.de/polskie/> (dostęp: 03.07.2023).

⁵⁸⁷ <http://jugend-budget.de/angebote/> (dostęp: 03.07.2023).

⁵⁸⁸ A. Zimmer, Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, „Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations”, 1999, vol. 10, s. 37-49.

publiczny. Z racji wagi swej funkcji związki parasolowe zatrudniały w znacznej części profesjonalne kadry i od początku wspierane były finansowo poprzez mechanizm dotacji płynących od władz federalnych. Wszelkie inne podmioty z sektora ekonomii społecznej w Niemczech liczyć mogły na finansowanie uzależnione od stosowanych przez władze kryteriów. Instytucje takie, działające najczęściej w obszarach kultury czy sportu, zmuszone były do finansowania swej działalności głównie poprzez wpływy ze składek członkowskich lub poprzez działania lobbystyczne skierowane do władz publicznych⁵⁸⁹. Istotną rolę w owym lobbingu odgrywali przedstawiciele ugrupowań politycznych, nierzadko wywodzący się lub współpracujący z podmiotami, które bezpośrednio zainteresowane były finansowaniem określonych działań.

W przypadku Polski rozwój ekonomii społecznej wiązał się z transformacją ustrojową gospodarki i regulacją przepisów umożliwiających tworzenie organizacji pozarządowych. Ich liczba dynamicznie zwiększała się na przełomie stuleci, a powstającymi podmiotami były stowarzyszenia oraz fundacje, finansujące swą działalność głównie poprzez wpływy z darowizn. W tym przypadku mówić można o odwróceniu zasady subsydiarności: często symboliczny charakter licznie powstających podmiotów, niemających dostępu do stabilnych źródeł finansowania, sprzyjał silnym fluktuacjom w sektorze instytucjonalnych form społeczeństwa obywatelskiego⁵⁹⁰. Sytuacja zaczęła zmieniać się nieco w początkach XXI w., wraz z poszerzeniem się możliwości finansowania zewnętrznego, zwłaszcza poprzez fundusze unijne. Ekonomię społeczną w Polsce w tym okresie wciąż jednak utożsamiać należało głównie z organizacjami pozarządowymi funkcjonującymi jako przeciwwaga dla sektora publicznego, nie zaś jako jego uzupełnienie w wybranych obszarach polityki publicznej⁵⁹¹.

Rozwój zinstytucjonalizowanych form społeczeństwa obywatelskiego w Polsce ożywił się w latach 2007-2008, wraz z formowaniem się ruchów

⁵⁸⁹ K. Balon, *Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty*, 2012, https://www.wrzos.org.pl/download/Ekspertyza_TORO_1.pdf (dostęp: 28.11.2022), s. 11.

⁵⁹⁰ G. Makowski, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych*, „Studia BAS”, 2015, t. 44, nr 4, s. 66-69.

⁵⁹¹ Tamże.

miejskich⁵⁹². Wypełniły one lukę w polskiej przestrzeni publicznej, w której zbiorowe formy aktywności obywatelskiej o charakterze ciągłym⁵⁹³ (inne niż ugrupowania polityczne) nie były powszechne. Ruchy miejskie wykształcały się w opozycji do partii politycznych – jako oddolne, uznające się za apolityczne⁵⁹⁴ organizacje, o znacznie mniejszym stopniu zinstytucjonalizowania i mniejszych możliwościach finansowania swojej działalności⁵⁹⁵. Ich głównym celem było stworzenie grup nacisku, będących przeciwwagą dla neoliberalnego dyskursu publicznego, prowadzącego do prywatyzacji, zwłaszcza w obszarze polityki mieszkaniowej⁵⁹⁶.

W początkach II dekady XXI w. nastąpiła konsolidacja rzeczonych inicjatyw. W roku 2011 odbył się pierwszy Kongres Ruchów Miejskich, którego uczestnikami były organizacje oraz indywidualni obserwatorzy (naukowcy, aktywiści), pochodzący z różnych ośrodków w Polsce. W toku obrad Kongresu wypracowano katalog najdotkliwszych problemów miejskich, a najliczniejsza ich kategoria odnosiła się do relacji władzy lokalnej z mieszkańcami miast. Wśród niedoskonałości lokalnych struktur współzarządzania w kraju wskazywano m.in. na fasadowość i rytualizm konsultacji społecznych, dotyczących zwykle dużych inwestycji, na realizację których wpływ mogły mieć grupy lobbystyczne⁵⁹⁷. Uwagę zwrócono na brak powszechnych mechanizmów dialogu społecznego, wskazując przy tym na budżet obywatelski jako możliwe rozwiązanie⁵⁹⁸.

Polskie budżety obywatelskie stanowią ucieleśnienie tych samych cech, które stanowiły o potencjale ruchów miejskich do kształtowania dialogu publicznego.

⁵⁹² Ruchy miejskie zaczęły pojawiać się w Polsce już wcześniej, co w ujęciu P. Kubickiego, wiązało się z akcesją Polski do Unii Europejskiej, napływem kapitału do kraju i związanymi z tym przeobrażeniami tkanki miejskiej. Zob. P. Kubicki, Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń, „Studia Socjologiczne”, 2019, t. 3, nr 234, s. 10.

⁵⁹³ Dostępnym już od początków XX w. narzędziem grupowego zajmowania stanowiska było referendum lokalne, które miało i po dziś dzień ma charakter doraźny.

⁵⁹⁴ J. Erbel, Ruchy miejskie jako nowa forma zaangażowania społecznego, „Władza sądenia”, 2014, t. 4, s. 44-45.

⁵⁹⁵ P. Kubicki, Ruchy miejskie w..., dz. cyt., s. 17.

⁵⁹⁶ Por. M. Kowalewski, Organizowanie miejskiego aktywizmu w Polsce, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)”, 2013, t. 6, nr 2, s. 108, 112-113.

⁵⁹⁷ Tamże.

⁵⁹⁸ Tamże, s. 113.

Podczas Kongresów Ruchów Miejskich dochodziło do wymiany poglądów pomiędzy reprezentantami środowiska naukowego a aktywistami społecznymi⁵⁹⁹ – często dobrze wykształconymi osobami w wieku 30-35 lat⁶⁰⁰, aktywnymi politycznie i gotowymi do obrony deklarowanego interesu miasta jako dobra wspólnego. Należy sądzić, że owe deklaracje stanowić mogły zabieg retoryczny, wyraz elitarności miejskiego aktywizmu, leżącej u podstaw rozwoju narzędzi partycypacji publicznej w Polsce⁶⁰¹.

Na podstawie dotychczasowych rozważań, a także badania metodą *desk research* wskazać można na pewne podobieństwa, jak i różnice pod względem spektrum funkcji pełnionych przez pośredników-ekspertów w procesie dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce oraz w Niemczech (tabela 3-1).

Tabela 3-1. Funkcje pośredników-ekspertów w dyfuzji budżetów obywatelskich

Pełniona funkcja	Przykłady	
	Polska	Niemcy
Działania na rzecz wdrożenia innowacji (funkcja rzeczników)	lokalne stowarzyszenia i inne organizacje pozarządowe	lokalne stowarzyszenia, partie polityczne
Koordinacja realizacji/konsultacja zasad		
Promocja innowacji, doradztwo, gromadzenie danych	Obserwatorium Polityki Miejskiej Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego	Federalna Agencja ds. Edukacji Politycznej (<i>Bundeszentrale für Politische Bildung</i>)

⁵⁹⁹ J. Grzechnik, O różnorodności ruchów miejskich w Polsce, „Zarządzanie Publiczne”, 2019, t. 1, z. 45, s. 88.

⁶⁰⁰ P. Kubicki, Ruchy miejskie w Polsce..., dz. cyt., s. 18.

⁶⁰¹ J. Kusiak, W. Kacperski, Kioski z wódką i demokracją. Historia polityczna warszawskich „kawiarni obywatelskich” jako miejsc kształtowania się nowych ruchów miejskich i reprodukcji podziałów społecznych, „Kultura i Społeczeństwo”, 2013, nr 2, s. 67-89.

	Związek Miast Polskich Fundacja Instytut Myśli Innowacyjnej stowarzyszenia i fundacje	Centrum <i>Kommunen in der Einen Welt</i> Fundacja Bertelsmanna (<i>Bertelsmann Stiftung</i>) Fundacja Hansa-Böcklera (<i>Hans-Böckler-Stiftung</i>)
--	--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych...*, dz. cyt.; A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne)...*, dz. cyt.

Tak w Polsce, jak i w Niemczech pośrednicy-eksperti przejmują rolę rzeczników postulujących implementację budżetów obywatelskich. W przypadku Polski są to najczęściej lokalne stowarzyszenia. W roli „ambasadorów partycypacji” występują burmistrzowie miast, zaangażowani w promocję budżetów obywatelskich jako elementów kampanii wyborczych. W Niemczech grupami lobbującymi są najczęściej partie polityczne z różnych stron sceny politycznej, w tym partie lewicowe, centrolewicowe oraz centroprawicowe, a także komitety skupiające kandydatów niezależnych.

Pośrednicy-eksperti pełnić mogą również funkcję koordynacyjną. W warunkach polskich beneficjenci oraz interesariusze partycypacji publicznej rzadziej włączani są w proces nadzoru nad przebiegiem procedur. Jednym z przykładów są Kęty, gdzie w składzie zespołu ds. konsultacji budżetu obywatelskiego znajdowali się przedstawiciele organizacji pozarządowych, a także zarządów dzielnic i rad sołeckich. W odniesieniu do Niemiec ciekawy przypadek stanowi gmina Flörsheim nad Menem (Hesja), w której innowacja była nie tylko promowana, ale również wdrażana i koordynowana przez lokalnych aktywistów z socjaldemokratycznego ugrupowania SPD.

Specyfika ewolucji niemieckiej ekonomii społecznej oraz tradycje korporacjonizmu w państwie sprzyjają pełnieniu przez zinstytucjonalizowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego funkcji wykraczających poza charakterystykę pośredników-ekspertów. Dotyczy to odpowiedzialności za współorganizację procedur, przewidujących przestrzeń do artykułowania potrzeb

strony społecznej przez reprezentujące je instytucje. Z tym wiąże się występowanie podmiotów ekonomii społecznej w roli zgłaszających projekty oraz w roli beneficjentów środków. Liczne przypadki tego typu odnaleźć można w Niemczech, w tym zwłaszcza w małych gminach z Brandenburgii (Erkner, Templin). Pojedyncze przykłady organizacji pozarządowych jako zgłaszających projekty odnaleźć można również w Polsce, m.in. w Bodzentynie (woj. świętokrzyskie). Poza funkcją ekspresyjną niemieckie organizacje i zrzeszenia mogą również finansować realizację projektów. Może odbywać się to poprzez ustalenie części łącznej kwoty w puli budżetu obywatelskiego, którą gwarantuje dany podmiot, tak jak miało to miejsce w Kilonii (Szlezwik-Holsztyn).

Podmioty o zasięgu lokalnym wspierane są przez instytucje o szerszym spektrum oddziaływania. Przejmują one odpowiedzialność za szerzenie wiedzy w zakresie korzyści płynących z realizacji budżetów obywatelskich oraz związanych z nią problemów. Wykazują także aktywność w obszarze gromadzenia danych dotyczących realizacji badanej innowacji przez samorzady, niekiedy wykorzystując zbierane informacje do świadczenia doradztwa w zakresie wdrażania oraz eksploatacji budżetów obywatelskich. Przykładem instytucji działającej w tym zakresie jest Obserwatorium Polityki Miejskiej, funkcjonujące w ramach Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, oferujące wgląd w dobre i złe praktyki w zakresie realizacji objętej badaniem innowacji w Polsce⁶⁰².

W odniesieniu do samego procesu gromadzenia danych dotyczących budżetów obywatelskich w Polsce wskazać należy na szczególną rolę kilku instytucji, w tym Związku Miast Polskich, a także Fundacji Instytut Myśli Innowacyjnej. Ta ostatnia prowadzi portal, na którym udostępniane są zestawienia frekwencji w głosowaniu oraz wielkości pul środków w przeliczeniu na mieszkańca⁶⁰³. Pieczę nad bardziej aktualnym portalem-porównywarką budżetów

⁶⁰² W ramach dwóch edycji barometru budżetu obywatelskiego.

⁶⁰³ <http://budzetyobywatelskie.pl> (dostęp: 24.10.2022).

obywatelskich⁶⁰⁴ sprawuje Fundacja Stocznia⁶⁰⁵, która zajmuje się także przeprowadzaniem na zlecenie ewaluacji procedur budżetu obywatelskiego.

Aktywność w zakresie ewaluacji podejmują w Polsce również inne organizacje pozarządowe o zasięgu regionalnym oraz centralnym. Zaliczyć należy do nich przede wszystkim Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides oraz Fundację Teren Otwarty. Uwagę warto także zwrócić na Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, które jako jedyne z wymienionych działa w ramach sektora publicznego – w strukturach Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Departamencie Rozwoju Regionu. Głównym obszarem działania Obserwatorium była promocja wykorzystania budżetów obywatelskich przez samorządy w regionie Małopolski. Przez swą działalność publikacyjną⁶⁰⁶ instytucja ta przyczyniła się także do usystematyzowania wiedzy na temat badanej innowacji, zwłaszcza w kontekście jej odrębności na tle innych narzędzi lokalnej partycypacji publicznej.

W Niemczech szczególne znaczenie dla procesu dyfuzji budżetów obywatelskich miała sieć wymiany doświadczeń w zakresie realizacji budżetów obywatelskich (*Netzwerk Bürgerhaushalt*). Sieć powstała w 2003 r. z inicjatywy organizacji *Kommunen in der Einen Welt*, będącej centrum kompetencji w obszarze polityki rozwoju, finansowanym przez federalne Ministerstwo na rzecz Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Kluczowym partnerem sieci są Federalna Agencja ds. Edukacji Politycznej, a także Fundacje Bertelsmanna oraz Hansa-Böcklera. Podmioty te, poza zainicjowaniem procesu odgórnej dyfuzji budżetów obywatelskich w Nadrenii Północnej-Westfalii, wypełniają także zadania związane z promocją innowacji.

Jak zakładano w ramach pierwszej hipotezy cząstkowej, działalność pośredników-ekspertów oraz pośredników odgórnych w istotny, choć odmienny sposób kształtowała dyfuzję budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech.

⁶⁰⁴ <http://bp.partycypacjaobywatelska.pl> (dostęp: 24.10.2022).

⁶⁰⁵ Do 2009 r. jako Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.

⁶⁰⁶ K. Fiut i in., *Budżety partycypacyjne w Małopolsce. Stan i kierunki rozwoju*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego/Departament Polityki Regionalnej, Kraków 2016.

Kluczowe instytucjonalne uwarunkowania tego procesu zebrano w ujęciu chronologicznym w tabeli 3-2. W kolejnych podrozdziałach przedstawiono natomiast zróżnicowanie wariantów innowacji w badanych państwach, mające swe źródła w działalności pośredników w procesie dyfuzji.

Tabela 3-2. Kluczowe instytucjonalne uwarunkowania dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech

Okres	Polska	Niemcy
Lata 90. XX w.	Początki rozwoju sektora ekonomii społecznej.	Rozwój niemieckiego wariantu Nowego Publicznego Zarządzania Ewolucja koncepcji „Gminy (dla) obywateli” (<i>Bürgerkommune</i>), która stanowiła uzupełnienie NPM.
Pierwsza dekada XXI w.	Rozwój ruchów społecznych i początki ich współpracy. Początki badań nad instrumentami partycypacji publicznej, m.in. za sprawą Związku Miast Polskich oraz Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”	Dyfuzja niemieckiej odmiany modelu Nowego Publicznego Zarządzania oraz upowszechnienia się metody podwójnego systemu zapisu wśród niemieckich samorządów. Rozwój sieci wymiany doświadczeń dotyczących budżetu obywatelskiego (<i>Netzwerk Bürgerhaushalt</i>)

Źródło: Opracowanie własne.

3.4. Warianty innowacji w Polsce

3.4.1. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą

Tradycje elitarnego miejskiego aktywizmu, związane z początkami ruchów społecznych w Polsce, sprzyjały ewolucji względnie jednolitego modelu budżetów obywatelskich, opartego na konkurencji o dostęp do ograniczonych środków.

Współczesne polskie budżety obywatelskie określane są jako typowo europejskie, realizowane na szczeblu gmin warianty innowacji z wydzieloną kwotą, w których znaczna część przywilejów decyzyjnych pozostaje po stronie władz lokalnych⁶⁰⁷. Cechuje je klarowny podział na fazy partycypacji, w tym kluczowe z perspektywy uczestników fazy gromadzenia oraz selekcji projektów. Realizacja tych dwóch etapów zamyka się najczęściej w ciągu jednego roku; w roku kolejnym następuje faza realizacji wybranych inwestycji, a często także ewaluacja danego cyklu⁶⁰⁸.

Budżety obywatelskie w Polsce są w znacznym stopniu sformalizowane. Tworzone reguły gry dotyczą podziału środków między obszary w obrębie gminy, a także kryteriów wstępnej selekcji projektów o charakterze wydatkowym⁶⁰⁹. Przygotowanie zadań wiąże się ze spełnieniem licznych wymogów, takich jak sprawdzenie statusu własności gruntów oraz opracowanie kosztorysu⁶¹⁰. Krąg zgłaszających oraz beneficjentów projektów zawężany jest najczęściej do osób fizycznych – często z obowiązkiem poparcia projektu przez określone grono osób⁶¹¹. W niektórych procedurach dopuszcza się także udział w fazie zbierania pomysłów podmiotów instytucjonalnych. Do kategorii tych podmiotów samorządy zaliczają organizacje pozarządowe, jak również wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, rady osiedli i miasta, a także m.in. miejskie rady seniorów⁶¹².

W świetle powyższych uwag budżety obywatelskie w Polsce jawią się jako przykłady realizacji modelu „Porto Alegre dla Europy”⁶¹³. Jak sugerują wyniki

⁶⁰⁷ P. Lehtonen, *Policy on the...*, dz. cyt.

⁶⁰⁸ B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, dz. cyt. s. 18.

⁶⁰⁹ Por. A. Kurdyś-Kujawska i in., *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt.

⁶¹⁰ Jedynym wyraźnym odstępstwem od opisywanej formalizacji reguł gry, uwzględnionym przez autora w bazie danych, był budżet obywatelski realizowany w latach 2013-2014 w gminie Oborniki w woj. wielkopolskim. Jako forma luźnych konsultacji dotycząca poprawy jakości życia w mieście nie obejmował on wyodrębnionej kwoty na projekty obywatelskie.

⁶¹¹ Ustawa z 2018 r. wprowadziła obowiązek uzyskania poparcia mieszkańców dla zgłaszanego projektu – wymagana przez samorząd liczba podpisów nie może być większa niż 0,1% mieszkańców terenu, na rzecz którego odbywa się alokacja środków z budżetu obywatelskiego. Szerzej o ujednoczeniu wymagań projektowych w ustawie zob. W. Baranowska-Zajac, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 11.

⁶¹² B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, dz. cyt., s. 28-29.

⁶¹³ A. Polko, *Models of participatory budgeting – the case study of Polish city*, „Journal of Economics and Management”, 2015, vol. 19, no. 1, 34-44.

badania zespołu K. Mączki⁶¹⁴, nienormowany prawnie charakter budżetów obywatelskich w Polsce sprzyjał ich implementacji w drodze syntezy elementów europejskiego wariantu modelu z Brazylii oraz innych „typów idealnych”. Zaliczają się do nich zwłaszcza modele konsultacyjne (a w szczególności model partycypacji sąsiedzkiej), przewidujące organizację konsultacji bezpośrednio na poziomie pomocniczych jednostek terytorialnych bądź też dzielenie puli między te jednostki.

W latach 2012-2014 na podział puli między jednostki pomocnicze lub inne obszary w obrębie gmin decydowało się ok. 40% samorządów lokalnych w Polsce⁶¹⁵. Często rozwiązania takie określane były przez innowatorów mianem osiedlowych budżetów obywatelskich bądź funduszy lokalnych. Wykorzystywały je m.in. gminy mieszane, rozdzielając pulę między projekty miejskie i wiejskie, niektóre miasta (np. Jarocin w woj. wielkopolskim), a nawet wsie dzielące pulę między sołectwa (np. Gościeradów w woj. lubelskim). Wiele spośród wymienionych rozwiązań było zarządzanych na poziomie gminy. Inne decentralizowano w taki sposób, który uzasadniał rozpatrywanie poszczególnych pul jako odrębnych mini-budżetów obywatelskich. Jako przykład tego drugiego rozwiązania podać można procedurę funkcjonującą od 2014 r. w Warszawie.

Budżety obywatelskie w Polsce, tak jak model z Porto Alegre, łączą elementy demokracji bezpośredniej (z wykorzystaniem narzędzi online) z elementami dyskusji (np. spotkań wprowadzających w tematykę budżetu obywatelskiego), a niekiedy także deliberacji. Już od początku procesu dyfuzji powszechne było wykorzystywanie rozwiązań cyfrowych w połączeniu ze stacjonarnymi punktami informacji oraz oddawania głosów – z rozwiązania takiego korzystało do roku 2019 średnio ośmiu na dziesięciu innowatorów⁶¹⁶. Jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19 ponad $\frac{3}{4}$ innowatorów oferowała możliwość zgłaszania projektów

⁶¹⁴ K. Mączka i in., *Models of participatory...*, dz. cyt.

⁶¹⁵ Obliczenia własne na podstawie danych w: *Związek Miast Polskich, Budżety obywatelskie w...*, dz. cyt.

⁶¹⁶ M. Popławski, *COVID-19 and Direct Contact-Free Democracy – Experiences from Poland*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, t. 58, nr 6, s. 611.

online, a w ponad 95% dotyczyło to także fazy głosowania⁶¹⁷. Te samorządy, które głosowania przez internet wcześniej nie umożliwiały, często wprowadzały taką możliwość w ramach dostosowywania swoich procedur do restrykcji pandemicznych⁶¹⁸. Rzadkością natomiast było i nadal jest realizowanie procedury głosowania wyłącznie w formie papierowej. Jednym z wyjątków jest licząca nieco ponad 10 tys. mieszkańców gmina miejska Parczew w woj. lubelskim, gdzie zrealizowano jedną edycję budżetu obywatelskiego w roku 2014.

Względna jednolitość cechuje budżety obywatelskie w Polsce także pod względem realizacji fazy ewaluacji. Ma ona charakter podsumowujący, związany z najczęściej rokroczną refleksją nad mocnymi i słabymi stronami procedur na podstawie uwag członków administracji, jak i strony społecznej. Taka ewaluacja podsumowująca może przybierać także prostszą formę sprawozdania z realizacji danego cyklu⁶¹⁹. Ewaluacja procedury opiera się zazwyczaj na wynikach bieżącego monitoringu statusu realizacji projektów, na który w okresie objętym badaniem zdecydowała się znakomita większość innowatorów. Dotyczyło to także samorządów, które nie przeprowadzały ewaluacji podsumowującej – głównie ośrodków średnich oraz małych⁶²⁰.

3.4.2. Rozwiązania tematyczne i dla określonych grup społecznych

Już w fazie wzrostu innowacji, a później na etapie dojrzałości polskie samorządy decydowały się na urozmaicenie formuł swoich procedur. Dotyczy to ok. 15% spośród wszystkich gmin, które w latach 2011-2020 uruchomiły co najmniej jedną edycję budżetu obywatelskiego. Modyfikacje innowacji przyjmowały różnorodne formy: tworzenia oddzielnych tematycznych rozwiązań bądź wprowadzania kryteriów podziału środków opartych na celach polityki

⁶¹⁷ Tamże.

⁶¹⁸ Fundacja Stocznia, Wpływ pandemii na budżet obywatelski w 2020 r. Wyniki badania ankietowego, 2021, https://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2022/01/raport_26.01_FINAL-1.pdf (dostęp: 14.11.2022).

⁶¹⁹ Nowelizacja prawodawstwa z 2018 r. zobowiązała polskie samorządy realizujące budżet obywatelski do zawarcia takiego sprawozdania w raporcie o stanie gminy – najpóźniej do końca maja roku następującego po roku zainicjowania danego cyklu procedury.

⁶²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych...*, dz. cyt., s. 58.

lokalnej lub związanych z potrzebami określonych grup społecznych. Przykłady gmin realizujących budżet obywatelski we wskazanych wariantach przedstawiono w tabeli 3-3.

Tabela 3-3. Przykłady szczególnych wariantów budżetów obywatelskich w Polsce

Aspekt tematyczny	Przykłady innowatorów
ekologia	Bukowno i Chrzanów (woj. małopolskie), Lublin i Chełm (woj. lubelskie), Chorzów (woj. śląskie), Gdańsk, Gdynia i Rumia (woj. pomorskie), Jelenia Góra (woj. dolnośląskie), Kalisz, Poznań, Puszczykowo i Szamotuły (woj. wielkopolskie), Kielce (woj. świętokrzyskie), Siedlce (woj. mazowieckie), Suwałki i Wasilków (woj. podlaskie), Świebodzin (woj. lubuskie), Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie), Zduńska Wola (woj. łódzkie)
oświata	Gorzów Wielkopolski i Międzyrzecz (woj. lubuskie), Mrągowo (woj. warmińsko-mazurskie), Piotrków Trybunalski (woj. łódzkie), Pobiedziska (woj. wielkopolskie), Słupsk (woj. pomorskie), Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie)
potrzeby różnych grup wiekowych	Brodnica (woj. pomorskie), Iłża (woj. mazowieckie), Jaworze (woj. śląskie), Łęczna (woj. lubelskie), Łomża (woj. podlaskie), Miechów (woj. małopolskie), Rawicz (woj. wielkopolskie), Zgierz (woj. łódzkie), Zgorzelec (woj. dolnośląskie)

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych, a także: B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, dz. cyt, s. 24 oraz Związek Miast Polskich, *Budżet obywatelski w Polsce*, dz. cyt.

Najpopularniejszy wariant tematyczny wiązał się z ochroną środowiska i zielenią w mieście. Zagadnienia ekologiczne dotyczyły m.in. rewitalizacji obszarów zielonych, zasadzenia drzew i krzewów, a także podejmowania działań na rzecz ochrony flory i fauny. Przypadek szczególny stanowi budżet obywatelski w liczącej ok. 20 tys. mieszkańców miejskiej gminie Prudnik (woj. opolskie). Przy

braku puli tematycznej zgłaszających projekty uczestników proszono tam jedynie o wskazanie w formularzu, jaki oczekiwany wpływ na środowisko będzie miała realizacja danego zadania. Najczęściej jednak cele związane z ochroną środowiska realizowane były albo poprzez wyodrębnienie stosownej puli w gminnej procedurze, albo też poprzez uruchomienie odrębnej procedury: zielonego budżetu obywatelskiego. Po raz pierwszy taki wariant innowacji pojawił się w Lublinie w roku 2017.

Kolejne formuły innowacji dotyczą wsparcia oraz zaangażowania w procedury szkół oraz dzieci i młodzieży. Rozwiązania takie były różnie określane: czasem jako szkolne, a niekiedy młodzieżowe lub dziecięce budżety obywatelskie. Jako instrumenty partycypacji pozostające pod kontrolą pomniejszych instytucji, w tym zwłaszcza szkół, funkcjonują one niemal wyłącznie jako uzupełnienia klasycznych procedur realizowanych na szczeblu gminnym. Zdarzają się jednak wyjątki od tej prawidłowości: np. Szkolny Budżet Obywatelski w Pobiedziskach (woj. wielkopolskie), któremu nie towarzyszy terytorialna odmiana innowacji⁶²¹.

Czasem szkolne budżety obywatelskie służyły *de facto* finansowemu wsparciu gminnych placówek oświatowych, np. oczekujących modernizacji lub naprawy elementów swoich nieruchomości. Takie lub podobne zasady funkcjonowały m.in. w szkolnym budżecie w Międzyrzeczu, w procedurze uruchomionej w Siemianowicach Śląskich, a także w inicjatywnie Gorzowa Wielkopolskiego, jednego z pionierów w stosowaniu innowacji. Rozwiązania te uchodzą za kontrowersyjne nie tylko z uwagi na mylące co do rzeczywistych beneficjentów środków nazewnictwo, ale przede wszystkim ze względu na mobilizację wąskich grup interesów. Nasiloną aktywność takich grup może bowiem sprzyjać realizacji projektów o ograniczonej dostępności dla ogółu społeczności miejskich⁶²².

⁶²¹ Przypadki takie nie były uwzględniane przy tworzeniu baz danych na potrzeby niniejszego badania (por. uwagi we wstępie do rozprawy).

⁶²² Por. J. Sroka i in., Bariery formuł deliberacyjnych..., dz. cyt., s. 112-113.

Możliwe jest również wskazanie dobrych praktyk w zakresie realizacji podobnych procedur. Przykładowo, w Dzierżoniowie (woj. dolnośląskie) wyłączność na głosowanie na projekty realizowane z wyodrębnionej puli zyskali uczniowie gminnych gimnazjów. Z kolei w Pleszewie (woj. wielkopolskie) uczniowie szkół mogli zgłaszać projekty, które poddawane były pod głosowanie powszechne w gminie. W podobny sposób funkcjonował przeprowadzony w latach 2016-2017 Dziecięcy Budżet Obywatelski w Zgierzu (woj. łódzkie). Niektóre samorzady zdecydowały się na uwzględnienie środków również dla innych grup wiekowych, które zazwyczaj nieznacznie angażują się w aktywność obywatelską. We wspomnianej wcześniej śląskiej gminie Jaworze wygospodarowano pulę dla organizacji pozarządowych działających na rzecz seniorów. Z kolei w Iłży (woj. mazowieckie) w 2021 r. pulę podzielono między projekty dla seniorów oraz dla młodych.

W toku badania zidentyfikowano także rzadsze lub wręcz unikatowe przykłady mechanizmów podziału środków. Dotyczą one m.in. projektów na rzecz rewitalizacji przestrzeni (Ostrów Wielkopolski, Rawa Mazowiecka), renowacji ogródków działkowych (Piotrków Trybunalski) oraz rozwoju potencjału turystycznego gminy (Jaworze). W Bieruniu (woj. śląskie) i Koszalinie (woj. zachodniopomorskie) zarezerwowano środki na rzecz finansowania dalszego rozwoju budżetu obywatelskiego. Tymczasem w Sępólnie Krajeńskim wdrożono w 2015 r. unikalny w skali kraju Literacki Budżet Obywatelski, służący zbieraniu propozycji zakupu książek do gminnej biblioteki.

3.4.3. Inne warianty

Przypadki niedające się zaklasyfikować do żadnej z wymienionych kategorii stanowią w Polsce przede wszystkim rozwiązania terytorialne wdrażane na szczeblach ponadgminnych. Możliwość tworzenia tego typu instrumentów została dopuszczona na mocy ustawy z roku 2018 regulującej funkcjonowanie badanej

innowacji w państwie⁶²³. Do rozwiązań tych zaliczyć należy wojewódzkie (marszałkowskie), a także powiatowe budżety obywatelskie.

Co się tyczy powiatowych budżetów obywatelskich, w ramach badania zidentyfikowano tylko kilka ich przykładów: w województwie mazowieckim (powiaty piaseczyński i sochaczewski), wielkopolskim (powiat wrzesiński) oraz kujawsko-pomorskim (powiat toruński). Wariant regionalny wykorzystuje natomiast ponad połowa samorządów wojewódzkich w Polsce. Jako pierwsze, już w roku 2012 swój budżet obywatelski wdrożyło województwo podlaskie. Cztery lata później podobne procedury przeprowadzono po raz pierwszy w Małopolsce, na Dolnym Śląsku oraz w woj. kujawsko-pomorskim. W przypadku tego ostatniego chodziło o specyficzny, funkcjonujący pod nazwą budżetu obywatelskiego mechanizm dokonywanej na bazie propozycji lokalnych grup działania alokacji środków pochodzących m.in. z funduszy unijnych⁶²⁴.

W roku 2017 do grona regionów-innowatorów dołączyły województwa łódzkie oraz opolskie. W roku kolejnym swój „Program Społecznik – Budżet Obywatelski” ogłosiło województwo zachodniopomorskie. Województwa mazowieckie oraz śląskie realizację swoich budżetów obywatelskich zapoczątkowały w roku 2019. W tym samym roku podobne chęci zgłosiły również władze województwa lubelskiego, na szczeblu regionalnym innowacji jednak – w okresie uwzględnionym przez autora w badaniu⁶²⁵ – nie wdrożono.

Marszałkowskie budżety obywatelskie stanowią grupę narzędzi różniących się między sobą pod wieloma aspektami, w tym w zakresie dopuszczalnych typów projektów oraz sposobu określania dostępnej puli środków na kolejny rok⁶²⁶. Pod względem organizacji cyklu procedury wojewódzkie przypominają ich gminne

⁶²³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r..., dz. cyt.

⁶²⁴ A. Krasnowolski, *Budżety obywatelskie (partycypacyjne)*..., dz. cyt, s. 19.

⁶²⁵ Stan na 30.05.2022 r.

⁶²⁶ D. Bednarska-Olejniczak i in., Participatory Budget at the Regional Self-Government. Participation of Citizens as An Element of Intra-regional Policy of Voivodeships In Poland, w: *Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges. Proceedings of the 35th International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*, K. S. Soliman (Ed.), International Business Information Management Association (IBIMA), Seville 2020, s. 831-834.

odpowiedniki, choć wyróżnia je zazwyczaj większy poziom formalizacji zasad gry, np. w zakresie wymogów stawianych zgłaszanym projektom. Przykładem jest łódzki budżet obywatelski, gdzie zgłaszane zadania muszą wpisywać się w cele regionalnej strategii rozwoju⁶²⁷. Z drugiej strony, w pierwszym regionalnym budżecie obywatelskim na Podlasiu „wiele spraw pozostawionych jest swobodnym decyzjom pracowników urzędu marszałkowskiego”⁶²⁸, a możliwość zgłaszania projektów ograniczona została do kilku obszarów polityki lokalnej. Tematyczne ukierunkowanie obecne jest również w regionalnych rozwiązaniach przyjętych na Dolnym Śląsku, w województwie opolskim, a także w Małopolsce⁶²⁹.

Budżety obywatelskie realizowane na szczeblu wyższym niż gmina nie zostały uwzględnione w badaniu przede wszystkim ze względu na naruszenie kryterium definicyjnego związanego z kontrolą nad procedurą sprawowaną przez gminę lub jej część. Niespełnianie kryteriów dotyczyło, jak pokazały niektóre spośród wymienionych już przykładów, także procedur realizowanych na poziomie gmin. Przykładowo, w niektórych samorządach budżety obywatelskie nie przewidywały procedury głosowania z udziałem obywateli lub ich reprezentantów. Zamiast tego o sposobie zagospodarowania środków decydowały zarządy dzielnic lub powołane do tego celu komisje złożone np. z przedstawicieli samorządu i mieszkańców o uznanym statusie społecznym – niekoniecznie odnajdujących się w roli reprezentantów całej społeczności lokalnej. Problem taki zaobserwowano w ramach badania w procedurach realizowanych w Namysłowie (woj. opolskie), Nowym Dworze Gdańskim (woj. pomorskie), Świebodzicach (woj. dolnośląskie), a także w gminach Chociwel i Gryfino (woj. zachodniopomorskie).

Niekiedy ograniczone możliwości społecznej kontroli realizacji innowacji wiązały się z wyraźnym brakiem mechanizmów wspierających uczestnictwo obywateli. Przykład tego stanowią działania liczącej mniej niż 10 tys. mieszkańców gminy Wieruszów w woj. łódzkim, gdzie zrealizowano tylko trzy edycje budżetu

⁶²⁷ R. Gawłowski, M. Popławski, Regionalne budżety obywatelskie – powielenie, inspiracja czy nowa konstrukcja?, „Samorząd Terytorialny”, 2019, z. 1-2, s. 134.

⁶²⁸ Tamże, s. 135.

⁶²⁹ D. Bednarska-Olejniczak i in., Participatory Budget at the..., dz. cyt., s. 832-833.

obywatelskiego w latach 2014-2016. Choć przewidziano w nich głosowanie z udziałem mieszkańców, słaba promocja budżetu obywatelskiego ograniczyła możliwości zapewnienia społecznego odzewu⁶³⁰. Nie przewidziano ani wsparcia dla mieszkańców w trakcie fazy zgłaszania projektów, ani ewaluacji procedury na jej zakończenie. W efekcie procedura wieruszowska „jedynie nazwą przypomina rzeczywiste budżety obywatelskie”⁶³¹.

3.5. Warianty innowacji w Niemczech

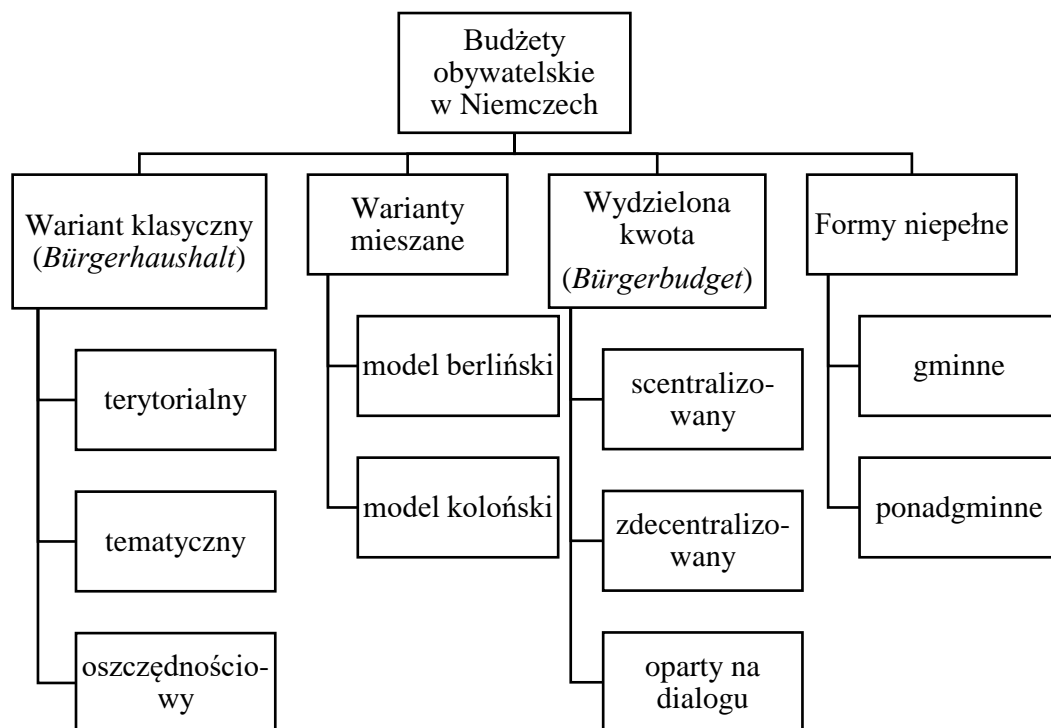
Nakreślony wcześniej kontekst realizacji polityk publicznych oraz związane z nim uwarunkowania instytucjonalne wpłynęły na silnie zaznaczającą się wariantowość budżetów obywatelskich w Niemczech. Zdecydowana większość procedur realizowana jest na szczeblu gminnym; uwagę zwraca kilka formuł innowacji realizowanych na szczeblu niższym, w tym przez okręgi administracyjne w stolicy kraju.

Podobnie jak w Polsce, niemieccy innowatorzy wzorowali się na różnych „typach idealnych” budżetu obywatelskiego. Znajdowało to odzwierciedlenie zarówno w ramach pojedynczych procedur, jak i w rozwiązaniach zdobywających popularność na różnych etapach cyklu życia badanej innowacji. Formuły innowacji, będące przedmiotem analiz w kolejnych podrozdziałach, przedstawiono schematycznie na rys. 3-1.

⁶³⁰ G. Wójkowski, *Realizacja budżetu obywatelskiego w Wieruszowie. Raport z monitoringu*, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice 2015.

⁶³¹ Tamże, s. 9.

Rysunek 3-1. Warianty budżetu obywatelskiego w Niemczech



Źródło: Opracowanie własne.

Dla zobrazowania wariantowości budżetu obywatelskiego w Niemczech zasadne jest skorzystanie z danych publikowanych w ramach serwisu buergerhaushalt.org⁶³². Dane te pozwalają na uchwycenie najczęściej występujących kombinacji atrybutów budżetów obywatelskich w Niemczech dla niemal całego okresu dyfuzji innowacji, tj. od wczesnych lat 2000-nych do roku 2017 (tabela 3-4).

⁶³² <https://www.buergerhaushalt.org/de/export/processes> (dostęp: 20.05.2022).

Tabela 3-4. Typowe kombinacje cech budżetów obywatelskich w Niemczech

Lp.	Forma uczestnictwa	Rodzaje dopuszczanych pomysłów	Kanały uczestnictwa*	Odsetek wszystkich kombinacji (w %)	Skumulowany odsetek wszystkich kombinacji (w %)
1.	propozycje	dowolne	online/ offline	19	19
2.	propozycje	dowolne	online	12	31
3.	propozycje/ feedback	dowolne	online	7	38
4.	propozycje/ feedback	dowolne	online/ offline	7	45
5.	propozycje/ feedback	oszczędności	online/ offline	6	51
6.	propozycje	dowolne	zróżnicowane	4	55
7.	propozycje	dowolne	offline	3	58
8.	propozycje/ feedback	dowolne	zróżnicowane	3	61
9.	propozycje	dowolne	offline	3	64
10.	propozycje	oszczędności	online	3	67

213 obserwacji dla 218 podmiotów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z serwisu buergerhaushalt.org.

Atrybuty objęte badaniem nawiązują do szczegółowych kryteriów typologizacji badanej innowacji omówionych w rozdziale drugim. Zalicza się do nich forma uczestnictwa, związana z jedno- bądź dwukierunkowością przepływu informacji między mieszkańcami a władzą, zakres dopuszczanych pomysłów, w tym pomysłów niewydatkowych, a także bogactwo kanałów uczestnictwa w podziale na te cyfrowe i klasyczne. W przypadku ostatniego z wymienionych atrybutów wskazuje się jako pierwszy kanał główny, a jako drugi – kanał uzupełniający. Termin „zróżnicowane” odnosi się natomiast do przypadków

szczególnie rozbudowanych katalogów narzędzi komunikacji zarówno tych cyfrowych, jak i tradycyjnych.

W zastawieniu pominięto kryterium przedmiotu partycypacji: dla niemal wszystkich kombinacji, obejmujących łącznie ponad połowę przypadków, dyskusja dotyczy bowiem całego budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do charakteru pomysłów pod względem oddziaływania na budżet: najczęściej dopuszczano zarówno pomysły wydatkowe, jak i oszczędnościowe. Te wiązały się zwłaszcza z ograniczaniem kosztów, a niekiedy także z poszukiwaniem źródeł przychodów. Często praktyką było ponadto wyróżnianie pomysłów neutralnych kosztowo. Status taki otrzymywały np. propozycje drobnych modyfikacji procedur budżetu obywatelskiego. Były one komentowane przez innych mieszkańców, a także administrację lokalną – niekiedy w sposób wyczerpujący, niekiedy zaś dość ogólnie, np. w formie przyjęcia do wiadomości. Sugestie tego typu z reguły nie wymagały opracowania szczegółowej dokumentacji, nie zawsze też przechodziły procedurę selekcji z udziałem interesariuszy partycypacji. W niektórych przypadkach głosowanie dotyczyło tylko pewnej grupy pomysłów wyselekcjonowanej przez administrację.

Inaczej niż w Polsce, w Niemczech proces zgłaszania pomysłów oraz ich wyboru nie zawsze zamykał się w obrębie jednego roku kalendarzowego: budżet obywatelski ustalano często na okres dwóch lat. Trend ten nasilał się w toku dyfuzji, wraz z przechodzeniem na tzw. dwuletni model budżetowania⁶³³, wybierany często w ramach reform wdrażanych pod szyldem Nowego Publicznego Zarządzania. Współcześnie obserwować można także budżety obywatelskie realizowane w trybie ciągłym, tzn. z możliwością zgłaszania i wybierania projektów przez cały rok kalendarzowy.

W niemieckich budżetach obywatelskich zaznacza się większe niż w Polsce zróżnicowanie kanałów komunikacji, występujące w różnym nasileniu na

⁶³³ Chodzi o tzw. *Doppelhaushalt* (z niem. dosł. „budżet podwójny”). Przykładem rozwiązania opartego o ten model budżetowania jest budżet obywatelski realizowany od roku 2011 w gminie Norderstedt (Szlewiz-Holsztyn).

poszczególnych etapach cyklu życia innowacji. W początkowych fazach dyfuzji szczególną rolę odgrywały tradycyjne formy komunikacji i uczestnictwa, w tym metoda ankietowa związana z wykorzystaniem poczty tradycyjnej. Z biegiem czasu wykształciły się warianty innowacji, łączące różnorodne metody offline (spotkania, ankiety, głosowanie w formie papierowej) z metodami cyfrowymi, w tym niewykorzystywanymi przez polskie samorzady forami internetowymi.

Różnorodność kombinacji form i kanałów uczestnictwa, a także dopuszczanych typów pomysłów wiązała się z różnymi podejściami do ewaluacji procedur⁶³⁴. W ponad 60% przypadków ewaluacja ta miała charakter podsumowujący, jak i bieżący, związany z aktualizacją statusów realizacji projektów. Większość ewaluacji w tej kategorii można przyrównać do tych typowych dla polskich samorządów. Bieżący monitoring częściej występował w procedurach opartych na zróżnicowanych kanałach komunikacji; znacznie rzadszy był natomiast w przypadkach rozwiązań czysto konsultacyjnych. W jednej trzeciej procedur w Niemczech ewaluacje miały charakter wyłącznie zbiorczy i podsumowujący. Pozostałe kilka procent stanowią budżety obywatelskie, w których ewaluacji nie przewidziano lub też informacje o niej nie są publicznie dostępne.

3.5.1. Wariant klasyczny

Jak sugeruje termin *Bürgerhaushalt*⁶³⁵, nacisk w tym wariantcie budżetu obywatelskiego kładziony był na przybliżenie mieszkańcom problematyki budżetowania w odniesieniu do poziomów i struktury wydatków oraz przychodów w budżecie lokalnym. Niemieckie samorzady gminne oczekiwały wkładu mieszkańców w postaci uwag i pomysłów, które miały usprawniać bądź uzupełniać podejmowane już działania. Rozwiązania typu *Bürgerhaushalt* stanowią budżety

⁶³⁴ V. Vorwerk i in., 8. Statusbericht. Bürgerhaushalt in Deutschland, https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/8._Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf (dostęp: 20.12.2022).

⁶³⁵ Pojęcie *Haushalt* tłumaczy się w tym kontekście jako instrument zarządzania finansami lub, w węższym ujęciu, jako plan budżetowy dla jednostki samorządu terytorialnego.

obywatelskie pierwszej generacji w Niemczech⁶³⁶ i jako takie nazywane są przez autora rozwiązaniami klasycznymi.

Specyfika rozwiązań klasycznych wpisuje się w cztery pierwsze kombinacje cech budżetów obywatelskich (zob. tabela 3-4). Według szacunków z roku 2013 procedury typu *Bürgerhaushalt*, z dominującym kanałem internetowym, wykorzystywane były przez co najmniej 80% innowatorów w kraju⁶³⁷. Klasyczny wariant innowacji wykazuje pewne cechy modelu „Porto Alegre dla Europy” w ujęciu K. Mączki⁶³⁸. Obecny jest w nim podział na fazy partycypacji, w tym procedurę głosowania. Wyniki głosowania pozostają niewiążące dla administracji lokalnej, co przybliża omawiany wariant do modelu konsultacji publicznych – w tym do rozwiązania w nowozelandzkim Christchurch, stanowiącego inspirację dla budżetów obywatelskich pierwszej generacji w Niemczech⁶³⁹.

Za modelowy przykład innowacji typu *Bürgerhaushalt*⁶⁴⁰, wpisujący się w pierwszą kombinację cech przedstawionych w tabeli 3-4, uznaje się realizowany w latach 2010-2013 w liczącej blisko 170 tys. mieszkańców gminie Oldenburg w Dolnej Saksonii. Główną formą uczestnictwa było tam zgłaszanie, na forum online lub na piśmie, propozycji dowolnego rodzaju. W co najmniej 2/3⁶⁴¹ były to pomysły o charakterze wydatkowym⁶⁴². Wykorzystano cyfrowe oraz klasyczne kanały uczestnictwa, w tym spotkania z mieszkańcami, podczas których przedstawiano sytuację finansową gminy. Spotkania te nie cieszyły się

⁶³⁶ O. Märker, I. Wehner, *Bürgerhaushalt in der deutschen Kommunalen Praxis am Beispiel der Stadt Köln*, w: *Bürgerhaushalt und Gender Budgeting – (wie) geht das zusammen? Dokumentation eines Symposiums vom 5. Juni 2009 in Köln*, V. Vorwerk (Hrsg.), Stadt Köln, Köln 2009, s. 29.

⁶³⁷ N. Kersting i in., *Evaluationsbericht Bürgerhaushalt Jena*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster/Halle (Saale) 2013, s. 3.

⁶³⁸ K. Mączka i in., *Models of participatory...*, dz. cyt.

⁶³⁹ Zob. C. Herzberg, *10 Jahre Bürgerhaushalte in Deutschland: eine Bilanz*, w: *Jahrbuch StadtRegion 2009/2010. Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität*, C. Hannemann i in. (Hrsg.), Verlag Barbara Budrich, Opladen/Farmington Hills 2010, s. 112; J. Franzke J., E. Roeder, *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt., s. 110-112.

⁶⁴⁰ S. H. Schneider, *Bürgerhaushalte in Deutschland...*, dz. cyt., s. 254.

⁶⁴¹ Zależnie od przywoływanej edycji narzędzia.

⁶⁴² S. H. Schneider, *Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011...*, dz. cyt., s. 6; tenże, *Bürgerhaushalt Oldenburg 2012/2013. Evaluationsbericht. Dokumentation*, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften (MSW), Oldenburg 2013, s. 3.

popularnością i, wraz ze spadającą frekwencją w głosowaniu online sięgającą ok. 1%, stały się jednym z powodów porzucenia procedury po trzeciej edycji⁶⁴³.

Klasyczna odsłona innowacji podlegała modyfikacjom, np. poprzez określenie tematów dla dyskusji i procedury zgłaszania pomysłów. Średnio rzecz biorąc, z wariantów tematycznych korzystał jeden na dziesięciu niemieckich innowatorów w ciągu całego objętego badaniem okresu dyfuzji. Inaczej niż w polskich budżetach obywatelskich, obszary tematyczne nie występowały u niemieckich innowatorów jako izolowane rozwiązania (takie jak zielony budżet obywatelski), lecz jako wiązki zagadnień, do których zawężano dyskusję. Stanowiły one najczęściej okresowe urozmaicenie czystych formuł klasycznych, ale czasem wprowadzane były także jako odrębne rozwiązania tematyczne. W tym drugim przypadku chodziło m.in. o przedstawienie mieszkańcom planowanych wydatków i przychodów w podziale na dziedziny polityki lokalnej, takie jak budowa oraz utrzymanie szkół publicznych, czy też rozwój sieci dróg rowerowych, jak w przypadku gminy Wesel w Nadrenii Północnej-Westfalii.

3.5.2. Oszczędnościowe budżety obywatelskie

Szczególną odmianę klasycznego budżetu obywatelskiego stanowił *Sparbürgerhaushalt*⁶⁴⁴. Rozwiązania tego typu służyły gromadzeniu i ocenie pomysłów na ograniczenie wydatków bądź znalezienie nowych źródeł przychodów w budżecie miejskim. Oszczędnościowe budżety obywatelskie czerpały z modelu konsultacji publicznych, w którym mieszkańcy, bądź też ich wyselekcjonowana lub losowo wybrana grupa, proszeni są o opinię w określonej przez administrację lokalną sprawie.

Często w wariantach tym, tak jak w innych rozwiązaniach klasycznych, przewidywano również etap zgłaszania pomysłów, najczęściej wyłącznie niewydatkowych. Pomysły te często związane były z funkcjonowaniem administracji lokalnej i dotyczyły np. obniżenia wynagrodzenia radnych, czy też

⁶⁴³ Tenże, *Bürgerhaushalt Oldenburg 2012/2013*, dz. cyt.

⁶⁴⁴ L. Holtkamp, T. Bathge, *Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise*, „Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management”, 2012, vol. 5, s. 47-64.

rezygnacji z papierowej formy archiwizowania dokumentów, jak miało to miejsce w Duisburgu, kolejnej nadreńskiej gminie⁶⁴⁵. W niektórych przypadkach mieszkańców zachęcano głównie do komentowania propozycji formułowanych przez administrację lokalną bądź przedstawicieli różnych frakcji politycznych w radzie miasta. Czasem gromadzeniu pomysłów towarzyszyła szerzej zakrojona dyskusja, wynikająca ze szczególnie trudnej sytuacji fiskalnej samorządów. Takie też przesłanki leżały u podstaw implementacji jednej z najbardziej rozpoznawalnych procedur oszczędnościowych w Niemczech – uruchomionej w 2009 r. w liczącej ponad 150 tys. mieszkańców gminie Solingen w Nadrenii Północnej-Westfalii⁶⁴⁶.

Budżet obywatelski w Solingen pozostaje wyjątkiem na tle licznych niemieckich oszczędnościowych budżetów obywatelskich, które z perspektywy czasu uznać należy za innowacje o niskiej jakości⁶⁴⁷. Dla władz samorządowych stanowiły one często narzędzia służące realizacji programów naprawczych (lub ich uniknięcia), niekiedy sugerowane przez władze regionalne. Zamiast instrumentem wsparcia stawały się one nierzadko narzędziem nacisku na władze lokalne, których odpowiedzią była implementacja rozwiązań doraźnych⁶⁴⁸. Formuły oszczędnościowe nabierały tym samym charakteru innowacji prewencyjnych⁶⁴⁹, wyrastających z przekonania, że pozwolą one zwiększyć akceptację dla ograniczania wydatków w niektórych obszarach polityki lokalnej w krótkim oraz średnim okresie.

Konstrukcja oszczędnościowych budżetów obywatelskich sprzyjała zgłaszaniu licznych, rozdrobnionych propozycji o ogólnikowym charakterze trudnych do powiązania z długofalową strategią rozwoju gminy⁶⁵⁰. Przekładało się

⁶⁴⁵https://web.archive.org/web/20140403145400/http://www.duisburg.de/medien/dokumente/Pruefungsergebnisse_Buergerbeteiligung_2013.pdf (dostęp: 03.06.2022).

⁶⁴⁶ CASE: Participatory Budget Saving in Solingen, <https://participedia.net/case/970> (dostęp: 08.06.2022).

⁶⁴⁷ Por. L. Holtkamp, T. Bathge, Lokale Bürgerbeteiligung in..., dz. cyt., s. 52-54.

⁶⁴⁸ R. Geißler, *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der...*, dz. cyt., s. 25.

⁶⁴⁹ E. M. Rogers, *Diffusion of innovation*, dz. cyt., s. 171-172.

⁶⁵⁰ Por. M. Rüttgers, Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Analyse-Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft“, 2018, Nr. 30, s. 9.

to także na syntetyczność odpowiedzi administracji lokalnej na propozycje mieszkańców, utrudniającą przypisywanie (ewentualnych) efektów realizacji zadań do propozycji działań⁶⁵¹. W tym świetle rozwiązania oszczędnościowe mogły jawić się wręcz jako próba „przerzucenia odpowiedzialności”⁶⁵², a co za tym idzie – wyraz bezradności instytucji sektora publicznego. W świetle koncepcji zbiorowego działania realizacja procedur oszczędnościowych wiązała się z brakiem bodźców selektywnych oraz wymierności „nagrody”, charakterystycznych dla procedur opartych na projektach wydatkowych. Co więcej, orientacja na oszczędności wyzwała negatywne reakcje instytucji pozarządowych, obawiających się ograniczenia wsparcia finansowego ze strony miasta dla podejmowanych przez nie przedsięwzięć⁶⁵³.

Wiele oszczędnościowych procedur opierano na pojedynczych i prostych środkach przekazu oraz formach uczestnictwa. Funkcjonowały one nierzadko jako rozwiązania na granicy między wariantami uznanymi za pełnoprawne budżety obywatelskie oraz formami niepełnymi. Brak zróżnicowanych kanałów partycypacji i przestrzeni do dyskusji tylko pogłębiały problem dezaktywizacji społeczeństwa obywatelskiego, zniechęconego formatem partycypacji⁶⁵⁴. Przesądzało to o powstawaniu mechanizmu „błędnego koła”: brak widocznych efektów rozwiązań mających na celu włączenie obywateli w zarządzanie lokalnymi budżetami dostarczał argumentów na rzecz porzucania formuł oszczędnościowych lub też dalszego ograniczania ich funkcjonalności⁶⁵⁵.

⁶⁵¹Tamże.

⁶⁵² M. A. Ruesch, M. Wagner, Participatory Budgeting in Germany – Citizens as Consultants, w: *Hope for Democracy: 25 Years of...*, dz. cyt., s. 295.

⁶⁵³ C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in...*, dz. cyt., s. 54.

⁶⁵⁴ A. Stempin, Meandry budżetu partycypacyjnego w Niemczech, w: *Wyzwania rozwoju miast – łączenie samorządów lokalnych. Budżet obywatelski*, B. Słusarz (red.), PWE, Zielona Góra 2017, s. 112-115.

⁶⁵⁵ M. Neunecker, Kein Geld, geht nicht, machen wir schon, „vhw FWS”, 2016, Nr. 5, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2016/5_2016/FWS_5_16_Neunecker.pdf (dostęp: 22.12.2022), s. 233-238.

3.5.3. Warianty mieszane

Jako odpowiedź na problemy formuł klasycznych i oszczędnościowych w latach 2003-2007 pojawiać zaczęły się budżety obywatelskie drugiej generacji⁶⁵⁶. W piśmiennictwie niemieckim formy te występują pod określeniami „model Berlin-Lichtenberg”⁶⁵⁷ oraz „model koloński”, co stanowi nawiązanie do dwóch popularnych odmian rzeczzonego wariantu i zarazem jednych z najlepiej opisanych w literaturze przedmiotu budżetów obywatelskich w Niemczech⁶⁵⁸. Przyjęte przez autora pojęcie „warianty mieszane” wiąże się z czerpaniem dobrych wzorców z realizacji procedur pierwszej generacji przy jednoczesnym wzbogacaniu oferty kanałów komunikacji oraz sięganiu po mniej rozpowszechnione, czy wręcz nowatorskie rozwiązania.

Złożoność procedur w tej grupie wyraża się ponadto w czerpaniu z różnych „typów idealnych” innowacji, w tym z brazylijskiego pierwowzoru innowacji. W przypadku funkcjonującego od roku 2003 budżetu obywatelskiego w okręgu Berlin-Lichtenberg inspiracja Porto Alegre uwidacznia się chociażby w organizacji fazy selekcji projektów, na które przeznaczana jest wydzielona pula środków⁶⁵⁹. W fazie tej wykorzystuje się spotkania na terenie poszczególnych osiedli okręgu, do uczestnictwa w których zachęca się przy pomocy zróżnicowanych środków przekazu. Poza plakatami i broszurami wykorzystywane są również m.in. zaproszenia imienne oraz promocja poprzez znajomych z organizacji (głównie lokalnych oddziałów partii politycznych). Podobne, zdecentralizowane rozwiązania wdrażały także inne okręgi w stolicy Niemiec, w tym Marzahn-Hellersdorf. Innowacja zaimplementowana tam również w roku

⁶⁵⁶ O. Märker, I. Wehner, Bürgerhaushalt in der ..., dz. cyt., s. 29-30.

⁶⁵⁷ O. Märker, Bürgerbeteiligung am Haushaltsplanverfahren. Zur Neuerfindung und neuen Verortung der Bürgerhaushalte, Heinrich Böll Stiftung, Policy Paper No. 17, 2016, <https://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/2016-05-maerker-buergerhaushalte.pdf> (dostęp: 08.06.2022), s. 5; M. Rüttgers, Bürgerhaushalt: Information, Partizipation..., dz. cyt., s. 7-9.

⁶⁵⁸ J. Franzke, Best Practice of Participatory Budgeting in Germany – Chances and Limits, „Academic Public Administration Studies Archive – APAS”, 2010, No. 238, s. 2.

⁶⁵⁹ J. Franzke, E. Roeder, Participatory Budgeting in Berlin-Lichtenberg: An Example of Good Urban Governance?, w: *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and International Practices*, F. van den Dool i in. (Eds.), Springer Fachmedien, Wiesbaden 2015, s. 87-103.

2003 inspirowana była w większym stopniu modelem partycypacji sąsiedzkiej, co znalazło wyraz w organizacji na szczeblu osiedli większej liczby wydarzeń składających się na poszczególne fazy partycypacji⁶⁶⁰.

Inną drogę do uniknięcia rozczarowań klasycznym wariantem budżetu obywatelskiego zaproponowano w roku 2007 w zamieszkiwanej przez ponad milion mieszkańców Kolonii. Podstawą modelu kolońskiego jest koordynowana przez władze gminy platforma cyfrowa, służąca informowaniu o budżecie, zgłaszaniu i komentowaniu pomysłów, a także ewaluacji procedury. Aktywność na platformie uzupełniana jest przez tradycyjne kanały dialogu z mieszkańcami, takie jak przekaz pocztą tradycyjną lub elektroniczną, a także kontakt telefoniczny oraz osobisty. Bogactwo form dialogu miało przełożenie na poziomy frekwencji wyższe niż w rozwiązaniach klasycznych, a także innych, realizowanych w pełni cyfrowo budżetach obywatelskich, wdrażanych zarówno na wczesnych, jak i późniejszych etapach procesu dyfuzji⁶⁶¹.

Uwagę warto zwrócić również na inne scentralizowane rozwiązania – pod wieloma względami podobne do modelu kolońskiego, lecz wykorzystujące także własne innowacyjne pomysły. Należy zaliczyć do nich w szczególności tzw. kalkulatory budżetowe⁶⁶², pozwalające mieszkańcom na sprawdzenie, w jaki sposób ograniczanie bądź zwiększanie wydatków w określonych obszarach polityki miejskiej wpłynie na sytuację budżetową gminy. Rozwiązanie takie zaproponowano m.in. w wyróżniającej się procedurze we Freiburgu w Badenii-Wirtembergii, gdzie w dyskusji nad alokacją zasobów uwzględniano korzyści, jakie

⁶⁶⁰ I. Schlosser, Kinder und Jugendliche im Bürgerhaushalt Marzahn-Hellersdorf, w: *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten: Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, T. Ködelpeter, U. Nitschke (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 143-152.

⁶⁶¹ S. Eisel, *Online-Bürgerhaushalte als potemkinsche Dörfer*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sank Augustin 2013, s. 3.

⁶⁶² Z niem. *Haushaltsrechner*.

w wyniku alokacji zasobów mogą stać się udziałem osobno kobiet oraz mężczyzn⁶⁶³.

3.5.4. Formy niepełne i inne

W toku dyfuzji budżetów obywatelskich w Niemczech zidentyfikowano liczne przykłady eksperymentów naruszających w istotny sposób jedno lub kilka kryteriów definicyjnych wypracowanych przez zespół Y. Sintomera⁶⁶⁴. Według ustaleń autora, opartych na badaniach własnych oraz danych Federalnej Agencji ds. Edukacji Politycznej, zjawisko to dotyczyło co trzeciego niemieckiego innowatora, implementującego budżet obywatelski w latach 1998-2020⁶⁶⁵.

Powszechnym ograniczeniem form niepełnych był brak lub iluzoryczna obecność mechanizmów dyskusji z udziałem mieszkańców. Przepływ informacji był wtedy jednokierunkowy: od władz lokalnych do obywateli lub w kierunku odwrotnym. Miało to miejsce nie tylko w ramach oszczędnościowych budżetów obywatelskich, ale dotyczyło także wariantów innowacji przedstawianych jako „budżety łatwe do zrozumienia⁶⁶⁶, ukazujących, w przystępny w założeniu sposób, wielkości oraz strukturę planowanych przychodów oraz wydatków. Rozwiązania takie stanowiły często jedyny komponent procedur, m.in. tych wdrożonych w małych gminach Wölfersheim (Hesja) oraz Bendorf (Nadrenia Północna-Westfalia).

Powszechną praktyką było wdrażanie pod nazwą budżetu obywatelskiego rozwiązań nakierowanych na pozyskanie informacji od obywatela w celu poprawy bądź weryfikacji decyzji budżetowych podejmowanych przez samorządy. Te osadzone w koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania rozwiązania realizowane były przez jedną na osiem gmin, które dokonały transferu innowacji wyłącznie

⁶⁶³ C. Färber, Bürgerinnenhaushalt und Gender Budgeting verbinden, w: *Bürgerhaushalt und Gender Budgeting – (wie) geht das zusammen? Dokumentation eines Symposiums vom 5. Juni 2009 in Köln*, V. Vorwerk (Hrsg.), 2009, https://www.forumf.de/buergerhaushalt_und_gender_budgeting.pdf (dostęp: 10.11.2022), s. 48-49.

⁶⁶⁴ Jedynym kryterium niebranym pod uwagę przy przydzielaniu statusu formy niepełnej było kryterium cykliczności.

⁶⁶⁵ Ustalenia na podstawie badań koordynowanych przez Federalną Agencję ds. Edukacji Politycznej, uzupełnionych przez dane zebrane przez autora rozprawy.

⁶⁶⁶ Z niem. *lesbarer Haushalt*.

w formie niepełnej. Czasem chodzić mogło o ukrytą pod szyldem innowacji formę komunikatu zwrotnego, np. w kwestii problemów w mieście z perspektywy mieszkańca, tak jak w gminie Nidderau (Hesja) w roku 2012. Z kolei w dolnosaksońskiej gminie Delmenhorst aktywność mieszkańców sprowadzała się do głosowania na projekty autorstwa przedstawicieli administracji lokalnej, bez możliwości szerszej dyskusji nad nimi.

Wiele z dotychczas przytaczanych przykładów narusza kryterium obecności mechanizmów kontroli i rozliczalności władz. Tak też rzecz ma się w przypadku form niepełnych wdrażanych na przełomie drugiej oraz trzeciej dekady XXI w. Przykłady znaleźć można w Nadrenii-Palatynacie (Wittlich, 2015 r.), Bawarii (Teublitz, 2019 r.), Brandenburgii (Rüthnick, 2021 r.), czy też Saksonii (Riesa, 2021 r.). Omawiane rozwiązania pozbawione są często mechanizmu głosowania z udziałem mieszkańców (lub ich reprezentantów), co utrudnia weryfikację zgodności efektów alokacji ze społecznymi oczekiwaniami.

Za przykłady form niepełnych uznać można także funkcjonujące pod szyldem badanej innowacji formularze kontaktowe, służące do zgłaszania własnych pomysłów na poprawę jakości życia w mieście. Niekiedy rozwiązania takie funkcjonowały jako forma dialogu bezpośrednio z burmistrzem, która nie miała dlań charakteru wiążącego. W tej formule budżet obywatelski zaimplementowano m.in. w nadreńskiej gminie Bad Oyenhausen w roku 2010, a także w gminie Goslar (Dolna Saksonia) dwa lata później.

Formy niepełne planowane były często jako programy pilotażowe: niekiedy nawet jeden czy dwa cykle innowacji w okrojonej formule mogły stanowić źródło informacji i inspiracji dotyczących dalszych kierunków ewolucji narzędzi partycypacji. Przykładowo, w gminach Dormagen i Heiligenhaus w Nadrenii Północnej-Westfalii proste systemy do zgłaszania propozycji online wyewoluowały w stronę mechanizmów zgłaszania pomysłów i uwag dotyczących funkcjonowania gminy w trybie całorocznym. Z kolei w saksońskim Zwickau mechanizm nadsyłania propozycji inwestycji uruchomiony w roku 2013 stał się po sześciu latach pełną formą budżetu obywatelskiego w wariacie z wydzieloną kwotą.

Z drugiej strony, ponad 1/3 gmin, które realizowały budżet obywatelski wyłącznie we wstępnej formie, poprzestała na jednym cyklu, a ponad połowa z nich nie uruchomiła więcej niż dwóch edycji badanego instrumentu partycypacji. W ramach badania ankietowego zidentyfikowano kilkanaście podmiotów, uwzględnionych przez autora w bazie danych, których przedstawiciele wskazywali na brak realizacji budżetu obywatelskiego w gminie, zarówno w przeszłości, jak i w roku przeprowadzania badania. Przykładami są samorzady w Badenii-Wirtembergii (Bruchsal, Eslingen/Flis, Nürtingen), Nadrenii Północnej-Westfalii (Hürth, Versmold), a także Dolnej Saksonii (Delmenhorst, Emden, Göttingen).

Wymienione gminy mogły w ocenie autora wykorzystywać rozpoznawalność pojęcia „budżet obywatelski” do realizacji marketingu politycznego. W wielu przypadkach należy domniemywać, że słaba reputacja procedur, a niekiedy nawet całkowity brak społecznego odzewu, nie sprzyjały odwoływaniu się do niej przez władze gmin. Niekiedy ostrożną reakcję samorządów można było usprawiedliwić także czasem, który upłynął od realizacji ostatniej edycji. Mogło to sprawiać, że władze gmin zaczynały utożsamiać swój program polityki z jednym z pokrewnych instrumentów partycypacji publicznej, takich jak panel obywatelski.

Odrębną kwestię w procesie dyfuzji innowacji w Niemczech stanowią rozwiązania realizowane na szczeblu ponadgminnym, wdrażane w latach 2011-2012. Odnotowano kilka takich przypadków realizowanych w okręgach⁶⁶⁷ Mansfeld-Südharz (Saksonia-Anhalt), Mayen-Koblenz (Nadrenia-Palatynat), a także w Gießen, Waldeck-Frankenberg oraz Wetterau na terenie Hesji⁶⁶⁸. Powiatowe budżety obywatelskie w Niemczech okazały się dość zróżnicowanymi eksperymentami. Wiele z nich przypominało rozwiązania klasyczne, wdrażane przez gminy: zawierały elementy informowania o budżecie miasta, a także zgłaszania oraz komentowania propozycji, niekiedy w podziale na wątki tematyczne.

⁶⁶⁷ Niemiecki *Kreis* (okręg, powiat) stanowi odpowiednik polskiego powiatu jako drugiego szczebla administracji publicznej w Polsce.

⁶⁶⁸ J. Franzke, E. Roeder, *Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz*, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2014.

Formuły powiatowe nie stanowiły procedur szczególnie żywotnych na tle zróżnicowanych wariantów innowacji, jakie pojawiły się w kraju. Jak wynika z danych w międzynarodowym atlasie budżetów obywatelskich, w latach 2020-2021 nie funkcjonowały w Niemczech już żadne budżety obywatelskie realizowane na szczeblu wyższym niż gmina⁶⁶⁹.

3.5.5. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą

Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą wyewoluowały, podobnie jak formy mieszane, w opozycji do klasycznej formuły innowacji. W niemieckim piśmiennictwie określa się je mianem *Bürgerbudget*. Nazwa ta sugeruje węższy zakres celów względem innowacji typu *Bürgerhaushalt*, z alokacją zasobów jako podstawowym środkiem ich osiągnięcia⁶⁷⁰. Obie grupy rozwiązań różnią się także w szeregu innych aspektów funkcjonowania. Najważniejsze z nich przedstawiono w tabeli 3-5.

Tabela 3-5. Cechy głównych wariantów budżetu obywatelskiego w Niemczech

Cecha	Wariant klasyczny (<i>Bürgerhaushalt</i>)	Wariant z wydzieloną pulą środków (<i>Bürgerbudget</i>)
Cele strategiczne	Kształtowanie struktur współzarządzania. Zwiększenie przejrzystości budżetu miejskiego dla mieszkańców.	Kształtowanie demokracji lokalnej. Ułatwienie mieszkańcom identyfikowania się z miastem.
Wydzielona kwota	Nie	Tak
Charakterystyka dyskusji i rodzaje	Głównie zagadnienia ogólnomiejskie.	Koncentracja na drobnych, lokalnych projektach.

⁶⁶⁹ Por. łączną liczbę eksperymentów na różnych szczeblach administracji z liczbą gminnych budżetów obywatelskich w: *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 221.

⁶⁷⁰ Niemieckie pojęcie *Budget* oznacza budżet w sensie wyodrębnionej puli środków, nie zaś jako instrument zarządzania finansami samorządu.

zgłaszanych pomysłów	Różnorodność tematyczna zadań.	
Rola lokalnej administracji	Dominująca	Może być ograniczana na rzecz zwiększenia zaangażowania obywateli (lub ich grup).
Sposób podejmowania decyzji	Ostateczne decyzje w zakresie alokacji środków podejmuje rada gminy.	Rada gminy ustala zasady selekcji projektów przez mieszkańców oraz organizacje pozarządowe.

Źródło: C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in...*, dz. cyt., s. 18.

Co ciekawe, mimo względnie utrwalonego podziału na wskazane dwa główne warianty innowacji w niemieckim piśmiennictwie, samorządy określają swoje budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą na różne sposoby. W Brandenburgii tylko co trzecia gmina stosuje termin *Bürgerbudget*, a aż 60% samorządów wykorzystuje nazwę klasycznego rozwiązania. Przykładem zastosowania drugiego podejścia jest licząca nieco ponad 10 tys. mieszkańców brandenburska gmina Schöneiche k. Berlina. Poza wydzieloną pulą środków na drobne projekty w rozwiązaniu wdrożonym tam pod nazwą *Bürgerhaushalt* przewidziano upowszechnianie materiałów informujących o stanie finansów gminy i objaśniających wielkości kosztów związanych z realizacją wybranych inwestycji. Przypadek ten może posłużyć jako ilustracja spotykanego niekiedy postrzegania *Bürgerbudget* nie jako instrumentu partycypacji, lecz jako samej wydzielonej kwoty, mogącej stanowić element różnych, niekiedy bardziej złożonych rozwiązań⁶⁷¹.

W niemieckich budżetach obywatelskich z wydzieloną kwotą obecne mogą być elementy zaczerpnięte z różnych modeli innowacji w ujęciu Y. Sintomera i in.

⁶⁷¹ Por. Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, 2020, https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/Buergerbudget/Evaluation_Eberswalder_Buergerbudget_-_Fortschreibung_Februar_2020_.pdf (dostęp: 21.09.2022), s. 11.

W swych celach strategicznych i charakterystyce odpowiadają one atrybutom modelu „Porto Alegre dla Europy”. Pod względem lokalnego charakteru dyskusji mogą one w niektórych swych odmianach przypominać model partycypacji sąsiedzkiej, z silną rolą samorządu lokalnego jako ostatecznego decydenta w kwestii kierunków alokacji środków. W procesie tym uczestniczyć mogą również przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz partii politycznych, występujący w różnych rolach, w tym jako strony współfinansujące projekty. Cechy te wpisują się z kolei w specyfikę modeli opartych na dialogu międzysektorowym.

Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą uznać należy za rozwiązanie trzeciej generacji w Niemczech, o rosnącym znaczeniu w drugiej połowie II dekady wieku XXI. Między 2014 a 2017 r. liczba eksperymentów w omawianej formule podwoiła się, a jej udział w ogóle procedur uruchamianych w kraju wzrósł z 15% do ponad 40%⁶⁷². Niemal wszyscy innowatorzy uruchamiający po raz pierwszy swe eksperymenty w latach 2019-2020 wykorzystywali formułę *Bürgerbudget*. W samej Brandenburgii odnotowano w roku 2020 ponad 30 aktywnych budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą⁶⁷³. Było to siedmiokrotnie więcej niż w roku 2015, kiedy wariant ten stanowił jedną trzecią wszystkich formuł innowacji realizowanych w Niemczech.

Z biegiem czasu budżet obywatelski z wydzieloną kwotą, podobnie jak klasyczny wariant *Bürgerhaushalt*, podlegał urozmaiceniom. Doprowadziły one do ukształtowania się trzech zasadniczych odmian innowacji typu *Bürgerbudget*, różniących się zwłaszcza pod względem zakresu decentralizacji działań, a także obecności aspektów tematycznych⁶⁷⁴. Dwie pierwsze odmiany stanowią klasyczne, terytorialne budżety obywatelskie. W najpopularniejszej z nich wydzielona kwota przeznaczona jest do podziału między projekty wspierane przez grupy obywateli a nierzadko także instytucje działające na terenie gminy. Zgłaszanie zadań i ich

⁶⁷² V. Vorwerk i in., 9. Statusbericht. Bürgerhaushalt in Deutschland (2014-2017), 2018, https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9._Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf (dostęp: 14.11.2022), s. 9.

⁶⁷³ Brandenburskich budżetów obywatelskich w formie wydzielonej puli środków było w roku 2020 siedem razy więcej niż wszystkich innych wariantów innowacji w regionie. Zob. C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in...*, dz. cyt., s. 8.

⁶⁷⁴ Tamże.

wybór odbywa się najczęściej drogą cyfrową, natomiast spotkania plenerowe mają charakter uzupełniający, stanowiąc np. element fazy informacyjnej.

Pierwsza odmiana *Bürgerbudget* obecna jest w licznych średnich i małych gminach, zwłaszcza o charakterze miejskim, gdzie potrzeby inwestycyjne są często bardziej jednorodne niż na obszarach miejsko-wiejskich. Pod tym względem omawiane rozwiązania przypominają typowe budżety obywatelskie w Polsce – z tą różnicą, że grono interesariuszy partycypacji jest zazwyczaj szersze. Przykładem omawianego subwariantu budżetu obywatelskiego z wydzieloną kwotą jest procedura w małej brandenburskiej gminie Bad Freienwalde, koordynowana przez stowarzyszenie (zarządzane przez mieszkańców) we współpracy z administracją lokalną.

Drugą grupę tworzą rozwiązania częściowo zdecentralizowane, podobne do dzielnicowych (osiedlowych) budżetów obywatelskich w Polsce. Bazują one na ujednoliconych na szczeblu gminy procedurach i pulach środków wydzielonych na szczeblu pomocniczych jednostek terytorialnych, niekiedy uzupełnianych o pulę środków na projekty ogólnomiejskie. Procedury takie funkcjonują w gminach Nadrenii Północnej-Westfalii (np. w Bonn, Dorsten i Kamen), a także m.in. w znajdującej się na terenie Meklemburgii Pomorza-Przedniego gminie Greifswald.

Drugi subwariant wykorzystywany jest ponadto przez samorządy Brandenburgii, czego przykładem jest wdrożony już w roku 2011 pierwszy niemiecki osiedlowy budżet obywatelski w gminie Senftenberg. Uwzględnia on zróżnicowane kwoty dla wyróżnionych na potrzeby partycypacji obszarów miasta, a także znajdujących się w granicach gminy miejscowości. Fundusze dzielnicowe (osiedlowe) stanowią dogodne rozwiązanie dla dużych ośrodków miejskich, chcących uniknąć problemów związanych ze scentralizowanym zarządzaniem budżetem obywatelskim w warunkach znacznej liczebności populacji i wynikającego z niej zróżnicowania potrzeb w przekroju gminy.

Trzecią odmianę budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą określa się jako rozwiązania „nastawione na dialog i wzmacnianie demokracji”⁶⁷⁵. Ich przykładem jest budżet obywatelski dla dzieci i młodzieży, funkcjonujący od roku 2020 w średniej wielkości brandenburskiej gminie Werder (Havel). Ów „budżet przyszłości” (*Zukunftshaushalt*) uwzględnia kwotę 200 tys. euro na projekty, które mogą być zgłaszane przez każdego mieszkańca miasta, lecz wybierane są wyłącznie przez uczniów szkół w gminie w toku dyskusji. W podobny sposób zorganizowano procedurę w liczącej niespełna 15 tys. mieszkańców gminie Angermünde. We wdrożonym tam „budżecie międzypokoleniowym” (*Generationenbudget*) możliwość zgłaszania i wyboru projektów realizowanych z odrębnych pul uzyskali przedstawiciele trzech generacji, w tym dzieci do lat 16 oraz seniorzy powyżej 65 roku życia.

Coraz częściej obserwować można także tematyczne ukierunkowanie procedur podobne do tego, jakie znane jest z doświadczeń polskich samorządów. Tematyczne rozwiązania z wydzieloną kwotą wdrożono m.in w gminach Buchholz in der Nordheide (zielony budżet obywatelski) oraz Unna (budżet na projekty rewitalizacyjne) w Nadrenii Północnej-Westfalii. Na ciekawe rozwiązanie zdecydowano się także w 2021 r. w Konstancji w Badenii-Wirtembergii, gdzie w procesie selekcji projektów uwzględnia się kryterium wspierania ochrony środowiska. Cel ten realizowany może być także w sposób pośredni, tj. poprzez zwiększanie świadomości ekologicznej mieszkańców gminy.

Przedstawione trendy w ewolucji budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą w Niemczech odczytać należy jako dążenie do zmiany sposobu postrzegania instrumentu partycypacji łatwego do wdrożenia, lecz ograniczonego pod względem funkcjonalności. Obserwacje te stanowią kolejny krok w procesie sprawdzania czwartej hipotezy cząstkowej. Uzasadniają one jednocześnie bliższe przyjrzenie się omawianemu wariantowi innowacji na dalszych etapach badania, którego wyniki zaprezentowano w rozdziale piątym rozprawy.

⁶⁷⁵ C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in...*, dz. cyt., s. 46.

Wpierw jednak zasadne było przeprowadzenie identyfikacji oraz statystycznego opisu następujących po sobie kohort innowatorów, wdrażających przedstawione wyżej formuły innowacji. Wyniki owej analizy przedstawiono w kolejnym rozdziale rozprawy. Szczególną uwagę poświęcono w nim przestrzennym aspektom procesu upowszechniania się budżetów obywatelskich, pozwalającym lepiej zrozumieć oddziaływanie na ten proces odmiennych instytucji funkcjonujących w badanych państwach.

Rozdział 4. Dyfuzja polskich i niemieckich budżetów obywatelskich

4.1. Założenia i przebieg badania

Złożony charakter analizy empirycznej, której wyniki zaprezentowano w niniejszym rozdziale, wymaga szerszych wyjaśnień dotyczących tak samego procesu kompilacji baz danych, jak i statystycznych metod ich weryfikacji. Wstępny przegląd zebranych informacji wykazał obecność kilku scenariuszy kontaktu gmin z innowacją. Dwa pierwsze dotyczą aktywnego odrzucenia innowacji⁶⁷⁶. Scenariusz trzeci oznaczał transfer innowacji i stanowił główny przedmiot zainteresowania autora. Aktywność innowatorów rejestrowano przy pomocy dwóch kryteriów, tj. według:

- pełnych cykli budżetu obywatelskiego uruchamianych w poszczególnych latach („BO uruchomione”);
- ciągłości realizacji budżetu obywatelskiego przez innowatora („BO aktywne”).

Pierwsze, węższe kryterium wiąże się z określeniem daty ogłoszenia rozpoczęcia danej procedury⁶⁷⁷, zbieżnej z początkiem fazy informowania lub naboru projektów. Co się tyczy cykli zawieszanych z uwagi na restrykcje pandemiczne, uznawano je za rozpoczęte i sfinalizowane – chyba że dostępne były wiarygodne informacje o anulowaniu lub wstrzymaniu realizacji projektów na bliżej nieokreślony czas. Kategoria aktywnego budżetu obywatelskiego odnosi się natomiast do samorządów, które w danym roku kalendarzowym realizowały dowolny z etapów cyklu budżetu obywatelskiego uruchomionego w bieżącym lub

⁶⁷⁶ W scenariuszu pierwszym gmina wdrażała innowację (poprzez stosowny akt prawny lub samo przekazanie informacji mieszkańcom), a następnie rozpoczynała realizację pierwszej edycji i zawieszała ją na którymś z etapów. W scenariuszu drugim samorządy dokonywały transferu w sensie prawnym, nie podejmując jednak dalszych skutecznych kroków na rzecz zainicjowania pierwszej edycji. Kwestię pasywnych odrzuceń innowacji pominięto, rozważając jedynie pojedyncze przypadki odpowiadające takiemu scenariuszowi w dalszej części badania.

⁶⁷⁷ W znakomitej większości przypadków chodzi o uruchomienie jednej edycji budżetu obywatelskiego w ciągu danego roku kalendarzowego. Odnotowano tylko kilka sytuacji, w których samorządy uruchamiały dwa cykle: wynikało to ze specyfiki harmonogramów procedur (początek cyklu w pierwszych miesiącach roku kalendarzowego) oraz względnie niewielkiej długości pojedynczego cyklu w rzeczonych gminach.

poprzednim roku kalendarzowym. Kryterium to pozwoliło na uchwycenie dość licznych samorządów w Niemczech, które nie uruchamiały w danym roku kalendarzowym kolejnej edycji ze względu na przyjęty cykl dwuletni lub też potrzebę realizacji zaległych zadań.

Rozważania w kolejnych podrozdziałach rozpoczęto od przedstawienia dynamiki dyfuzji w ujęciu ilościowym oraz przestrzennym. Wykorzystano dwa przedstawione kryteria, uzupełniając je o wartości skumulowane, obrazujące przyrost liczby gmin, które przynajmniej raz w badanym okresie przeprowadziły pełny cykl partycypacji („BO wdrożone”). Przeprowadzono analizę fluktuacji innowatorów w czasie, która, jak pokazały badania P. Spady dla samorządów w Brazylii⁶⁷⁸, jest wartościowym elementem badań nad dyfuzją innowacji. Analiza ta stanowiła pierwszy etap w ocenie żywotności (cykliczności) budżetów obywatelskich, traktowanej jako miernik społecznego poparcia – legitymizacji działania władz lokalnych⁶⁷⁹. Autor zdecydował się na zastosowanie trzyletniego kryterium cykliczności, uznawanego zarówno w polskim⁶⁸⁰, jak i niemieckim piśmiennictwie⁶⁸¹ za właściwy dla wychwycenia innowacji cechujących się stabilnością⁶⁸².

Kolejnym etapem badania była identyfikacja oraz określenie cech poszczególnych kohort innowatorów. Analizę przy pomocy metod statystyki opisowej uzupełniono o graficzną analizę koncentracji innowatorów w przestrzeni. Badanie to stanowiło podstawę przeprowadzonej w kolejnym kroku analizy

⁶⁷⁸ P. Spada, *The Diffusion of...*, dz. cyt.

⁶⁷⁹ L. Holtkamp, Bürgerhaushalt, w: *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, N. Kersting (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 226-227.

⁶⁸⁰ E. Stokłuska, Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2014, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 2014, <https://stocznia.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RaportDBP2014.pdf> (dostęp: 16.08.2022), s. 7.

⁶⁸¹ K. Masser, Bürgerhaushalte aus Sicht..., dz. cyt.; S. H. Schneider, *Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011. Evaluationsbericht. Dokumentation*, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften (MSW), Oldenburg 2011, s. 74.

⁶⁸² Kryterium trzyletnie pozwala na identyfikację budżetów obywatelskich, które po pierwszej, pilotażowej edycji doczekały się przynajmniej jednego cyklu, w którym istnieje możliwość korekty procedury, oraz co najmniej jednej edycji, w ramach której możliwe jest wyciągnięcie szerszych wniosków z dokonywanej na bieżąco ewaluacji.

autokorelacji przestrzennej, pozwalającej na identyfikację efektów sąsiedzkich oraz hierarchicznych w procesie dyfuzji innowacji w Polsce oraz w Niemczech.

4.2. Dynamika dyfuzji

W Polsce na transfer budżetu obywatelskiego nie później niż w roku 2020 zdecydowała się niemal co piąta gmina w państwie; jeszcze sześć lat wcześniej wskaźnik ten wynosił niespełna 7%⁶⁸³. W roku 2019, u szczytu popularności innowacji w Polsce, pierwszą lub kolejną edycję tego instrumentu uruchomił jeden na sześć polskich samorządów. Już sześć lat wcześniej, w roku 2013, liczba gmin z aktywnymi procedurami w Polsce przewyższyła tę w Niemczech, gdzie proces dyfuzji toczył się już wówczas od 15 lat. W Niemczech w przekroju całego okresu dyfuzji co najmniej jeden cykl procedury uruchomiło ok. 3% samorządów⁶⁸⁴. Owe różnice pod względem ewolucji popularności badanej innowacji wśród polskich i niemieckich gmin przedstawiono na rys. 4-1.

Na tle względnie stabilnych oraz niskich udziałów innowatorów niemieckich w ogóle samorządów gminnych w Niemczech w latach 2011-2020 Polskę wyróżnia znacznie większa dynamika zmian, zwłaszcza pomiędzy rokiem 2013 i 2015. Nie oznacza to braku zmian w kierunku ewolucji budżetów obywatelskich w Niemczech, gdzie, począwszy od roku 2017, zaznacza się łagodny trend wzrostowy, obserwowany wcześniej w pierwszej dekadzie XXI w. Dla właściwej interpretacji tego, a także innych trendów w zakresie dyfuzji badanej innowacji w obu państwach zasadne jest spojrzenie zarówno na wartości względne w ujęciu rok do roku, jak i wartości absolutne w liczebności innowatorów⁶⁸⁵.

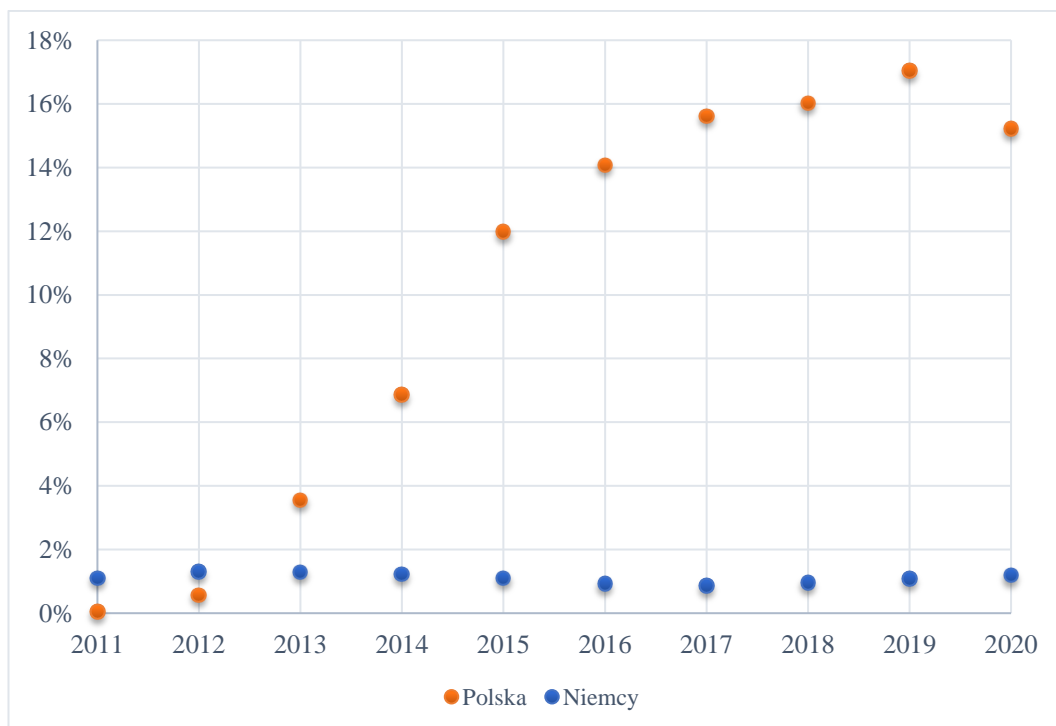
⁶⁸³ Obliczenia na podstawie badań własnych oraz danych z Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT) w:

<https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> (dostęp: 25.10.2022).

⁶⁸⁴ Obliczenia własne na podstawie danych w: tamże.

⁶⁸⁵ Podkreślić należy znaczne rozbieżności w liczebności samorządów gminnych w obu badanych państwach. W Niemczech łączna liczba gminnych jednostek samorządu terytorialnego jest ponad czterokrotnie większa (ponad 10 tys.) od tej w Polsce (ok. 2,5 tys.).

Rysunek 4-1. Liczba gmin z aktywnymi BO w relacji do wszystkich gmin w państwie



Źródło: Opracowanie własne.

W Polsce budżet obywatelski wdrożony został w okresie objętym badaniem przez 465⁶⁸⁶ samorządów gminnych (rys. 4-2). Wartość ta odpowiada szacunkom opublikowanym w międzynarodowym atlasie budżetów obywatelskich z roku 2021⁶⁸⁷, uwzględniającym liczbę gminnych budżetów obywatelskich w Polsce po wykluczeniu funduszy sołeckich⁶⁸⁸. Intensywny wzrost popularności budżetów obywatelskich w Polsce miał miejsce między drugim a piątym rokiem dyfuzji, na co wskazywano już we wcześniejszych badaniach⁶⁸⁹. Po roku 2015 dynamika wzrostu liczby innowatorów słabła, a już trzy lata później coraz większa stawać

⁶⁸⁶ Ponadto w badaniu uwzględniono pięć kolejnych transferów innowacji, które miejsce miały już po roku 2020.

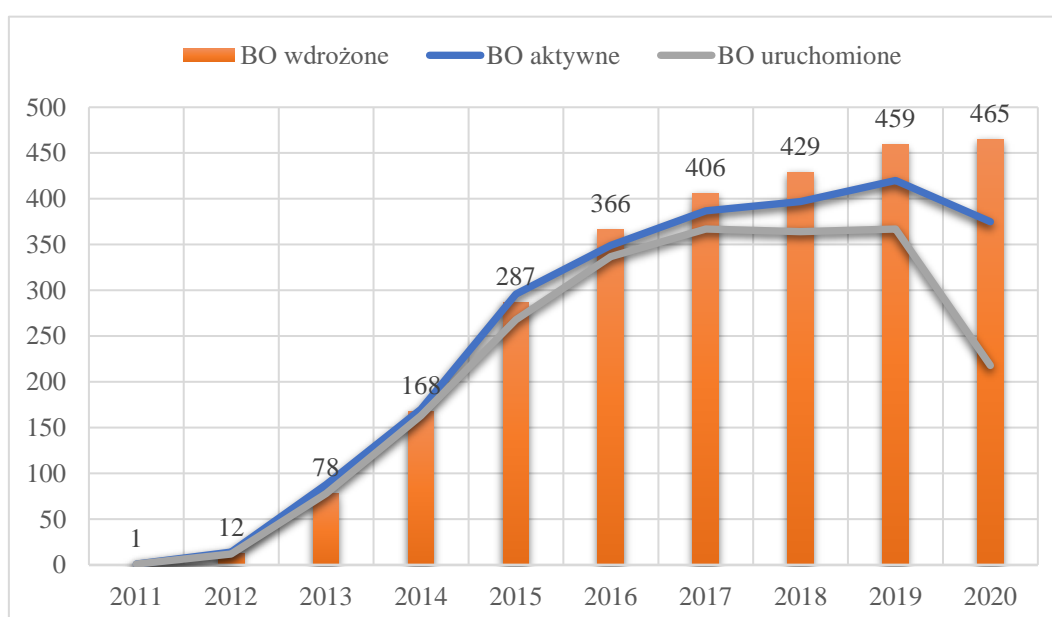
⁶⁸⁷ *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 236.

⁶⁸⁸ Odjęcie od liczby samorządów z budżetem obywatelskim w roku 2020 (1989) liczby funduszy sołeckich (1527) wskazuje na 462 przypadki badanej innowacji w rozumieniu autora (przy założeniu, że na jeden samorząd przypada tylko jedna procedura budżetu obywatelskiego). W kwestii statystyk dotyczących funduszy sołeckich w Polsce zob. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 14.10.2022).

⁶⁸⁹ D. Bednarska-Olejniczak, J. Olejniczak, *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes*, w: *Hope for Democracy: 30 Years of...*, dz. cyt., s. 346.

zaczęła się różnica pomiędzy gminami aktywnymi a gminami inicjującymi kolejną edycję budżetu obywatelskiego. W roku 2019 zaobserwowano szczyt zarówno dla liczby gmin aktywnych, jak i tych, które inicjowały kolejny cykl partycypacji. Trend ten przypisywać można zachowawczej postawie samorządów w związku z perspektywą wejścia w życie nowych ram prawnych dla realizacji innowacji. W roku 2020 zawieszano realizację procedur, w tym tych rozpoczętych w roku poprzednim, ze względu na restrykcje oraz konieczność realokacji kierunków inwestycji w związku z wybuchem pandemii COVID-19⁶⁹⁰.

Rysunek 4-2. Dyfuzja budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2020



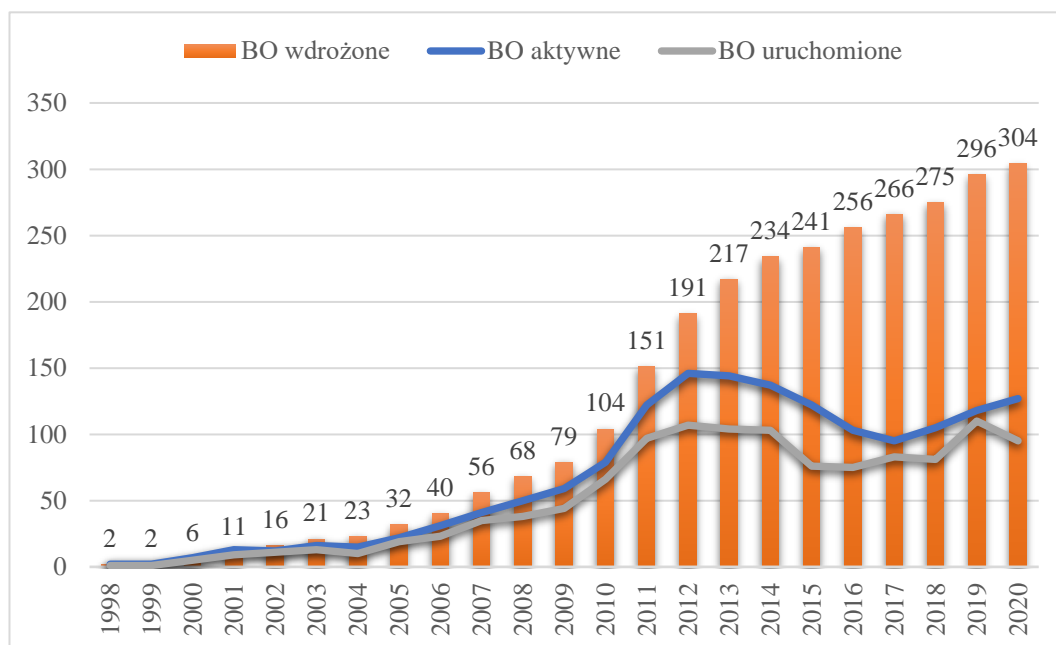
Źródło: Opracowanie własne.

Przebieg dyfuzji badanej innowacji przedstawia się odmiennie dla Niemiec (rys. 4-3). W pierwszej dekadzie wzrost liczby innowatorów odbywał się stopniowo. Dynamika tego procesu rosła w latach 2004-2009, a pomiędzy 2010 i 2011 rokiem liczba podmiotów, które przeprowadziły przynajmniej jedną edycję budżetu obywatelskiego, zwiększyła się aż o 45%. Szczyt liczby innowatorów z budżetem obywatelskim w stanie aktywnym osiągnięty został w roku 2012, kiedy to ok. 1,3% gmin (bądź ich części) w państwie uruchamiało bądź kontynuowało

⁶⁹⁰ Fundacja Stocznia, Wpływ pandemii na..., dz. cyt.

swe działania w ramach budżetów obywatelskich⁶⁹¹. Lata kolejne naznaczone były przez stopniowy spadek liczby podmiotów spełniających to kryterium.

Rysunek 4-3. Dyfuzja innowacji w Niemczech w latach 1998-2020



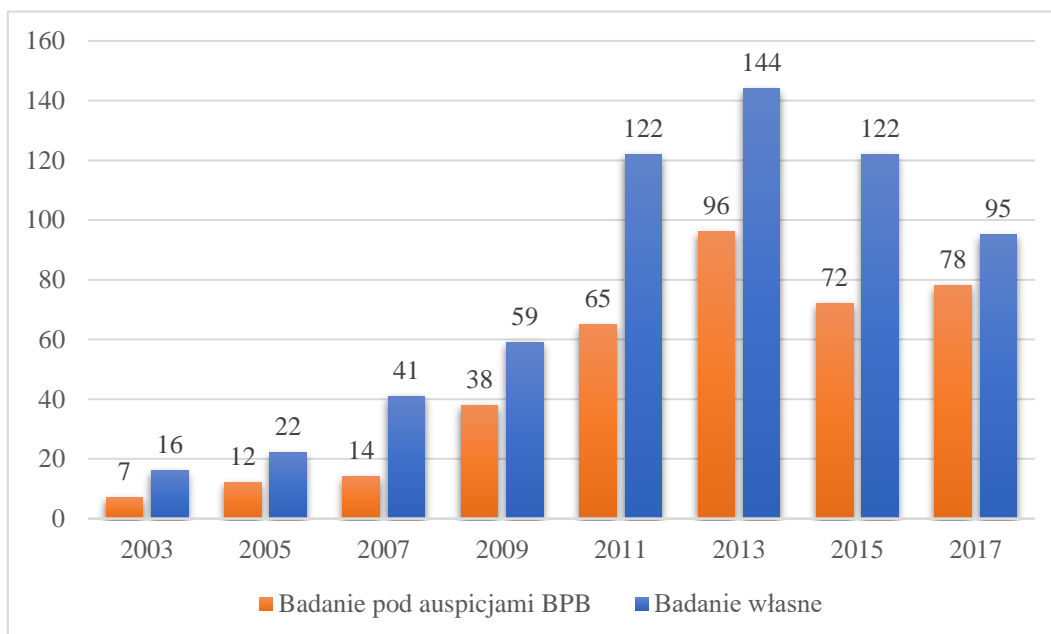
Źródło: Opracowanie własne.

Uzyskane dla Niemiec dane porównano z informacjami zebranymi w ramach wcześniejszych badań w literaturze przedmiotu (rys. 4-4). Podobieństwa dotyczą ogólnych trendów, zwłaszcza dla kilku pierwszych lat procesu dyfuzji. Widoczne rozbieżności dla pozostałych podokresów wynikać mogą z metodyki badań przyjętej przez partnerów sieci *Netzwerk Bürgerhaushalt*, zgodnie z którą uwzględniane były prawdopodobnie tylko budżety obywatelskie niebudzące zastrzeżeń co do spełniania kryteriów budżetu obywatelskiego. Obserwowane różnice wiązać należy także z częstym brakiem jasno określonych ram czasowych dla poszczególnych cykli innowacji w Niemczech. Niektóre budżety obywatelskie realizowane były jako proces ciągły i zazębiały się w czasie z edycjami wdrażanymi w nowych odsłonach. Podobne wątpliwości dotyczą także szacunków dla okresu

⁶⁹¹ Obliczenia własne na podstawie danych w: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/> (dostęp: 17.02.2023).

po roku 2017, zamykających się w przedziale od ponad 100⁶⁹² do 140⁶⁹³ aktywnych budżetów obywatelskich obecnych w państwie po tym roku. Wartości uzyskane w badaniu autora wpisują się w środek tego przedziału.

Rysunek 4-4. Innowatorzy z Niemiec z aktywnymi BO



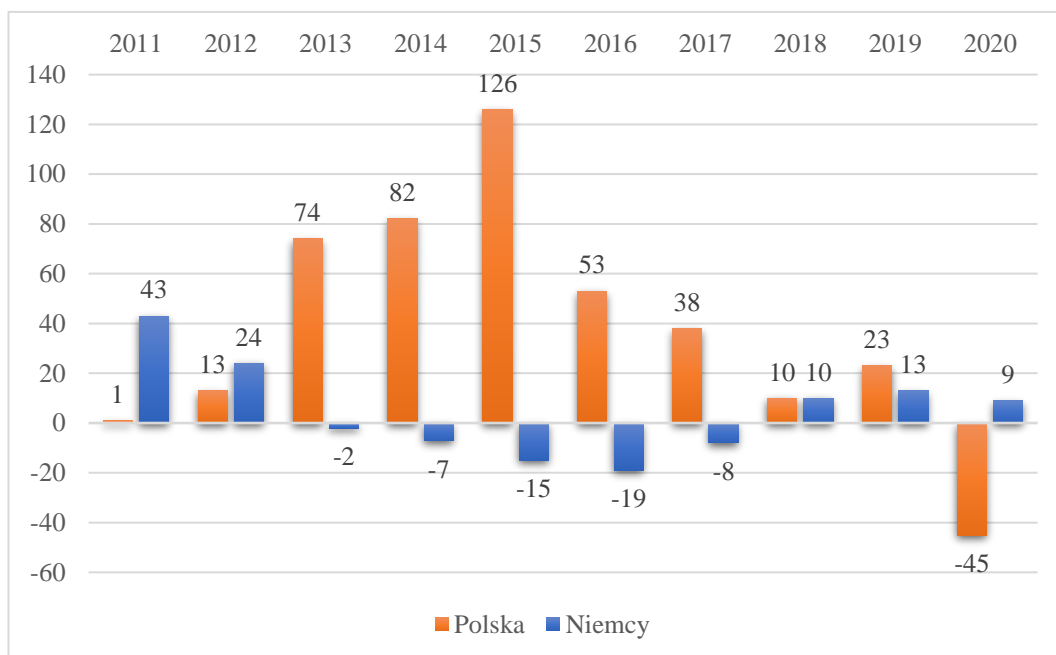
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań własnych oraz raportów opracowanych na zlecenie Federalnej Agencji ds. Edukacji Politycznej (BPB).

Na rys. 4-5 przedstawiono dane obrazujące rokroczne fluktuacje liczby samorządów z aktywnymi budżetami obywatelskimi w Polsce oraz w Niemczech. W Polsce rokroczne saldo fluktuacji gmin aktywnych było dodatnie w niemal całym okresie badawczym. Wyjątkami byłznaczony przez restrykcje pandemiczne rok 2020, a także lata 2016 i 2019, w których odnotowano dwucyfrowe wartości dla gmin tracących status aktywnych. W Niemczech początek oraz połowa drugiej dekady XXI w. charakteryzowały się silnymi na tle reszty okresu fluktuacjami liczby samorządów aktywnych. Dotyczy to zwłaszcza lat 2010-2012, kiedy wskazywane wcześniej rozbieżności w wynikach badań były szczególnie wysokie (por. rys. 4-4).

⁶⁹² C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in...*, dz. cyt., s. 11.

⁶⁹³ *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, dz. cyt., s. 220.

Rysunek 4-5. Saldo fluktuacji innowatorów z aktywnymi BO w Polsce i w Niemczech



Źródło: Opracowanie własne.

W okresie tym wiele gmin eksperymentowało z badanym instrumentem partycypacji, częstokroć uruchamiając budżety obywatelskie w formie niepełnej. W latach 2015-2017 obserwować można było umiarkowane przyrosty liczby gmin z aktywną innowacją, współwystępujące z częstym porzucaniem budżetów obywatelskich. Rezygnacje dotyczyły w niektórych latach nawet ponad 40% samorządów, których innowacja jeszcze rok wcześniej miała status aktywny⁶⁹⁴.

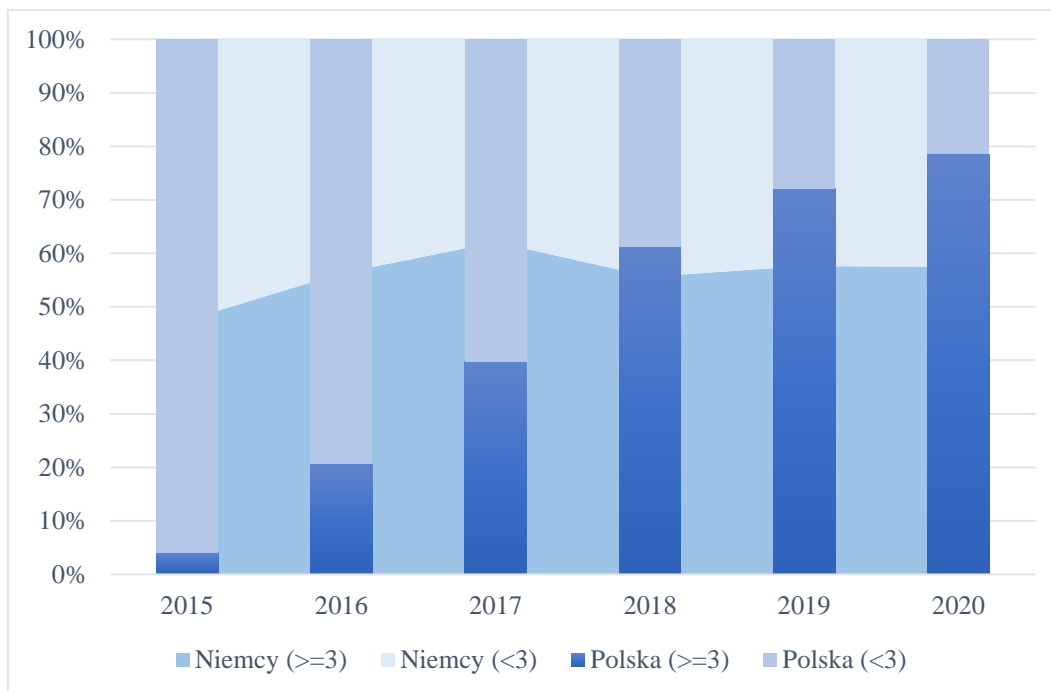
Na rys. 4-6 przedstawiono procentowe udziały⁶⁹⁵ tych samorządów, które najpóźniej w danym roku uruchamiały trzecią lub kolejną edycję budżetu obywatelskiego. Wykres składa się z dwóch grup informacji: dane dla Polski zebrano w kolumnach, zaś te dla Niemiec przedstawione zostały w postaci warstwy w tle. Dla zachowania przejrzystości wykresu zakres czasowy ograniczono do lat 2015-2020. Trzyletnie kryterium cykliczności spełniało w Niemczech w latach 2004-2014 od 20 do 30% wszystkich gmin o aktywnym statusie innowacji, przy

⁶⁹⁴ Przy tak silnych fluktuacjach, również w obrębie jednego roku kalendarzowego, znaczenia nabierać może szczegółowy okres pomiaru (kwartał, miesiąc), który nie był raportowany w badaniach.

⁶⁹⁵ W ogóle innowatorów z budżetami obywatelskimi o statusie aktywnym w danym roku.

czym wartości te cechowały się znaczną zmiennością. Dopiero od roku 2016 badane kryterium spełniane jest przez większość niemieckich innowatorów. Tymczasem w Polsce w latach 2015-2020 obserwować można było liniowy przyrost odsetka samorządów spełniających rzeczony kryterium, aż do poziomu niespełna 80%.

Rysunek 4-6. Polscy i niemieccy innowatorzy realizujący BO cyklicznie w latach 2015-2020



Źródło: Opracowanie własne.

Przy zaostrzeniu kryterium do pięciu ukończonych edycji odsetek gmin je spełniających w Polsce wzrasta z 3% w roku 2017 do 46% trzy lata później. W Niemczech w latach 2017-2020 niezmiennie około 40% gmin z aktywnymi budżetami obywatelskimi uruchamiało co najmniej piątą z kolei edycję badanego instrumentu. Podnosząc próg dalej, identyfikować można odsetki gmin o dojrzałych procesach partycypacji publicznej. I tak, co dziesiąty innowator w Polsce inicjował w 2020 roku już siódmą edycję budżetu obywatelskiego. W Niemczech czyniło to już ok. 1/3 samorządów z aktywną innowacją. Przytaczane statystyki unaoczniają różnice w strukturze badanych innowacji między analizowanymi państwami. W Niemczech większa niż w Polsce część samorządów realizuje dojrzałe,

wieloletnie procedury. Wciąż jednak stanowią one mniejszość na tle dość licznych jedno- lub dwurocznych eksperymentów.

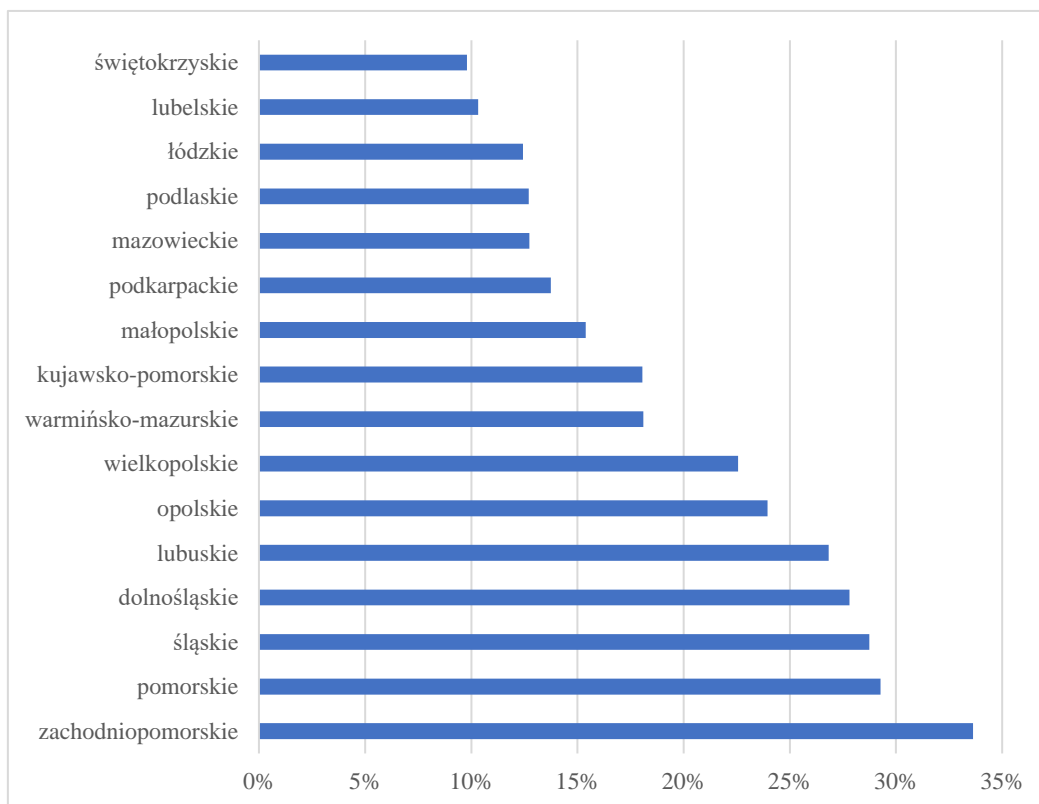
Różnice pomiędzy procesami dyfuzji badanej innowacji w Polsce oraz w Niemczech uwidaczniają się również w aspekcie przestrzennym. Wglądu w popularność budżetów obywatelskich w regionach badanych państw dostarczają dane względne, odnoszące liczbę wdrożeń w gminach w danym regionie do łącznej liczby samorządów gminnych na jego terenie. Dla porównań wybrano trzy lata, 2013, 2016 oraz 2020⁶⁹⁶, wspólne dla obu procesów dyfuzji. Dane, uporządkowane rosnąco według odsetków innowatorów, przedstawiono na kolejnych wykresach.

W przypadku Polski (rys. 4-7) odsetki innowatorów w ogólnej liczbie gmin w poszczególnych regionach wahają się między 10% a ponad 30%. Wysoka względna liczba innowatorów charakteryzuje województwa o najwyższych wskaźnikach urbanizacji, do których innowacja dotarła najwcześniej. Najwięcej, bo ponad 1/3 samorządów gminnych zdecydowała się na transfer budżetu obywatelskiego w woj. zachodniopomorskim. Region ten cechuje także wysoka na tle większości pozostałych województw dynamika przyrostu transferów innowacji w latach 2013-2020, wynosząca 138%. Podobna dynamika cechuje woj. świętokrzyskie, gdzie budżet obywatelski wdrożył jednak tylko co dziesiąty samorząd gminny. Jedna na dziesięć gmin podjęła się transferu innowacji także w woj. lubelskim, które wyróżnia się największą, wynoszącą ponad 150% dynamiką przyrostu eksperymentów w badanym okresie. Ciekawy jest ponadto przypadek woj. podlaskiego, gdzie niska absolutna liczba wdrożeń koresponduje ze względnie niskim odsetkiem innowatorów w ogóle gmin mimo dość wysokiego poziomu urbanizacji regionu – wyższego niż dla czterech pozostałych województw makroregionu wschodniego⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ Tak jak na pozostałych etapach badania, uwzględniono także pojedyncze przypadki wdrożeń dokonanych w roku 2021.

⁶⁹⁷ GUS, *Rocznik Statystyczny Województw 2019*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2019, s. 28. Do grupy województw z makroregionu wschodniego zaliczono pięć polskich województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie.

Rysunek 4-7. Udziały innowatorów w populacji samorządów gminnych w województwach w Polsce w latach 2013-2020.



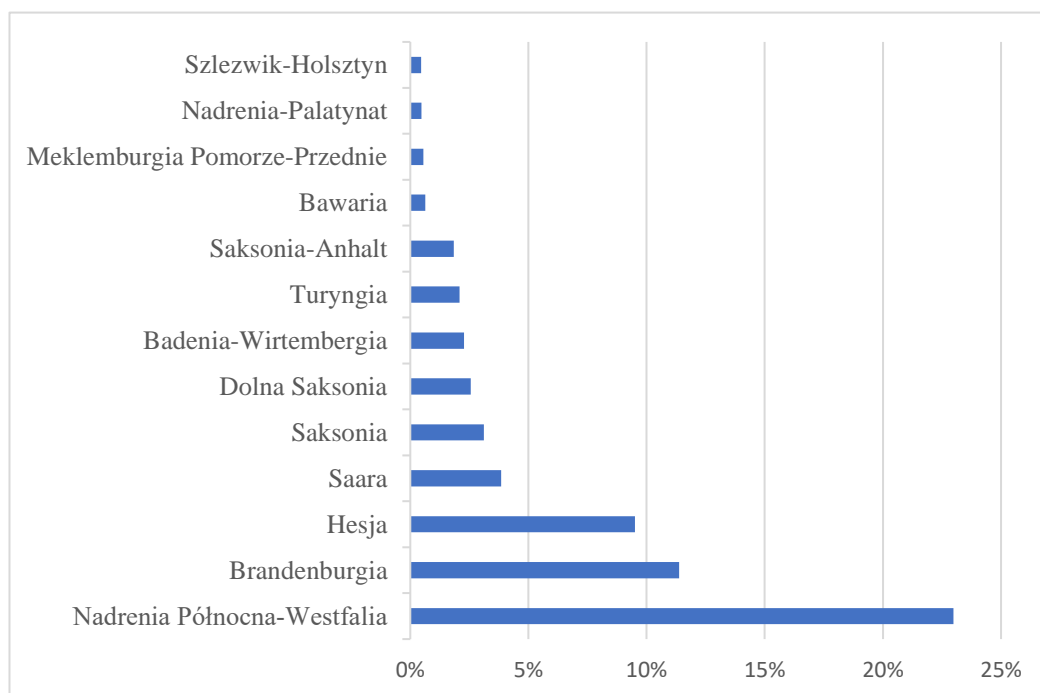
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS, Rocznik Statystyczny Województw 2019, dz. cyt., s. 164-165).

W Niemczech (rys. 4-8) w połowie krajów związkowych udział innowatorów w regionalnej populacji gmin wynosi mniej niż 3% (stanowiące średnią dla kraju), a w niektórych przypadkach, tak jak w Bawarii – mniej niż 1%. Trzy wyróżniające się pod względem nasycenia innowacją regiony stanowią obszary o ponadprzeciętnym poziomie urbanizacji⁶⁹⁸ oraz największej absolutnej liczbie eksperymentów. W dwóch z nich, Hesji oraz Brandenburgii, udziały innowatorów w populacji gmin są na poziomie najniższych odsetków dla polskich województw z makroregionu wschodniego (ok. 10%). Z kolei w Nadrenii

⁶⁹⁸ Na podstawie danych w: DeStatis, Grad der Verstädterung nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-FRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ-Nicht/Archiv/Standardtabellen/33VerstaedterungVorjahr.xlsx?blob=publicationFile> (dostęp: 08.05.2023).

Północnej-Westfalii na transfer innowacji zdecydował się co piąty samorząd gminny, co stanowi poziom nasycenia innowacją podobny do tego, jaki charakteryzuje woj. wielkopolskie.

Rysunek 4-8. Udziały innowatorów w populacji samorządów gminnych w niemieckich krajach związkowych



W zestawianiu pominięto trzy miasta na prawach krajów związkowych z racji ich niewielkiej powierzchni.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych w: Statista, Verteilung der Gemeinden in Deutschland nach Bundesländern (Stand 31.12.2021), 31.01.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1253119/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-bundeslaendern/> (dostęp: 08.05.2023).

4.3. Kohorty innowatorów

Typologizacji kohort innowatorów dokonano przy wykorzystaniu wytycznych E. Rogersa, które posłużyły do wyznaczenia przedziałów wzorcowych (surowych)⁶⁹⁹. Ostateczny układ cezur czasowych ustalono z uwzględnieniem

⁶⁹⁹ Konieczność modyfikacji przedziałów wzorcowych wytłumaczyć można poprzez założenie normalności rozkładu, do oceny którego wykorzystano test Shapiro-Wilka, przy poziomie istotności 5%. Kryterium normalności rozkładu spełniają dane dla Niemiec ($p = 0.003191$), zaś nie spełniają go te dla Polski ($p = 0.1723$).

wydarzeń w polityce lokalnej oraz krajowej, które mogły mieć wpływ na decyzje aktorów wewnętrznych i zewnętrznych oraz związaną z nimi ewolucję badanej innowacji. Przy przydzielaniu podmiotów do poszczególnych kategorii innowatorów brano pod uwagę zarówno rok prawnego wdrożenia innowacji, jak i rok realizacji pierwszej edycji⁷⁰⁰. Typologię adoptujących innowację przedstawiono w tabeli 4-1.

Tabela 4-1. Kategorie innowatorów w Polsce i w Niemczech

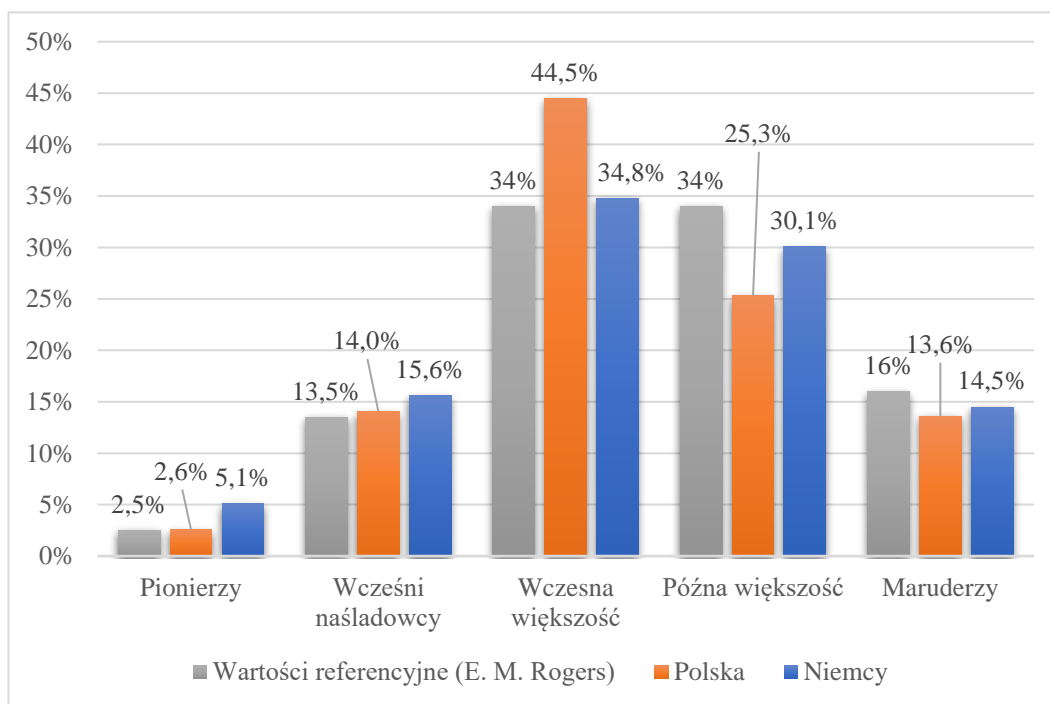
Kategoria innowatorów	Polska (n=470)			Niemcy (n=317)		
	Cezura wzorcowa (surowa)	Przyjęty przedział czasowy	<i>n</i>	Cezura wzorcowa (surowa)	Przyjęty przedział czasowy	<i>n</i>
Pionierzy	-	2011-2012	12	-	1998-2002	14
Wcześni naśladowcy	2010-2012	2013	66	1996-2001	2003-2007	43
Wczesna większość	2013-2015	2014-2015	209	2002-2007	2008-2011	96
Późna większość	2016-2018	2016-2017	119	2008-2013	2012-2014	83
Maruderzy	2019-	2018-	64	2014-	2015-2018	40
Innowatorzy fazy ponownego wzrostu	nd.	nd.	nd.	nd.	2019-	41

Źródło: opracowanie własne.

⁷⁰⁰ Podmioty, w przypadku których rok formalnego wdrożenia innowacji i rok jej pierwszego wykorzystania przypadają na różne przyjęte przedziały czasowe, przydzielane były do kohorty późniejszej. Przykładowo, gmina w Polsce, która na mocy lokalnego aktu prawnego przyjęła budżet obywatelski w roku 2015, ale o rozpoczynaniu procedury informować zaczęła w roku 2016, przydzielona została do kategorii późnej większości (lata 2016-2017).

Procentowe udziały poszczególnych kohort w odniesieniu do populacji innowatorów oraz na tle wartości referencyjnych przedstawiono na rys. 4-9.

Rysunek 4-9. Udziały kohort w ogólnej populacji innowatorów



Źródło: Opracowanie własne.

Uzyskane wartości są zbliżone z referencyjnymi zwłaszcza dla grup na krańcach badanych okresów. Odmiennie rzecz przedstawia się dla grup wczesnej i późnej większości; dotyczy to zwłaszcza Polski, gdzie wskazane kategorie innowatorów wyraźnie różnią się pod względem liczebności. Wiązać należy to z wysoką dynamiką wdrożeń w okresie osiągnięcia przez innowację dojrzałości: bliskość w czasie licznych transferów innowacji w latach 2014-2015 sprzyjała w trakcie badania łączeniu w grupy innowatorów o potencjalnie podobnych, jak i odmiennych cechach. Uwagę zwrócić warto również na stosunkowo liczną niemiecką kohortę pionierów. W tym kontekście istotne stają się odległości w czasie pomiędzy pierwszymi a ostatnimi z pionierów, wynikające ze specyfiki upowszechniania się budżetów obywatelskich w Niemczech na przełomie XX i XXI w.

Koncentrację kohort innowatorów w przestrzeni zaprezentowano na rys. 4-10 oraz 4-11. W Polsce lista regionów z największymi udziałami innowatorów

pokrywa się w pewnym stopniu z listą województw o największym nasyceniu innowacją (por. rys. 4-7), znajdujących się w zachodniej części kraju⁷⁰¹. Najwięcej, po ok. 50 innowatorów zidentyfikowano w woj. śląskim, dolnośląskim, a także wielkopolskim: razem z regionów tych pochodzi ok. 30% innowatorów. W regionach tych, jak również m.in. w woj. zachodniopomorskim oraz pomorskim, odnaleźć można także największą liczbę innowatorów wczesnych, tj. pionierów oraz wczesnych naśladowców. Najmniej eksperymentów odnotowano z kolei w województwach podlaskim (15 wdrożeń) oraz świętokrzyskim (10 wdrożeń).

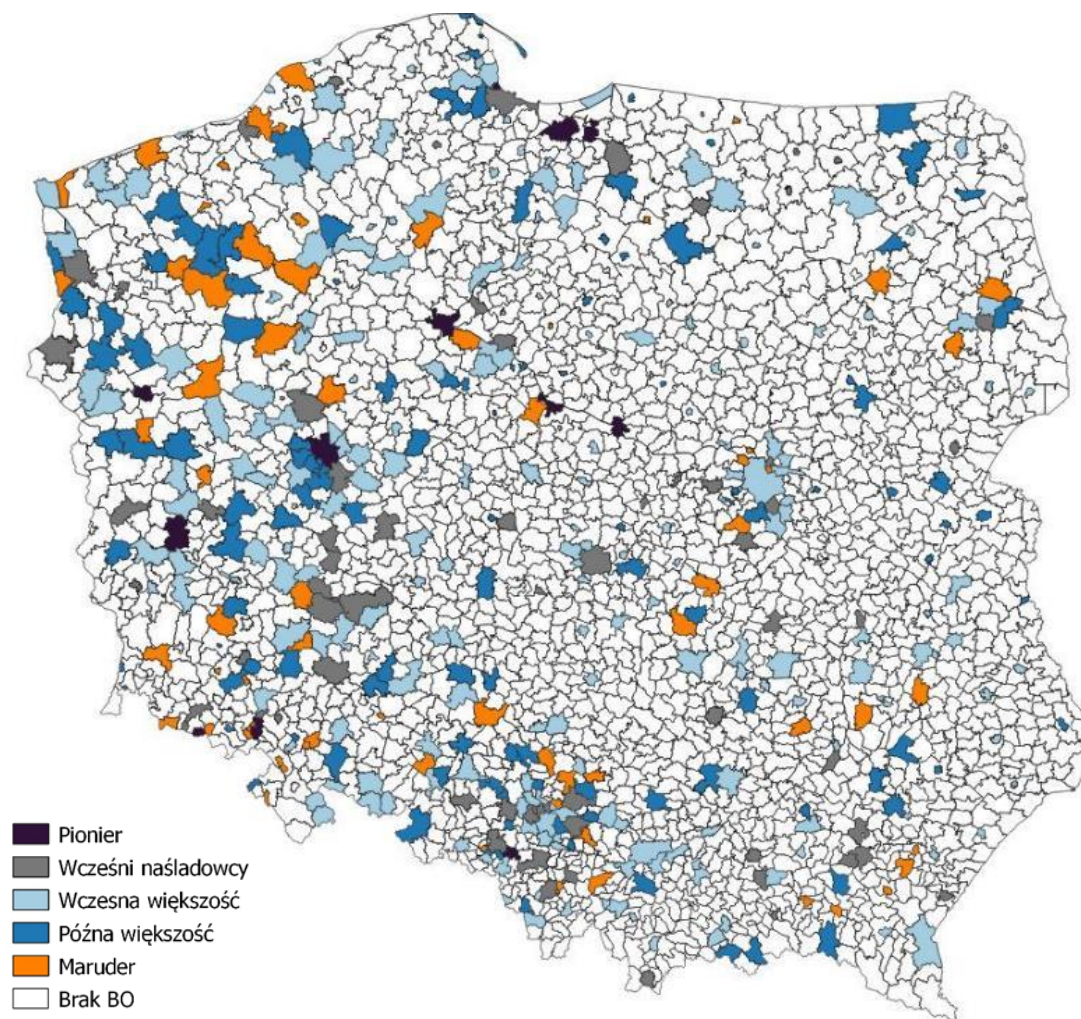
W przypadku Niemiec spójność listy regionów z największym nasyceniem innowacją (por. rys. 4-8) z listą krajów związkowych o największych udziałach innowatorów zaznacza się w jeszcze większym stopniu. Ok. 30% wszystkich gmin wykorzystujących innowację zlokalizowanych jest w Nadrenii Północnej-Westfalii. Kolejne tyle, czyli ponad 90 ośrodków, mieści się łącznie w centralnie położonej Hesji, a także w Brandenburgii w północno-wschodniej części Niemiec. Najmniejszy udział w populacji innowatorów mają podmioty z Meklemburgii Pomorza-Przedniego oraz z kilku niewielkich powierzchniowo krajów związkowych: Saary (w południowo-zachodniej części kraju), a także z Hamburga oraz Bremy, dwóch miast na prawach kraju związkowego.

Przedstawione dane potwierdzają tendencję do koncentrowania się transferów badanej innowacji w nielicznych regionach w Niemczech; zjawisko to nie zaznacza się tak wyraźnie w Polsce⁷⁰².

⁷⁰¹ Warto odnotować, że granica dzieląca obszary o wyższej powszechności innowacji od tych, gdzie budżet obywatelski wdrażany był znacznie rzadziej, przebiega wzdłuż funkcjonującej w latach 1866-1914 granicy między terenami Cesarstwa Niemieckiego a tymi pod władaniem Cesarstwa Rosyjskiego oraz Austro-Węgier. Z perspektywy teorii zależności od ścieżki granice zaborowe mogą stanowić cenne wyjaśnienie utrzymujących się różnic w zasobach kapitału społecznego. Zob. J. Działek, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 60-66.

⁷⁰² Ową specyfikę procesów dyfuzji w badanych państwach przedstawić można także przy pomocy wartości miar koncentracji oraz asymetrii, obliczonych dla rozkładów danych w podziale na kohorty innowatorów. W przypadku Niemiec wysoka i dodatnia kurtoza (5,49) sygnalizuje obecność liczniejszych względem rozkładu normalnego wartości odstających, reprezentowanych przez

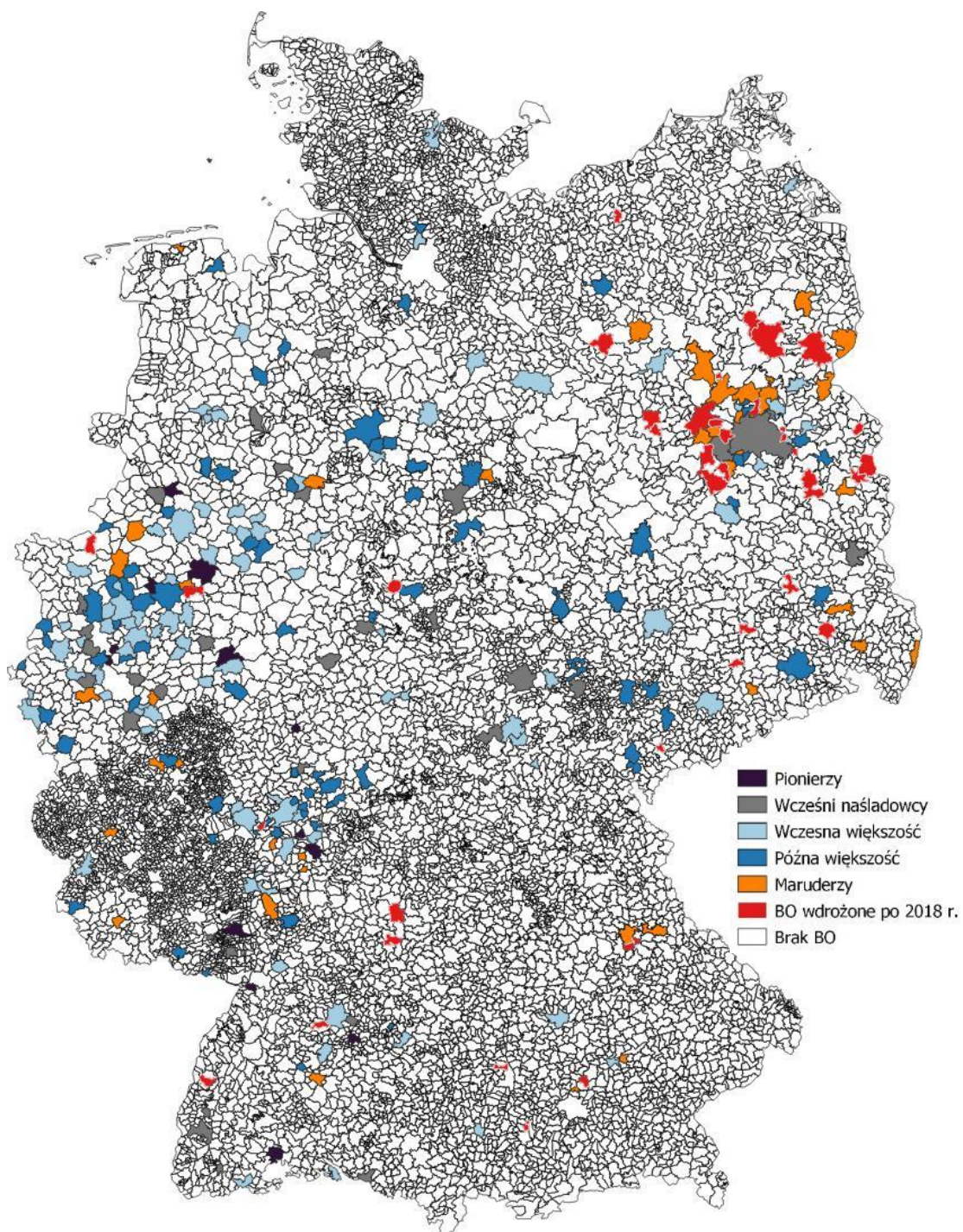
Rysunek 4-10. Przestrzenna koncentracja kohort innowatorów z Polski



Źródło: Opracowanie własne przy pomocy oprogramowania *QGIS*.

regiony, na terenie których innowacja nie zyskała popularności. Znajduje to odzwierciedlenie w silnej, prawostronnej asymetryczności rozkładu (2,22). W przypadku Polski delikatnie ujemna wartość kurtozy (-0,99) świadczy o smuklejszym rozkładzie, o lekko tylko zaznaczającej się, prawostronnej skośności (0,46).

Rysunek 4-11. Przestrzenna koncentracja kohort innowatorów z Niemiec



Źródło: Opracowanie własne przy pomocy oprogramowania QGIS.

W szczegółowej charakterystyce kohort innowatorów wykorzystano dwa kryteria: administracyjne oraz związane z klasą wielkości. Kryterium pierwsze wiąże się ze wskazywaną wcześniej rolą urbanizacji jako kontekstowego czynnika rozwoju narzędzi partycypacji. Według tego kryterium wyróżniono gminy miejskie, w tym ich jednostki pomocnicze, a także gminy tych praw pozbawione. W przypadku Polski⁷⁰³ w ramach tej drugiej kategorii wyszczególniono gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie (mieszane).

Co się tyczy kryterium klasy wielkości, zdecydowano o zastosowaniu uproszczonego podziału stosowanego przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce. Według kryterium klasy wielkości wyróżniono trzy główne typy gmin:

- małe (do 20 tys. mieszkańców),
- średnie (20-100 tys. mieszkańców), w tym: średnie mniejsze (20-50 tys. mieszkańców) oraz średnie większe (50-100 tys. mieszkańców)
- duże (100 tys. i więcej mieszkańców)⁷⁰⁴.

Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych kohort dwa omówione kryteria wykorzystano do ogólnej charakterystyki kohort innowatorów w badanych państwach. W Polsce ponad $\frac{3}{4}$ spośród gmin miejskich wdrożyło budżet obywatelski, podczas gdy w Niemczech decyzję taką podjęło jedno na dziewięć miast. Ok. $\frac{2}{3}$ miast-innowatorów w Polsce stanowią ośrodki liczące mniej niż 50 tys. mieszkańców. W Niemczech struktura gmin miejskich, które wdrożyły budżet obywatelski, była podobna. Jedyna zasadnicza różnica wiązała się obecnością procedur na szczeblu dzielnic i okręgów administracyjnych miast. Zidentyfikowano 12 takich przypadków, stanowiących 5% niemieckich gmin miejskich z wdrożoną innowacją.

⁷⁰³ Status gminy bez praw miejskich (*Gemeinde*) w Niemczech otrzymują ośrodki spełniające jedno lub kilka z podanych kryteriów: są częścią związku gmin (*Gemeindefverband*), liczą mniej niż 5000 mieszkańców, jak również nie spełniają funkcji centralnej, związanej z obecnością blisko centrum punktów usługowych czy handlowych. Ośrodki typu *Gemeinde* mogą zatem wykazywać cechy zarówno polskich gmin miejsko-wiejskich, jak i wiejskich. Zob. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Komponenten/VergleichendeStadtbeobachtung/staedte-gemeinden/staedte-gemeinden.html> (dostęp: 26.10.2022).

⁷⁰⁴ Zastosowane przedziały są domknięte lewostronnie.

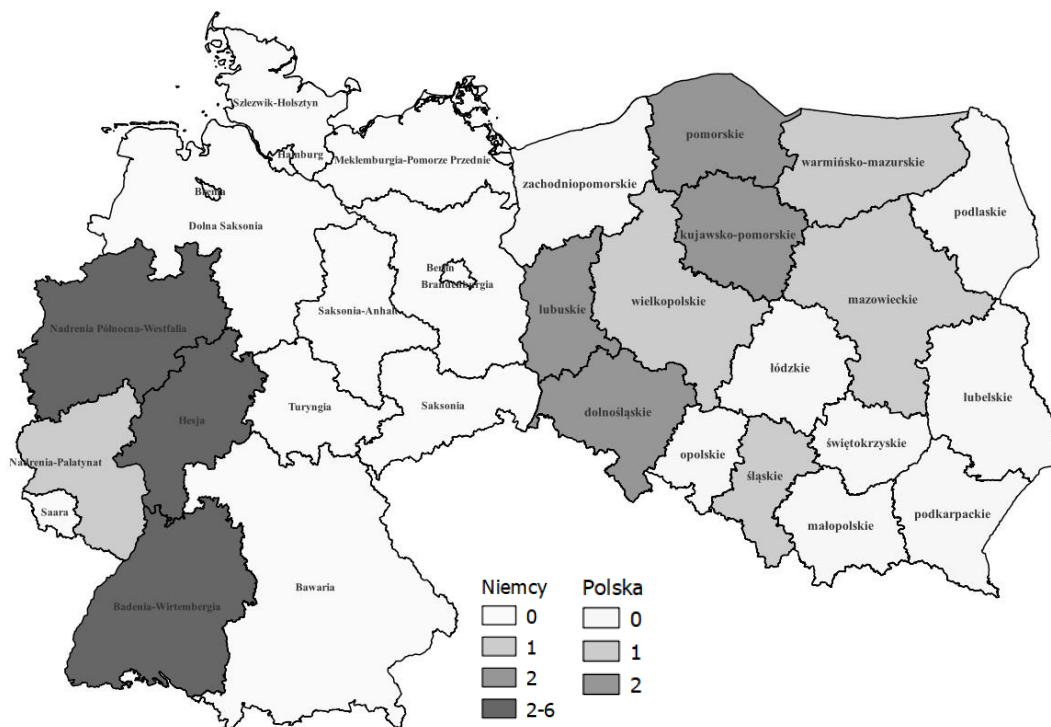
Co się tyczy gmin bez praw miejskich, niemieccy innowatorzy stanowili mniej niż 1% populacji w tej kategorii. Były to w zdecydowanej większości (88%) gminy liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców. W przypadku Polski odsetek innowatorów w grupie gmin mieszanych i miejsko-wiejskich wyniósł ok. 11%. Odsetek innowatorów w populacji ośrodków liczących mniej niż 20 tys. mieszkańców był mniejszy niż w przypadku Niemiec (68%). Wśród samych gmin mieszanych transferu innowacji w Polsce dokonała 1/3 samorządów, natomiast dla gmin wiejskich odsetek ten wyniósł ok. 2%.

Dane dotyczące charakterystyk innowatorów wykorzystano w ocenie spójności poszczególnych kohort pod względem ciągłości realizacji innowacji. Obliczono miary mediany, współczynnika rozproszenia, a także procentowe udziały innowatorów, które spełniają podstawowe, trzyletnie kryterium żywotności. Wskazano przykłady samorządów wyróżniających się pozytywnie oraz negatywnie na tle innych innowatorów w grupach. Zwrócono także uwagę na występowanie transferów zakończonych porażką, wskazując na ich możliwe przyczyny.

4.3.1. Pionierzy

Grupy pionierów w Polsce oraz w Niemczech składają się z kilkunastu samorządów gminnych, zlokalizowanych w różnych częściach państw. W Polsce już na początkowym etapie cyklu życia innowacja pojawiła się w połowie województw, zlokalizowanych głównie na zachodzie oraz północy kraju. Samorzady, które jako pierwsze wdrożyły budżet obywatelski w Niemczech, pochodzą z czterech regionów zlokalizowanych w południowo-zachodniej części państwa; w 40% są to gminy na terenie Nadrenii Północnej-Westfalii. Lokalizację pionierów w Polsce i w Niemczech przedstawiono na rys. 4-12, natomiast dane ilustrujące najważniejsze cechy tej kohorty w badanych państwach zebrano w tabeli 4-2.

Rysunek 4-12. Pionierzy w Polsce i w Niemczech według liczby innowatorów



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4-2. Wybrane cechy pionierów

Cecha		Polska	Niemcy
Liczba innowatorów w kohorcie		12	14
Wielkość podmiotu pod względem liczby ludności (%) <i>Wartości w wierszach nie sumują się do 100% z uwagi na zaokrąglenia.</i>	Duże	67	7
	Średnie większe	8	21
	Średnie mniejsze	8	20
	Małe	17	21
Udział miast (%)		92	93
Ukończone edycje budżetu obywatelskiego	Mediana	9	5
	Współczynnik zmienności (%)	17	80
	3 lub więcej (%)	100	64

Źródło: Opracowanie własne.

Polscy i niemieccy pionierzy wyraźnie różnią się pod względem liczebności populacji. Wśród samorządów z Polski w badanej grupie dominują gminy duże, w tym ośrodki miejskie liczące ponad 300 tys. (Bydgoszcz) lub 500 tys. mieszkańców (Poznań). W Niemczech jedynym dużym ośrodkiem miejskim w badanej kategorii jest gmina Hamm, zamieszkiwana przez ok. 180 tys. osób. Ponad 70% wszystkich niemieckich pionierów stanowią gminy średnie. W przypadku Polski zidentyfikowano wśród pionierów nieliczne ośrodki średnie i małe, w tym gminę Sopot⁷⁰⁵. Większość innowatorów z pierwszej kohorty w obu państwach to ośrodki miejskie. W Polsce wyjątek stanowi miejsko-wiejska gmina Nowy Dwór Gdański (woj. pomorskie). W Niemczech status gminy bez praw miejskich ma natomiast licząca niespełna 3 tys. mieszkańców gmina Mönchweiler w Badenii-Wirtembergii – pierwszy z pionierów w kraju, który transferu innowacji dokonał jeszcze pod koniec XX w.

Kontrast między badanymi kohortami z obu państw uwidocznia się także przy analizie żywotności ich budżetów obywatelskich. Pod tym względem polskie gminy wykazują znacznie większą jednorodność: wszystkie ośrodki spełniają bowiem podstawowe, trzyletnie kryterium cykliczności. Pod względem liczby sfinalizowanych edycji w badanym okresie przoduje Sopot, gdzie w okresie 2011-2020 kolejną edycję budżetu obywatelskiego uruchamiano każdego roku. Najmniej, bo tylko cztery cykle innowacji uruchomiono w Nowym Dworze Gdańskim.

Wśród pionierów z Niemiec w badanym okresie aż 19 cykli budżetu obywatelskiego ukończono w nadreńskiej gminie Hilden. Do wyróżniających się pod tym względem innowatorów należą również dwa inne ośrodki w regionie: gmina Emsdetten (13 edycji) oraz Monheim n. Renem (11 edycji). Łącznie ok. 2/3 niemieckich pionierów uznać można w świetle przyjętego kryterium cykliczności za innowatorów regularnie realizujących budżet obywatelski.

⁷⁰⁵ W badaniach nie został uwzględniony Płock, eksperymentujący w początkach lat 2000-nych. Interesariusze modelu nie stosowali w stosunku do niego określenia „budżet obywatelski”. Rozwiązanie to potraktować należy jako przypadek *sui generis*, pozostający bez wpływu na decyzje kolejnych innowatorów w procesie dyfuzji. Por. K. Mączka i in., *Models of Participatory...*, dz. cyt., s. 487.

W kohorcie odnaleźć można jednak również przypadki samorządów, w których przeprowadzono po jednej lub dwie edycje badanej innowacji⁷⁰⁶.

Pionierzy w obu państwach w odmienny sposób podchodzili również do różnicowania wariantów swoich innowacji. W przypadku Polski zidentyfikowano trzy samorzady (w tym Gorzów Wielkopolski), które w toku dyfuzji wprowadzały aspekty tematyczne do swych procedur bądź modyfikowały je pod kątem potrzeb określonych grup społecznych. Co się tyczy Niemiec, w grupie pionierów zaobserwowano największy wśród badanych kohort udział procedur oszczędnościowych (blisko 30%). Wszystkie budżety obywatelskie realizowane w tej formule przyjmowały postać procedur zorientowanych na pozyskanie informacji zwrotnej. W ten sposób zaplanowano m.in. realizację budżetu obywatelskiego w gminie Mönchweiler⁷⁰⁷. Owa specyfika budżetów obywatelskich pierwszej generacji wiązała się z szukaniem inspiracji we wspomnianym w poprzednim rozdziale modelu NPM w nowozelandzkiej gminie Christchurch, jak również w kulturze dostępności wysokiej jakości informacji publicznej obecnej w państwach skandynawskich⁷⁰⁸.

4.3.2. Wcześni naśladowcy

Dane ilustrujące najważniejsze cechy kohort wczesnych naśladowców w badanych państwach zebrano w tabeli 4-3. Nadejście wczesnych naśladowców wiązało się z dynamicznym przyrostem liczby eksperymentów oraz z różnicowaniem się struktury innowatorów. W Polsce już w 2013 r. budżet obywatelski obecny był w przynajmniej jednej gminie w każdym z 16 województw. W Niemczech innowacja trafiła w omawianym okresie do gmin w kolejnych pięciu regionach, w tym do trzech miast na prawach krajów związkowych. Oznaczało to,

⁷⁰⁶ Dotyczy to gmin w kilku różnych krajach związkowych: Badeni-Wirtembergii (Blumberg), Nadrenii Północnej-Westfalii (Castrop-Rauxel, Hamm), Nadrenii-Palatynatu (Neustadt an der Weinstraße), a także Hesji (Rödermark).

⁷⁰⁷ T. Benedikter, Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in Deutschland, w: *Der Bürgerhaushalt. Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen. Eine Einführung*, T. Benedikter (Hrsg.), Beiträge zur Demokratieentwicklung, PolitiS, Bozen 2013, s. 30-32.

⁷⁰⁸ A. Köllner, Wenn BürgerInnen haushalten, dz. cyt., s. 9.

że transferu innowacji dokonał przynajmniej jeden ośrodek w dziewięciu spośród szesnastu krajów związkowych.

Tabela 4-3. Wybrane cechy wczesnych naśladowców

Cecha		Polska	Niemcy
Liczba innowatorów w kohorcie		66	43
Wielkość podmiotu pod względem liczby ludności (%)	Duże	27	40
	Średnie większe	15	14
	Średnie mniejsze	39	21
	Małe	18	26
Udział miast (%)		67	70
Ukończone edycje budżetu obywatelskiego	Mediana	7,5	5
	Współczynnik zmienności (%)	31	77
	3 lub więcej (%)	89	67

Źródło: Opracowanie własne.

Większe odsetki wczesnych naśladowców niż pionierów w obu państwach pochodzą z regionów wschodnich. Szczególną zmianę pod tym względem widać w Niemczech, gdzie niespełna 40% podmiotów z badanej kohorty zlokalizowanych jest na obszarach byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. W przypadku Polski przyrost badanego odsetka był mniejszy, ale zauważalny i zbliżony do średniej dla całej populacji: z makroregionu wschodniego pochodzi ponad 20% wczesnych naśladowców. Największy wzrost liczby innowatorów w tej części państwa odnotowano w woj. warmińsko-mazurskim (pięć nowych przypadków); dynamiczne przyrosty liczby innowatorów odnotowano także w województwach śląskim i dolnośląskim.

Biorąc pod uwagę poziom zaludnienia, wczesni naśladowcy w Polsce oraz w Niemczech wykazują pewne różnice. Ponad 50% polskich samorządów w badanej kohorcie to gminy średnie, co stanowi znaczącą zmianę względem kohorty pionierów. Wzrost odsetka gmin małych jest nieznaczny, ale wiąże się

z pojawieniem się nowych aktorów w procesie dyfuzji: gmin wiejskich, takich jak Przykona w woj. wielkopolskim. Upowszechnianie się innowacji wśród małych samorządów miało także miejsce w Niemczech, czego przykładem jest zamieszkiwana przez zaledwie ok. 500 mieszkańców gmina Westhausen w Turynii. O ile jednak w Polsce docieraniu innowacji na tereny wiejskie towarzyszył wyraźny spadek udziału miast w strukturze wczesnej większości, podobnego zjawiska nie można zaobserwować w drugim z badanych państw. Budżety obywatelskie uruchomiono w omawianym okresie natomiast w pięciu okręgach administracyjnych Berlina.

Różnica między medianą liczby sfinalizowanych edycji budżetów obywatelskich dla kohort wczesnych naśladowców z Polski oraz z Niemiec nie jest znacząca. Należy jednak zauważyć, że niemieccy wcześnie naśladowcy stanowią pod tym względem grupę znacznie mniej spójną. Znajdujące się w Hesji gminy Bald Wildungen i Wölfersheim, które do roku 2020 zrealizowały, odpowiednio, 16 oraz 18 edycji budżetu obywatelskiego, silnie kontrastują z dość licznymi przypadkami jednorocznych eksperymentów, np. w Emmendingen i kilku innych gminach zlokalizowanych w Badenii-Wirtembergii. Problem niskiej żywotności procedur, choć w mniejszym stopniu, dotyczy także Polski. Przykładami są jedno- i dwuroczne eksperymenty w Obornikach (woj. wielkopolskie) oraz w Zakopanem (woj. małopolskie)⁷⁰⁹.

Wcześnie naśladowcy chętniej eksperymentowali w zakresie modyfikacji terytorialnego wariantu innowacji. Obecność takich trendów najmocniej zaznacza się w Niemczech, gdzie budżety obywatelskie tzw. drugiej generacji łączyły cechy różnych formuł innowacji. Co czwarty wczesny innowator wydelał pulę środków w ramach swej procedury, a co piąty decydował się na włączenie aspektów tematycznych. Zauważyć należy także obecność dość licznych procedur opartych

⁷⁰⁹ Zgodnie z informacjami uzyskanymi od przedstawicieli samorządu w Obornikach tamtejsza procedura służyła głównie pozyskaniu informacji o preferencjach obywateli co do planów inwestycyjnych. Założyć można zatem, że od początku nie planowano realizacji procedury partycypacji w sposób cykliczny. Co się tyczy Zakopanego, sam przedstawiciel lokalnego Biura Komunikacji Społecznej i Promocji przyznał w przeprowadzonej przez autora ankiecie, że eksperyment partycypacyjny nie był udany. Świadczyć o tym ma choćby fakt, że część projektów zgłaszanych w latach 2013-2014 po sześciu latach wciąż nie doczekała się realizacji.

na informacji zwrotnej – na taki wariant innowacji (jako jedyny lub jeden z kilku w toku dyfuzji) zdecydowało się aż 40% wczesnych naśladowców w Niemczech. Co ósmy innowator z tej kohorty realizował budżet obywatelski przynajmniej raz w formule oszczędnościowej. W przypadku Polski również zaobserwować można obecność mniej typowych wariantów innowacji. Na uwzględnienie w budżecie obywatelskim aspektów tematycznych bądź dedykowanych określonym grupom społecznym zdecydowało się w toku dyfuzji ponad 20% wczesnych naśladowców – stanowi to odsetek podobny do tego dla poprzedniej kohorty w Polsce.

Aktywności polskich innowatorów w fazie wzrostu innowacji towarzyszyły pierwsze transfery zakończone niepowodzeniem. Nieudane transfery innowacji miały miejsce m.in. w Bogatyni (woj. dolnośląskie)⁷¹⁰ oraz Łukowie (woj. lubelskie)⁷¹¹. Z perspektywy władz lokalnych innowacja odrzucona została w obu przypadkach w sposób bierny: nie opracowano projektu stosownego aktu prawnego, pomimo starań lokalnych organizacji pozarządowych⁷¹². Przykład Łukowa pokazuje wykorzystanie innowacji przede wszystkim jako narzędzia dyskursu politycznego w gminie niegotowej do poniesienia ryzyka transferu innowacji, niesprawdzonej jeszcze w warunkach krajowych⁷¹³.

4.3.3. Wczesna większość

Dane ilustrujące najważniejsze cechy kohort wczesnej większości w badanych państwach zebrano w tabeli 4-4. W okresie wdrażania innowacji przez przedstawicieli wczesnej większości niemal każdy region w Polsce oraz większość niemieckich krajów związkowych miała już doświadczenia w wykorzystywaniu budżetu obywatelskiego. Szczególnie wysoki, czterokrotny wzrost liczb innowatorów w Polsce między rokiem 2013 a 2015 miał miejsce w Małopolsce oraz w Wielkopolsce. W przypadku Niemiec największy, 2,5-krotny przyrost

⁷¹⁰Zob. Budżet obywatelski w Bogatyni?, <https://www.bogatynia.info.pl/newsy/wiadomosci/2257-budzet-obywatelski-w-bogatyni>, 19.09.2013 (dostęp: 27.10.2022).

⁷¹¹ Czy będzie budżet obywatelski w Łukowie?, <http://www.podlasie24.pl/wiadomosci/lukow/czy-będzie-budżet-obywatelski--w-lukowie-102eb.html>, 26.10.2013 (dostęp: 27.10.2022).

⁷¹² Chodzi o działalność nieaktywnych już stowarzyszeń Razem dla Bogatyni oraz Civitas Lukoviensis.

⁷¹³ Zob. Czy będzie budżet obywatelski w Łukowie?, dz. cyt.

przypadków między rokiem 2007 a 2011 odnotowano w Nadrenii Północnej-Westfalii.

Tabela 4-4. Wybrane cechy innowatorów wczesnej większości

Cecha		Polska	Niemcy
Liczba innowatorów w kohorcie		209	96
Wielkość podmiotu pod względem liczby ludności (%)	Duże	6	22
	Średnie większe	13	19
	Średnie mniejsze	39	29
	Małe	42	28
Udział miast (%)		52	78
Ukończone edycje budżetu obywatelskiego	Mediana	6	3
	Współczynnik zmienności (%)	30	74
	3 lub więcej (%)	93	63

Źródło: Opracowanie własne.

Zauważalny jest znaczący wzrost odsetków gmin średnich oraz małych (w tym gmin wiejskich) w strukturach wczesnej większości, zwłaszcza w Polsce. Tylko nieco ponad połowa polskich samorządów badanej kohorty ma status ośrodków miejskich. Kolejne ponad 40% gmin ma charakter miejsko-wiejski, co zwykle równoznaczne jest z wyodrębnieniem puli środków (niekiedy wyłącznie) dla miasta. W Niemczech zachodzące zmiany w strukturze podmiotów są mniej wyraźne. Dotyczą one przede wszystkim niższego udziału ośrodków dużych w strukturze kohorty w porównaniu z grupą wczesnych naśladowców, przy względnie stałym udziale ośrodków miejskich.

Tak jak podmioty z poprzednich kohort, tak i przedstawiciele wczesnej większości w obu państwach różnią się znacząco pod względem ciągłości realizacji badanej innowacji. Zauważalny jest przede wszystkim spadek odsetka podmiotów spełniających trzyletnie kryterium cykliczności w Niemczech względem grupy wczesnych naśladowców. Spośród samorządów, które poprzestały na realizacji

jednej lub dwóch edycji, połowa znajduje się na terenie Nadrenii Północnej-Westfalii; są wśród nich zarówno gminy małe, średnie, jak i duże. Pozytywnie w niemieckiej kohorcie wczesnej większości wyróżnia się licząca ponad 40 tys. mieszkańców gmina Eberswalde (Brandenburgia), realizująca budżet obywatelski nieprzerwanie od roku 2008.

W Polsce przypadki gmin nierealizujących trzyletniego kryterium żywotności stanowią niewielki odsetek bardzo licznej kohorty. Są to głównie gminy małe, jak również średnie mniejsze. Zlokalizowane są one głównie w zachodnich regionach, w województwach śląskim (Wisła, Wodzisław Śląski, Żywiec) i dolnośląskim (Krośnice, Oborniki Śląskie). Podobnie jak w Niemczech, ponad połowa z nich nie zrealizowała więcej niż jednego cyklu budżetu obywatelskiego.

Na rozwiązania dedykowane określonym grupom społecznym bądź wzbogacenie wariantu terytorialnego o aspekty tematyczne decydował się w Polsce co szósty przedstawiciel wczesnej większości. Przy wyróżniającej się liczebności całej kohorty stanowi to o zauważalnym wzroście znaczenia modyfikacji procedur w procesie dyfuzji w kraju. Co się tyczy Niemiec, zróżnicowanie formuł innowacji było wśród przedstawicieli pierwszej z grup większości nieco mniejsze niż w grupie wczesnych naśladowców. Ponad 60% innowatorów wczesnej większości przynajmniej raz zrealizowało klasyczny budżet obywatelski (*Bürgerhaushalt*), a co piąty z nich co najmniej jednokrotnie wykorzystał wariant oszczędnościowy. Zauważalna jest mniejsza niż wśród wczesnych naśladowców popularność wydzielonej kwoty jako elementu innowacji (ok. 14% przypadków). Co czwarta gmina w Niemczech w omawianej kohorcie przynajmniej raz zdecydowała się na wdrożenie procedury opartej wyłącznie na informacji zwrotnej. Wyraźnie mniej powszechne stały się także elementy tematyczne, wykorzystywane tylko przez co dziesiąty samorząd z kohorty wczesnej większości w Niemczech.

Upowszechnianie się innowacji sprzyjało nie zawsze owocnym próbom jej testowania, często w okrojonym zakresie i przy braku zainteresowania ze strony społecznej. Sytuacje takie były charakterystyczne dla wczesnej większości w Niemczech, gdzie liczne przykłady nieudanych transferów odnaleźć można choćby na terenie Nadrenii Północnej-Westfalii. Niektóre z tych rezygnacji miały

charakter aktywny. Wiązało się to z opracowaniem regulaminu partycypacji, a nawet, jak w przypadku gminy Schwerte⁷¹⁴, ogłoszeniem o uruchomieniu pierwszego cyklu budżetu obywatelskiego. Przyczyny niepowodzenia tkwić mogły w tym przypadku w planowanej orientacji procedury na poszukiwanie źródeł oszczędności, podobnie jak miało to miejsce w gminie Alsfeld na terenie Hesji⁷¹⁵.

W innych sytuacjach transfer zatrzymywał się na podjęciu uchwały o opracowaniu koncepcji budżetu obywatelskiego. W nadreńskiej gminie Lengerich⁷¹⁶ na drodze do transferu innowacji stanęły przejściowe problemy z zabezpieczeniem zasobów kadrowych, które przyczyniły się do późniejszego utracenia zainteresowania budżetem obywatelskim wśród lokalnych władarzy. Podobne wątpliwości i problemy pojawiały się wśród samorządów, które z transferu innowacji rezygnowały jeszcze na etapie wstępnych rozmów w obrębie władz lokalnych. W gminie Ludwigshafen (Nadrenia-Palatynat) lokalna administracja swe obawy wiązała z trudnością pogodzenia oczekiwań mieszkańców, dotyczących realizacji wydatków inwestycyjnych, z koniecznością ograniczania wydatków publicznych w warunkach zadłużenia⁷¹⁷.

Rezygnacje pasywne wiązały się często z obawą przed niewspółmiernością efektów wdrożenia rozważanych wariantów innowacji (głównie oszczędnościowych) do ponoszonych nakładów. Przykładem tego jest gmina Westerstede w Dolnej Saksonii⁷¹⁸, obserwująca działania zlokalizowanego w promieniu 30 km samorządu w Oldenburgu, który budżet obywatelski wdrożył

⁷¹⁴ Zob. zarchiwizowaną wersję serwisu poświęconego planowanemu budżetowi obywatelskiemu w gminie Schwerte, <https://web.archive.org/web/20130907152122/http://www.buergerhaushalt-schwerte.de/> (dostęp: 01.09.2021).

⁷¹⁵ Alsfeld will Bürgerhaushalt einführen, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/alsfeld-will-b%C3%BCrgerhaushalt-einf%C3%BChren>, 28.11.2009 (dostęp: 28.10.2022).

⁷¹⁶ W 2011 r. wprowadzono tam uchwałę w sprawie planowanego wdrożenia budżetu obywatelskiego, jej zapisy nie zostały jednak realizowane. Zob. M. Baar, Bürgerhaushalt. Aufgeschoben, nicht aufgehoben, 11.12.2004, <https://www.wn.de/muensterland/kreissteinfurt/lengerich/aufgeschoben-nicht-aufgehoben-1871796> (dostęp: 01.09.2021).

⁷¹⁷ Ludwigshafen: Bürgerhaushalt stößt auf Ablehnung, 08.08.2008, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/ludwigshafen-b%C3%BCrgerhaushalt-st%C3%B6%C3%9Ft-auf-ablehnung> (dostęp: 28.10.2022).

⁷¹⁸ H. Otto, Keinen Bürgerhaushalt wie in Südamerika, 14.04.2010, https://www.nwzonline.de/westerstede/keinen-buergerhaushalt-wie-in-suedamerika_a_1,0,2765812722.html (dostęp: 28.10.2022).

w późniejszym okresie. Za przedstawionymi motywami kryć może się ograniczona wiedza dotycząca samej innowacji, wynikająca z braku przykładów udanych wdrożeń innowacji w bliskim sąsiedztwie⁷¹⁹ i sprzyjająca stosowaniu uproszczonych schematów myślenia⁷²⁰.

4.3.4. Późna większość

Dane ilustrujące najważniejsze cechy kohort później większości w badanych państwach zebrano w tabeli 4-5.

Tabela 4-5. Wybrane cechy innowatorów późnej większości

Cecha		Polska	Niemcy
Liczba innowatorów w kohorcie		119	83
Wielkość podmiotu pod względem liczby ludności* (%)	Duże	0	17
	Średnie większe	5	17
	Średnie mniejsze	25	40
	Małe	70	27
Udział miast (%)		37	80
Ukończone edycje budżetu obywatelskiego	Mediana	4	2
	Współczynnik zmienności (%)	28	83
	3 lub więcej (%)	90	40

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiciele późnej większości w Polsce oraz w Niemczech odnaleźć można częściej w ośrodkach średnich i małych. Trend ten widoczny jest doskonale

⁷¹⁹ Dotyczy to m.in. samorządów z regionu Szlezwik-Holsztyn, takich jak licząca niespełna 20 tys. mieszkańców gmina Tornesch, rozważająca implementację innowacji w roku 2010. Zob. Tornesch vielleicht in Zukunft mit Bürgerhaushalt, 06.12.2010, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/tornesch-vielleicht-zukunft-mit-b%C3%BCrgerhaushalt?page=2> (dostęp: 28.10.2022).

⁷²⁰ W odniesieniu do rozmów prowadzonych w roku 2008 w gminie Ludwigshafen należy sądzić, że pojęcie budżetu obywatelskiego było tam utożsamiane z wariantem oszczędnościowym innowacji, znajdującym się podówczas u progu popularności.

dla Polski, gdzie większość nowych budżetów obywatelskich implementowanych jest poza gminami miejskimi. Uwzględniając całą populację innowatorów, już niemal co dziesiąty z nich na badanym etapie dyfuzji pochodził z obszarów wiejskich. Przypadki takie zidentyfikowano m.in. na terenie Wielkopolski (np. Dopiewo i Komorniki) oraz woj. śląskiego (np. Koszęcin i Świerklaniec).

Podobnie rzecz przedstawia się w Niemczech, gdzie wśród innowatorów późnej większości zaobserwować można było rzadszą obecność ośrodków dużych. Udział gmin średnich większych, liczących do 50 tys. mieszkańców, wzrósł w badanej grupie w porównaniu z wczesną większością o kilkanaście punktów procentowych. W omawianej kohorcie pojawił się kolejny budżet obywatelski na szczeblu dzielnicowym w jednym z okręgów administracyjnych Berlina. Innowacja trafiła także po raz pierwszy do Saary, niewielkiego obszaru regionu w południowo-zachodniej części państwa: chodzi o gminę Mettlach, nieliczną z dużych ośrodków w niemieckiej kohorcie późnej większości. Co się tyczy zmian liczby innowatorów w układzie przestrzennym, w Niemczech uwagę zwraca podwojenie się w latach 2011-2014 liczby innowatorów w Hesji. W Polsce podobny trend dotyczył zmian liczby eksperymentów w latach 2014-2017 w woj. zachodniopomorskim.

Nie wliczając pionierów, polska kohorta późnej większości stanowi najbardziej spójną grupę innowatorów pod względem liczby zrealizowanych cykli budżetu obywatelskiego. Zidentyfikowano w niej tylko kilkanaście przypadków, w których wdrażane narzędzia nie spełniły podstawowego kryterium cykliczności – przy czym w większości z nich przeprowadzono przynajmniej dwa cykle budżetu obywatelskiego. W Niemczech późna większość należy z kolei do najmniej spójnych kohort: ok. 40% podmiotów w grupie zrealizowało tylko jeden cykl badanej innowacji.

Zróznicowanie stosowanych wariantów innowacji dotyczy, podobnie jak w przypadku poprzednich grup innowatorów, w większym stopniu samorządów z Niemiec niż tych z Polski. Niemieccy przedstawiciele późnej większości wykazywali w tym zakresie znaczne podobieństwo do innowatorów większości wczesnej w kraju – jedyną znaczącą różnicą była większa popularność dyskusji

tematycznych. Wyraźne zmiany widoczne są natomiast dla budżetów obywatelskich w Polsce, które w fazie dojrzałości innowacji wdrażane były jako klasyczne procedury terytorialne, różniące się między sobą pod względem szczegółowych kryteriów alokacji środków w puli, niezwiązanych z aspektami tematycznymi⁷²¹.

Ponownie możliwe było zidentyfikowanie przypadków nieudanych transferów innowacji. Dostępne dane wskazują, że w przypadku niemieckiej grupy późnej większości były one mniej liczne niż w poprzedniej kohorcie w tym kraju. U źródeł zakończonych niepowodzeniem transferów leżały podobne kwestie, w tym przekonanie, że implementacja budżetu obywatelskiego nie będzie rozwiązaniem korzystnym w długim okresie. Przykładami transferów nieudanych są próby podejmowane przez gminy Ganderkesse w Dolnej Saksonii oraz Herne w Nadrenii Północnej-Westfalii. W pierwszym z wymienionych przypadków odrzucenie miało miejsce na etapie wczesnych rozmów⁷²². W przypadku drugim implementacja innowacji utknęła na etapie wypracowywania koncepcji, poprzedzonym licznymi dyskusjami w radzie miasta⁷²³.

W Polsce na omawianym etapie dyfuzji budżetu obywatelskiego nie wdrożyło, mimo podejmowanych starań, co najmniej kilka samorządów. W 2016 r. temat transferu podjęły samorządy z woj. wielkopolskiego, m.in. Koło⁷²⁴, a także Trzcianka, gdzie innowacja, wobec początkowo sceptycznej postawy burmistrza⁷²⁵, doczekała się transferu dopiero w roku 2019. Rok wcześniej swój plan na wdrożenie innowacji miały Ząbkowice Śląskie (woj. dolnośląskie). Należy

⁷²¹ Zob. A. Kurdyś-Kujawska i in., *Participatory Budgeting in...*, dz. cyt.

⁷²² Zob. M. Geusen, *Der Aufwand steht nicht im Verhältnis zum Ertrag*, 29.11.2012, https://www.nwzonline.de/oldenburg-kreis/wirtschaft/der-aufwand-steht-nicht-im-verhaeltnis-zum-ertrag_a_1,0,2803869013.html# (dostęp: 28.10.2022).

⁷²³ *Bürgerhaushalt in Herne kommt*, 09.10.2012, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/b%C3%BCrgerhaushalt-herne-kommt> (dostęp: 28.10.2022)

⁷²⁴ *Z inicjatywy Stowarzyszenia Kolanie. Zob. Budżet obywatelski w Kole? Stowarzyszenie Kolanie rozpoczyna prace nad projektem*, 10.10.2016, <https://kolo.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-w-kole-stowarzyszenie-kolanie-rozpoczyna/ar/c8-3882076> (dostęp: 28.10.2022). Innowacja wdrożona została przez gminę dopiero w roku 2021.

⁷²⁵ *Telewizja Asta, Trzcianka: Nie będzie budżetu obywatelskiego w Trzciance*, <https://www.youtube.com/watch?v=0e2xJlyEvA4> (22.12.2022).

sądzić, że istotną barierą w realizacji projektu były tam względnie duże oczekiwania przy braku jakichkolwiek przykładów wdrożeń w powiecie⁷²⁶. Nieco inny przypadek przedstawia licząca niespełna 8 tys. mieszkańców Mszana Dolna w woj. małopolskim. Również w roku 2015 uruchomiono tam pierwszy cykl badanej innowacji, który z powodów nikłego zainteresowania wśród mieszkańców nie został ukończony; projekt budżetu obywatelskiego ostatecznie porzucono⁷²⁷.

4.3.5. Maruderzy

Dane ilustrujące najważniejsze cechy kohort maruderów w badanych państwach zebrano w tabeli 4-6.

Tabela 4-6. Wybrane cechy maruderów

Cecha		Polska	Niemcy
Liczba innowatorów w kohorcie		64	40
Wielkość podmiotu pod względem liczby ludności* (% wszystkich)	Duże	0	3
	Średnie większe	3	10
	Średnie mniejsze	30	35
	Małe	67	53
Udział miast (%)		39	73
Ukończone edycje budżetu obywatelskiego	Mediana	2	4
	Współczynnik zmienności (%)	43	43

* Przy obliczaniu statystyk nie uwzględniono w przypadku Polski gmin, które do roku 2020 r. nie zrealizowały żadnej edycji budżetu obywatelskiego.

Źródło: Opracowanie własne.

Kohorty maruderów w badanych państwach wykazują pewne podobieństwa, jak i wyraźne różnice. Większość podmiotów w tych grupach stanowią gminy

⁷²⁶ W Ząbkowicach Śląskich planowano utworzenie mało popularnego w Polsce funduszu osiedlowego, składającego się z pomniejszych kwot dla poszczególnych jednostek pomocniczych. Zob. Ząbkowice wprowadzają fundusz osiedlowy, 03.11.2015, <https://doba.pl/dza/arttykul/komentarze/4891/15/#> (dostęp: 28.10.2022).

⁷²⁷ Tamże.

liczące mniej niż 50 tys. mieszkańców. W grupie polskiej zidentyfikowano tylko dwa ośrodki o nieco większej populacji: Będzin (woj. śląskie) oraz Legionowo (woj. mazowieckie). Pozostałe, małe ośrodki mają w przeważającej części status miast.

W Niemczech zidentyfikowano w badanej kohorcie tylko jedną gminę dużą – liczącą ponad 300 tys. mieszkańców Mannheim (Badenia-Wirtembergia). Wśród niemieckich maruderów gminy małe nie występują licznie. Zauważalna jest natomiast częstsza absorpcja innowacji przez samorzady bez statusu miast. Po raz kolejny w grupie innowatorów odnaleźć można przykład budżetu obywatelskiego realizowanego na szczeblu submiejskim: chodzi o procedurę w Stolzenhagen, dzielnicy brandenburskiej gminy Wandlitz.

Ponad połowa kohorty niemieckich maruderów zlokalizowana jest na terenie tzw. nowych landów, co stanowi znaczącą zmianę względem poprzednich grup. W przypadku Polski stabilizacja odsetka gmin z makroregionu Polski Wschodniej wiązała się z powolnym, rozproszonym przenikaniem innowacji do regionów wschodnich, przy widocznym wzroście liczby innowatorów w niektórych regionach zachodnich. Dotyczy to zwłaszcza województw dolnośląskiego oraz zachodniopomorskiego, skąd pochodzi blisko 40% polskich maruderów.

Ciekawych obserwacji dostarcza analiza żywotności budżetów obywatelskich w kohortach maruderów⁷²⁸. Grupy te w obu państwach wykazują podobną spójność w zakresie liczby zrealizowanych edycji. Jednakże, średnio rzecz biorąc, innowacje w Niemczech realizowane były w badanym okresie dwukrotnie dłużej. Może wynikać to nie tylko z dłuższego czasu ich aktywności w okresie objętym badaniem, ale i z upowszechniania się wariantu budżetu obywatelskiego z wydzieloną pulą środków. Innowację w takiej formule co najmniej raz wykorzystało ok. 2/3 niemieckich maruderów. Wariant klasyczny wciąż pozostał

⁷²⁸ Ponieważ część innowatorów w grupach maruderów wdrażała innowację w końcowych latach badanego okresu lub nawet po roku 2020, zrezygnowano z ewaluacji kryterium cykliczności.

popularnym rozwiązaniem drugiego wyboru, wykorzystywanym przez ponad ¼ samorządów w kohorcie.

W przypadku Polski obserwować można kontynuację zapoczątkowanych w fazie dojrzałości trendów: na szczególne, inne niż czysto terytorialne formuły budżetu obywatelskiego zdecydowało się tylko ok. 5% przedstawicieli omawianej kohorty. Efekty aktywności maruderów wpisują się zatem w nakreślony przez E. M. Rogersa profil przedstawicieli tej kohorty: skłonnych do innowacji, lecz nie akceptujących zbyt dużego ryzyka niepowodzenia.

Co się tyczy transferów zakończonych niepowodzeniem, przypadków takich, związanych z aktywnym porzuceniem innowacji, nie zidentyfikowano dla procesu dyfuzji w Niemczech. Nie wyklucza to obecności trudnych do zidentyfikowania rezygnacji biernych, w których kontakt z innowacją u poszczególnych interesariuszy mógł być tylko powierzchowny i nie prowadził do podjęcia żadnych działań. Obecność nieudanych transferów innowacji potwierdzono natomiast dla Polski. Lekcje negatywne w tym zakresie wiązały się ze specyfiką maruderów, którzy, podążając za trendami, mogą forsować transfer innowacji, nie tylko w mocno zredukowanej, ale i niedopracowanej formule.

Zjawisko to dobrze ilustruje aktywność gmin z woj. mazowieckiego⁷²⁹. W Pionkach uchwała o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego została podjęta, a potem unieważniona na mocy decyzji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Jak ustalono w rozmowach z przedstawicielami samorządu, przyczyną było niedoprecyzowanie zasad dotyczących m.in. weryfikacji zgłaszanych projektów⁷³⁰. W innych przypadkach pomysł wdrożenia innowacji autorstwa grup mieszkańców, organizacji pozarządowych, radnych lub burmistrza

⁷²⁹ Przyczyną zastrzeżeń zgłaszanych przez Regionalną Izbę Kontroli odnośnie do procedur w woj. mazowieckim było także stosowanie mechanizmów podziałów puli niezgodnych z zapisami uchwały z 2018 r., tj. nieuwzględniających kryterium jednostek pomocniczych. Zob. B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, dz. cyt., s. 20.

⁷³⁰ Chodziło m.in. o zastosowane kryteria zgodności z prawem i wykonalności.

porzucany był np. na etapie głosowania nad projektem uchwały, jak w Terespolu (woj. lubelskie)⁷³¹.

W odniesieniu do Polski stan procesu dyfuzji do roku 2019 r. włącznie opisać można w kategorii stabilizacji pod względem liczebności innowatorów i ich fluktuacji, jak i pod względem wykształcenia się dominującego wariantu innowacji: realizowanego w sposób częściowo lub w pełni cyfrowy modelu z wydzieloną kwotą. Odmienne rzecz przedstawia się dla Niemiec: w świetle dostępnych danych i dotychczasowych refleksji na ich podstawie uznać należy, że między rokiem 2018 a 2019 budżety obywatelskie w tym kraju przeszły z fazy nasycenia do fazy ponownego wzrostu.

Z tym też wiąże się podjęta przez autora decyzja o wyłączeniu grupy innowatorów wdrażających swoje budżety obywatelskie w roku 2019 lub później z niemieckiej kohorty maruderów (zob. tabela 4-1). Krok ten motywowany był nie tylko dynamiką zmian w liczebności innowatorów, ale i ich szczególną charakterystyką. Wyłączona grupa liczy 41 podmiotów⁷³² i w ponad 70% obejmuje samorzady o populacji mniejszej niż 20 tys. mieszkańców. W 2/3 kohortę tę tworzą gminy zlokalizowane na terenie tzw. starych landów, a aż w połowie są to samorzady z Brandenburgii⁷³³. Transfery budżetu obywatelskiego u innowatorów fazy ponownego wzrostu odbywają się niemal wyłącznie poprzez emulację sprawdzającego się wariantu z wydzieloną kwotą. Na wariant ów zdecydowało się ponad 95% innowatorów w tej grupie – o 20 punktów procentowych więcej niż w kohorcie maruderów.

⁷³¹ E. Burda, *Terespol: Radny skraży się na uchwałę w sprawie budżety obywatelskiego do wojewody* [zachowano pisownię oryginalną], 19.10.2020, <https://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/terespol-radny-poskarzyl-sie-na-uchwale-w-sprawie-budzety-obywatelskiego-do-wojewody,n,1000276513.html> (dostęp: 31.10.2022).

⁷³² Stan: 31.08.2021 r.

⁷³³ Ponad 1/3 populacji tego landu mieszka w gminie, w której realizowany jest budżet obywatelski (C. Herzberg i in., *Studie Bürgerbudgets in...*, dz. cyt., s. 8.).

4.4. Przestrzenne aspekty dyfuzji budżetów obywatelskich

Rozwinięciem dokonanej analizy kohort innowatorów jest pogłębiona refleksja nad przestrzennymi aspektami procesu dyfuzji. W badaniu zależności przestrzennych zastosowano statystykę I Morana, jedną z najpopularniejszych miar autokorelacji wykorzystywanych w naukach społecznych⁷³⁴. Statystyka ta mierzy stopień, w jakim powiązania między sąsiadującymi obserwacjami pod względem wartości danej zmiennej różnią się od typowych powiązań w całej populacji⁷³⁵. Hipotezą zerową dla statystyki jest brak autokorelacji, tj. losowe rozmieszczenie badanych jednostek⁷³⁶.

W lokalnej statystyce I Morana wartości cząstkowe, obliczane dla poszczególnych par obiektów, pozwalają na identyfikację różnego typu skupisk danej zmiennej w przestrzeni: klastrów wartości wysokich, niskich, a także skupisk mieszanych⁷³⁷. Przykładem tych ostatnich są klastry zmiennych wyższych z niższymi na tle mediany dla populacji. Oznacza to obecność obiektów o wysokiej na tle populacji wartości danej cechy, sąsiadujących z licznymi obiektami o niskich wartościach tej cechy. Lokalna statystyka I Morana obliczana jest według następującej formuły:

⁷³⁴ Do innych mierników należą m.in. statystyka *c* Geary'ego, statystyka *join-count* oraz współczynnik Getisa oraz Orda. Zob. R. Pietrzykowski, Wykorzystanie metod statystycznej analizy przestrzennej w badaniach ekonomicznych, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, 2011, nr 4, s. 97-112.

⁷³⁵ T. W. Valente, Network Models and Methods for Studying the Diffusion of Innovations, w: *Models and Methods in Social Network Analysis*, P. Carrington, J. Scott, S. Wasserman (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 101.

⁷³⁶ R. Pietrzykowski, Wykorzystanie metod statystycznej..., dz. cyt., s. 102-103.

⁷³⁷ Wartości cząstkowe składają się na globalną statystykę Morana, ukazującą siłę i kierunek powiązań dla całej populacji. Szerzej zob. K. Janc, Zjawisko autokorelacji przestrzennej na przykładzie statystyki Morana oraz lokalnych wskaźników zależności przestrzennej (LISA) – wybrane zagadnienia metodyczne, w: *Idee i praktyczny uniwersalizm geografii*, T. Komornicki, Z. Podgórski (red.), Dokumentacja Geograficzna, nr 33, IGiPZ PAN, Warszawa 2006, s. 79; E. Pośpiech, A. Mastalerz-Kodzis, Autokorelacja przestrzenna wybranych charakterystyk społeczno-ekonomicznych, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych”, 2015, t. 16, nr 4, s. 87.

$$I_i = \frac{(x_i - \overline{Me}) \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_j - \overline{Me})}{\sigma^2}$$

, gdzie:

n – liczba obiektów w przestrzeni

x_i, x_j – wartości badanej zmiennej dla porównywanych obiektów

Me – mediana badanej zmiennej dla wszystkich obiektów

w_{ij} – elementy macierzy wag

σ^2 – wariancja badanej zmiennej dla wszystkich obiektów⁷³⁸.

Wpływ na określenie siły autokorelacji ma dobór kryterium sąsiedztwa (bliskości), przy pomocy którego tworzona jest macierz wag w_{ij} . Sąsiedztwo wyznaczane może być na podstawie styczności obiektów, dystansu między nimi, a także według innych kryteriów⁷³⁹. Najprostsze w interpretacji i powszechnie stosowane w badaniach społecznych⁷⁴⁰ są kryteria styczności, opierające się na różnie pojmowanych punktach stykowych (relacja wieży, królowej)⁷⁴¹. Sąsiedztwo może mieć charakter bezpośredni (styczność rzędu pierwszego) czy też pośredni (styczność rzędu drugiego, trzeciego itd.), z zachowaniem rekursywności bądź też nie⁷⁴².

⁷³⁸ Por. L. Anselin, Local Indicators of Spatial Association – LISA, „Geographical Analysis”, 1995, vol. 27, issue 2, s. 98-100.

⁷³⁹ Te mogą opierać się na zmiennych społeczno-ekonomicznych, takich jak poziom dochodu.

⁷⁴⁰ Por. M. Abreu, i in., Space and Growth: a Survey of Empirical Evidence and Methods, „Region et Developpement”, 2005, vol. 21, s. 29-30.

⁷⁴¹ Określenia „relacja wieży” i „relacja królowej” odnoszą się do figur szachowych, których zakres ruchów (w poziomie, pionie i po skosie) wyznacza możliwe punkty stykowe definiujące bliskość.

⁷⁴² W przypadku styczności rzędu drugiego za sąsiadów danej jednostki a , sąsiadującej z jednostką b , uznać można również jednostki sąsiadujące z a tylko pośrednio – poprzez sąsiedztwo z jednostką b . Jest to przykład zachowania rekursywności (np. sąsiedztwo trzeciego rzędu obejmuje sąsiedztwa drugiego i pierwszego). Zob. S. Mordwa, Zastosowanie autokorelacji przestrzennej w badaniach przestępczości, „Archiwum kryminologii”, 2013, t. 35, s. 65.

Autor zdecydował się na lokalną miarę autokorelacji Morana opartą na kryterium styczności wyznaczanym według ruchów królowej⁷⁴³. W toku badania testowano rekursywne miary trzeciego oraz czwartego rzędu, uznając je za możliwie najprostsze rozwiązania w konstrukcji macierzy wag⁷⁴⁴ wobec nierównomiernego rozkładu innowatorów w przestrzeni⁷⁴⁵.

W badaniu wykorzystano kilka zmiennych, pozwalających na uchwycenie obecności w procesach dyfuzji budżetów obywatelskich zarówno efektów sąsiedztwa, jak i efektów związanych z dyfuzją hierarchiczną. Przydatne w identyfikacji wzorców dyfuzji hierarchicznej były dwie zmienne: status gminy dużej⁷⁴⁶, a także posiadanie przez innowatorów statusu miast na prawach powiatu. Zmienne te posłużyć miały do identyfikacji zwłaszcza klastrów wartości mieszanych, obrazujących na rozprzestrzenianie się innowacji między podmiotami o różnej liczebności populacji oraz randze administracyjnej.

Zastosowano także binarną zmienną *późny*, odpowiadającą statusowi późnego innowatora. Grupa późnych innowatorów objęła podmioty przyporządkowane do kohort późnej większości, maruderów oraz innowatorów fazy ponownego wzrostu. W tym przypadku szczególne znaczenie miała obserwacja skupisk wartości niskich z wysokimi, a także klastrów wartości wysokich z wysokimi. Identyfikacja tych pierwszych może stanowić uzupełnienie analiz przy pomocy poprzednich dwóch zmiennych pod kątem identyfikacji ośrodków, dostarczających przykładów dobrych praktyk w wymiarze lokalnym bądź regionalnym. Klastry wartości wysokich mogą z kolei wskazywać na obecność mechanizmów kopiowania w procesach dyfuzji innowacji, zachodzących

⁷⁴³ Rozwiązanie takie uznaje się za przydatne w badaniach nad kontaktową dyfuzją innowacji, gdzie dla interakcji w sąsiedztwie znaczenie ma nie szczegółowy przebieg granic administracyjnych bądź odległość od geograficznych centrów gmin, co sam fakt sąsiedztwa (por. tamże. s. 66).

⁷⁴⁴ D. A. Griffith, Some Guidelines for Specifying the Geographic Weights Matrix Contained in Spatial Statistical Models 1, w: *Practical Handbook of Spatial Statistics*, S. Arlinghaus (Ed.), CRC Press, Boca Raton 1996, s. 65-82.

⁷⁴⁵ Nierównomierność owa wiąże się z koniecznością ograniczania zjawiska obserwacji bezstykowych, które wynikać mogą z izolacji przestrzennej niektórych innowatorów – niemających w bezpośrednim sąsiedztwie innych podmiotów, które dokonały transferu innowacji.

⁷⁴⁶ Miało to znaczenie w odniesieniu do niektórych gmin miejsko-wiejskich, w których procedurą objęto wyłącznie obszary miejskie. W takich przypadkach uznawano, że to miasto, jako część gminy, stanowi podmiot dokonujący transferu innowacji.

w ramach efektów rówieśniczych – tj. między podobnymi podmiotami, dążącymi do ograniczenia ryzyka w swej działalności.

Z uwagi na obserwowane związki między dynamiką dyfuzji a dominującymi wariantami innowacji w Niemczech do badania wprowadzono również zmienną *bb*, odnoszącą się do realizacji innowacji w wariacie z wydzieloną kwotą. Listę wszystkich zmiennych przedstawiono w tabeli 4-7.

Tabela 4-7. Zmienne w badaniu autokorelacji przestrzennej

Zmienna	Opis
<i>duża</i>	Status gminy dużej, tj. liczącej 100 tys. mieszkańców lub więcej
<i>powiat</i>	Status gminy na prawach powiatu (status <i>kreisfrei</i> w przypadku samorządów w Niemczech)
<i>późny</i>	Status innowatora późnego, tj. przedstawiciela późnej większości, marudera bądź innowatora fazy ponownego wzrostu
<i>bb</i>	Realizacja przez dany podmiot w Niemczech przynajmniej jednej edycji innowacji w formule z wydzieloną kwotą

Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki analiz autokorelacyjnych zinterpretowano w świetle obserwacji w literaturze przedmiotu. Krytyczne studium literatury stanowiło kluczową metodę w rozpoznaniu procesów dyfuzji hierarchicznej nieuwarunkowanej bezpośrednio bliskością w przestrzeni, wiążących się z aktywnością ośrodków opiniotwórczych o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania. W analizie wykorzystano także zgromadzone wcześniej materiały prasowe, ukazujące motywy oraz towarzyszące im mechanizmy uczenia się wykorzystane przez innowatorów.

Uwagę zwrócono także na wybrane uwarunkowania kontekstowe, mogące wzmacniać bądź osłabiać mechanizmy dyfuzji hierarchicznej oraz kontaktowej. Dotyczy to w szczególności zasobów kapitału społecznego, a także kampanii przed wyborami samorządowymi, zbiegającymi się w czasie ze wzrostem popularności badanej innowacji wśród samorządów.

4.4.1. Polska

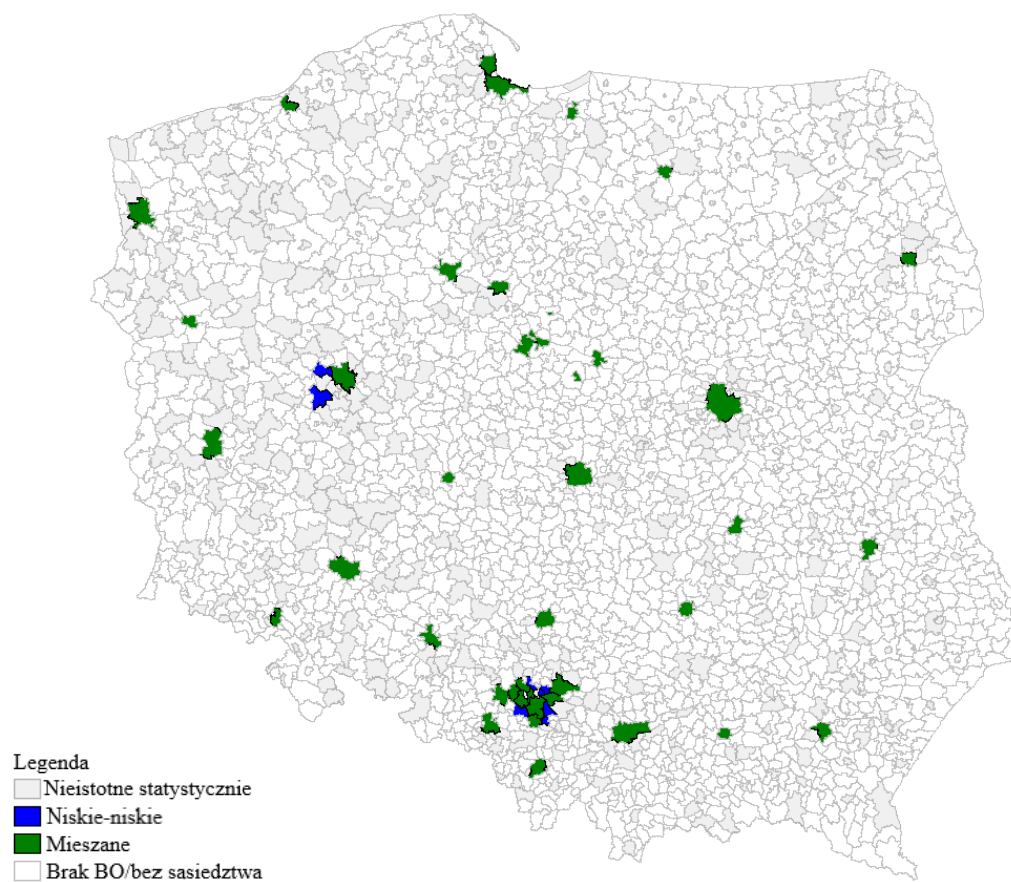
Krytyczne studium literatury oraz wcześniejsze badania autora rozprawy wykazały⁷⁴⁷ szczególną rolę efektów hierarchicznych w procesie dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce, które wiążą się w szczególności z mechanizmami inspiracji zachodzących między samorządami na prawach powiatu w różnych regionach państwa. Obserwacje te potwierdziło badanie autokorelacji dla zmiennych *duża* (rys. 4-13) oraz *powiat* (rys. 4-14). Dla wskazanych zmiennych zidentyfikowano liczne klastry mieszane, wskazujące na dyfuzję innowacji w dół hierarchii, jak i kilka skupisk wartości niskich z niskimi.

Obecność tych ostatnich interpretować należy w kontekście kampanii politycznych prowadzonych przed wyborami samorządowymi w roku 2014, w których wprowadzenie budżetu obywatelskiego było jednym z postulatów wyborczych⁷⁴⁸. W tym świetle zidentyfikowane klastry wartości niskich z niskimi jawią się jako wynik oddziaływania efektów rówieśniczych w bliskim sąsiedztwie, obecnych w fazach wzrostu oraz dojrzałości innowacji.

⁷⁴⁷ Wetoszka P., Diffusion of participatory budgets in Poland: do neighbours matter?, „International Journal of Diffusion”, 2022, vol. 10, no. 4, s. 666-695.

⁷⁴⁸ K. Niklewicz, Budżety obywatelskie w kontekście..., dz. cyt.; R. Janicka, P. Jędrówiak, Budżet obywatelski – chęć..., dz. cyt. Zob. też. A. Sobol, Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 316, s. 176; B. Sorychta-Wojczyk, Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, „Organizacja i zarządzanie. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2015, z. 78, s. 428.

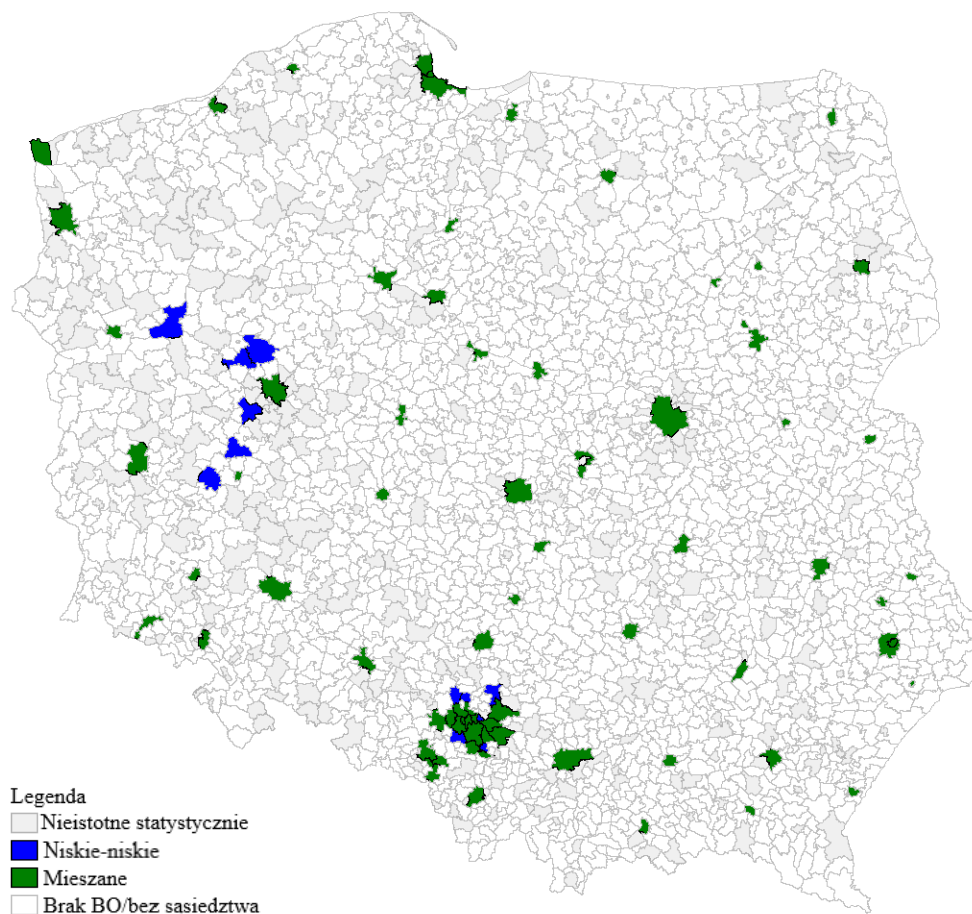
Rysunek 4-13. Innowatorzy w Polsce według statusu gminy dużej



Uwagi: Odległości trzeciego rzędu. Wyniki dla 999 permutacji. Kryterium istotności statystycznej: $p < 0.05$.

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 4-14. Innowatorzy w Polsce według statusu miasta na prawach powiatu



Uwagi: Odległości czwartego rzędu. Wyniki dla 999 permutacji. Kryterium istotności statystycznej: $p < 0.05$.

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszy z pionierów, Sopot, jest najmniejszym pod względem liczby ludności miastem na prawach powiatu w Polsce. Na tle innych samorządów w kraju wyróżnia się on wysokim poziomem i dynamiką rozwoju społeczno-

gospodarczego⁷⁴⁹, czego przejawem jest ponadprzeciętna aktywność społeczeństwa obywatelskiego⁷⁵⁰.

Zaangażowanie strony społecznej było kluczowe w procesie transferu pierwszego w Polsce budżetu obywatelskiego. To nieformalna grupa mieszkańców pod nazwą Sopocka Inicjatywa Rozwojowa przekonała do wdrożenia innowacji początkowo niechętnie władze administracji miasta. Droga do tej decyzji wiodła przez niezbędne kompromisy pomiędzy stronami dialogu; ich efektem było przyjęcie modelu budżetu obywatelskiego o funkcjonalności znacznie zawężonej w stosunku do pierwotnych planów, inspirowanych prekursorskim rozwiązaniem w Porto Alegre⁷⁵¹.

Działania Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej wpisują się w początki intensywnego rozwoju ruchów miejskich w Polsce początku drugiej dekady XXI stulecia. Stanowią one przykład dobrych praktyk w zakresie przełamywania oporu władz wobec inicjatyw oddolnych, jaki charakteryzował polską samorządność lat 90. XX w.⁷⁵² Znaczenie sopockiego eksperymentu dla dalszej dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce wyrażało się zatem przede wszystkim w dostarczeniu źródła inspiracji dla innych gmin w państwie. Istotne było przy tym unaocznienie

⁷⁴⁹ Sopot zajął czwarte miejsce wśród miast na prawach powiatu w rankingu Samorządów Zrównoważonego Rozwoju 2011. Ranking ten tworzony jest na podstawie 16 wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego w trzech obszarach funkcjonowania samorządów: gospodarczym, społecznym oraz ekologicznym. Zob. Serwis samorządowy PAP, *Zrównoważone samorzady*, 08.11.2012, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/zrownowazone-samorzady> (dostęp: 31.10.2022).

⁷⁵⁰ Por. J. Kempa, A. Kozłowski, PB as a Tool Supporting the Development of Civil Society in Poland, „NISPAce Journal of Public Administration and Policy”, 2020, vol. 13, no. 1, s. 67.

⁷⁵¹ W toku rozmów wskazywano na liczne wątpliwości związane m.in. z brakiem umocowania prawnego budżetu obywatelskiego jako narzędzia dostępnego samorządom, zasadnością przenoszenia części odpowiedzialności na obywateli, a także mechanizmami oddawania głosów. Projekt w ostatecznym kształcie pozbawiony został promowanych przez Sopocką Inicjatywę Rozwojową mechanizmów deliberacji, w tym spotkań na szczeblu miasta, poprzedzających etap głosowania. Zob. E. Stokłuska, Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 2015, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015-/09/praktyka_budzet_obywatelski_sopot.pdf (dostęp: 23.02.2021).

⁷⁵² W. Kęblowski, M. von Criekingenb, Participatory budgeting Polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland?, w: *Hope for Democracy: 25 Years of...*, dz. cyt, s. 369-377.

problemów, jakie mogą towarzyszyć adaptacji modelu z Porto Alegre do warunków polityki samorządowej w Polsce.

Kolejnych transferów innowacji, inspirowanych decyzją władz Sopotu, dokonywały głównie duże ośrodki miejskie w różnych częściach kraju. Przykładem jest Łódź, gdzie budżet obywatelski wdrożono z inicjatywy lokalnej administracji. Na tle innych wielkomiejskich procedur wdrażanych w latach 2012-2013 Łódzki Budżet Obywatelski wyróżniał się wysokim odsetkiem środków z budżetu miasta przeznaczanych na projekty obywatelskie (ponad 3%⁷⁵³). Z tym też wiązać należy względnie wysokie poziomy frekwencji w kilku pierwszych latach funkcjonowania tamtejszego budżetu obywatelskiego⁷⁵⁴. W tym świetle łódzką procedurę uznać można za przykład dobrych praktyk w pobudzeniu aktywności strony społecznej mimo niesprzyjających uwarunkowań. Mowa jest bowiem o mieście, w którym w wyniku upadku tradycji przemysłowych w początkach XX w. doszło do erozji zasobów kapitału społecznego⁷⁵⁵.

Dzięki przejrzystej konstrukcji i wysokiej obserwowalności łódzkiej formule innowacji łatwo było stać się przedmiotem emulacji dla ostrożnych innowatorów z późniejszych kohort – w tym ośrodków dużych, takich jak Lublin⁷⁵⁶. Transfer innowacji w stolicy woj. łódzkiego wyzwolił również efekty hierarchiczne w bliższej przestrzeni, na co wskazują wyniki badania autokorelacji (rys. 4-13, 4-14). Po roku 2012 swoje pierwsze budżety obywatelskie wdrażały m.in. średniej wielkości Zduńska Wola (2013 r.), rok później mała gmina Brzeziny, a w roku 2015 – zamieszkiwany przez ok. 30 tys. mieszkańców Aleksandrów Łódzki.

Jakkolwiek istotna dla popularyzacji budżetów obywatelskich w kraju, dyfuzja hierarchiczna na terenie woj. łódzkiego była jednak mniej intensywna niż

⁷⁵³ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 7.

⁷⁵⁴ M. Wiśniewska, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie”, 2018, t. 29, s. 91-99.

⁷⁵⁵ Tamże.

⁷⁵⁶ *Budżet obywatelski – jak to było w Łodzi?*, 26.11.2013, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-2015/budzet-obywatelski-jak-to-bylo-w-lodzi,18,676,1.html> (dostęp: 18.08.2022).

odpowiadający jej proces odbywający się na terenie Wielkopolski. Budżet obywatelski wdrożony został tam po raz pierwszy w stolicy regionu. Poznańska procedura również jawi się jako przykład typowej dla polskich realiów wielkomiejskiej formuły innowacji. Cechuje ją stosunkowo wysoki poziom formalizacji reguł gry, ułatwiających osobom z zewnątrz poznanie, a następnie emulację mechanizmów alokacji zasobów⁷⁵⁷.

Wdrożenie budżetu obywatelskiego przez Poznań stanowiło czynnik redukcji ryzyka transferu innowacji dla gmin średnich w sąsiedztwie, dokonujących implementacji budżetu obywatelskiego już w roku 2013. Pojawianie się tak intensywnych efektów hierarchicznych wiązać należy z wysoką na tle podobnej wielkości ośrodków w kraju jakością zasobów pomostowego kapitału społecznego i związaną z tym aktywnością społeczeństwa obywatelskiego w mniejszych gminach regionu⁷⁵⁸.

Aktywność ta uwidaczniała się także w poziomach frekwencji, które sprzyjały wydłużaniu żywotności procedur partycypacji na terenie woj. wielkopolskiego. Przykładem tego jest kilka gmin miejsko-wiejskich, w których w latach 2013-2020 zrealizowano 7 cykli budżetu obywatelskiego: Krobia (ok. 12 tys. mieszkańców), a także Kórnik i Rawicz (po ok. 30 tys.). Szybkie upowszechnienie się procedur w mniejszych ośrodkach sprzyjało dalszemu ograniczaniu postrzeganego ryzyka transferu innowacji, również wśród ośrodków wiejskich. Także w roku 2013, a więc jeszcze w fazie wzrostu innowacji, swój pierwszy budżet obywatelski wdrożyła jedna z najmniejszych gmin uwzględnionych przez autora w bazie danych: licząca niespełna 5000 mieszkańców Przykona.

W latach 2012-2013 swoje pierwsze budżety obywatelskie uruchomiły oraz przeprowadziły dwa ośrodki administracyjne w woj. lubuskim. Jako pierwsza

⁷⁵⁷ M. Kalisiak-Mędelska, Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 443, s. 103-114.

⁷⁵⁸ A. Jeran i in., Kto wdraża budżet obywatelski a kto nie? Porównanie wielkopolskich gmin pod kątem zamożności oraz poziomu aktywności społecznej, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, 2018, t. 64, s. 121-132.

koncepcja innowacji wykrystalizowała się w Zielonej Górze, gdzie inicjatywę transferu innowacji, inspirowanego rozwiązaniem w Sopocie, podjął ówczesny prezydent miasta⁷⁵⁹. Również w Gorzowie Wielkopolskim budżet obywatelski powstał na bazie doświadczeń pierwszego polskiego pioniera, choć transfer innowacji w siedzibie władz samorządowych regionu w większym stopniu stanowił efekt inspiracji rozwiązaniem z Porto Alegre. Należy sądzić, że wynikało to po części z oddziaływania na ostateczny kształt procedury instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi w szczególności o stowarzyszenie „Tylko Gorzów”⁷⁶⁰, które dążyło do wypracowania koncepcji procedury w możliwie jak największym stopniu angażującej stronę społeczną.

Wkład Gorzowa Wielkopolskiego w dyfuzję budżetów obywatelskich w Polsce wiązać należy z zademonstrowaniem możliwości modyfikacji modeli budżetu obywatelskiego. Procedura gorzowska, jako pierwsza w Polsce, stanowiła w części rozwiązanie tematyczne: wyodrębniono w niej pulę środków na tzw. projekty szkolne, tj. związane z funkcjonowaniem lokalnych placówek oświatowych. Co przy tym istotne, wybór projektów we wskazanej kategorii tematycznej występował nie w drodze głosowania powszechnego (jak dla pozostałej części zadań), lecz w ramach dyskusji podczas spotkań dzielnicowych⁷⁶¹. Owo tematyczne ukierunkowanie, choć stanowiło źródło kontrowersji⁷⁶², wyróżniało gorzowską formułę innowacji na tle innych rozwiązań, służących w znacznym stopniu realizacji projektów infrastrukturalnych – jak choćby wspomniany budżet obywatelski w Zielonej Górze⁷⁶³.

⁷⁵⁹ J. Delijewski, Budżet po zielonogórsku, czyli budżet obywatelski, 16.10.2012, <https://www.echogorzowa.pl/news/16/prosto-z-miasta/2012-10-16/budzet-po-zielonogorsku-czyli-budzet-obywatelski-1757.html> (dostęp: 27.04.2023).

⁷⁶⁰ Tenże, Budżet obywatelski po gorzowsku, 23.10.2012, <https://www.echogorzowa.pl/news/16/prosto-z-miasta/2012-10-23/budzet-obywatelski-po-gorzowsku-1825.html> (dostęp: 19.04.2023).

⁷⁶¹ *Miejski kodeks dialogu*, Biuro Konsultacji Społecznych i Rewitalizacji, Gorzów Wielkopolski 2016, https://partycypacjaobywatelska.pl/konsultacje/wp-content/uploads/sites/4/2016/05/GORZOW_internet.pdf (dostęp: 24.05.2023).

⁷⁶² Grupy te powiązane były z lokalnymi szkołami publicznymi, dla których budżet obywatelski stał się instrumentem realizacji projektów modernizacyjnych o wąskiej grupie beneficjentów (zob. tamże).

⁷⁶³ J. Leszkowicz-Baczyński, Budżet partycypacyjny jako..., dz. cyt.

Obecność innowacji w dwóch dużych ośrodkach w regionie, a także rosnąca baza doświadczeń innowatorów z woj. zachodniopomorskiego i pomorskiego, sprzyjały dyfuzji innowacji w dół hierarchii na obszarze pomiędzy ośrodkami w woj. lubuskim, wielkopolskim oraz dolnośląskim (rys. 4-13, 4-14). Ciekawy przypadek w analizie dyfuzji innowacji stanowi ostatni z wymienionych regionów. Pierwszych transferów budżetu obywatelskiego na Dolnym Śląsku dokonały bowiem dwa ośrodki, których wspólną cechą jest brak statusu miast na prawach powiatu: liczący ok. 100 tys. mieszkańców Wałbrzych, a także zamieszkiwany przez niespełna 5000 rezydentów Karpacz.

W przypadku Karpacza deklarowanymi celami transferu innowacji była potrzeba aktywizacji w szczególności młodych członków społeczeństwa obywatelskiego⁷⁶⁴. Decyzję o tak wczesnym transferze innowacji przez niewielki ośrodek odczytać należy jednak jako wynik działania presji konkurencyjnej, związanej z działaniami marketingu politycznego ze strony innych ośrodków turystycznych. Dotyczy to zwłaszcza Zakopanego, gdzie pierwszy budżet obywatelski uruchomiony i przeprowadzony został w latach 2013-2014, a więc na przełomie faz wzrostu i dojrzałości innowacji.

W roku 2013 swój pierwszy budżet obywatelski wdrożyła stolica woj. dolnośląskiego. Jak wykazało badanie autokorelacji, Wrocław znalazł się w centrum ogniska dyfuzji budżetów obywatelskich w regionie (rys. 4-13, 4-14): jeszcze w roku 2013 swój pierwszy cykl procedury uruchomiła Świdnica, a rok później Oborniki Śląskie, zamieszkiwane przez niecałe 10 tys. mieszkańców. Jako wczesny naśladowca Wrocław korzystał z lekcji płynących z realizacji badanej innowacji przez duże pionierskie miasta, w tym zwłaszcza Poznań⁷⁶⁵. Jednocześnie władze samorządowe wykorzystywały własne doświadczenia w realizacji instrumentów partycypacji publicznej, co pozwoliło im na zaproponowanie niestandardowych rozwiązań w zakresie transferu oraz realizacji badanej

⁷⁶⁴ K. Zielińska, Karpacz: na co budżet obywatelski, 16.04.2014, <https://www.jelonka.com/karpacz-na-co-budzet-obywatelski-51750> (dostęp: 28.04.2023).

⁷⁶⁵ B. Świerczewski, Wrocławski Budżet Obywatelski. Terazniejszość i przyszłość, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 2016, t. 1, s. 104-126.

innowacji. Wrocław wyznaczył standard dla innych gmin w Polsce w zakresie implementacji złożonej formuły innowacji wpraw w formie pilotażu, realizowanego na terenie wybranych osiedli miasta⁷⁶⁶. Lekcje płynące z testowej edycji innowacji stały się dla władz miasta podstawą m.in. do organizacji laboratoriów partycypacji, stanowiących elementy procesu przygotowawczego w fazie zgłaszania pomysłów obywatelskich⁷⁶⁷.

Mechanizmy służące kształtowaniu kapitału ludzkiego, tak w fazie zgłaszania, jak i wyboru projektów pojawiły się także w Dąbrowie Górniczej w woj. śląskim. Swój pierwszy budżet obywatelski gmina ta uruchomiła w roku 2013. Wykorzystanie mechanizmów deliberacji podporządkowane zostało tam realizacji szczególnego celu partycypacji, nieakcentowanego przez wcześniejszych innowatorów: poprawie jakości życia w poszczególnych osiedlach miasta⁷⁶⁸. Obranie takiego celu wiązać należy ze specyfiką struktury przestrzennej Dąbrowy Górniczej: jest to jeden z najbardziej rozległych terytorialnie ośrodków miejskich w konurbacji śląskiej. Zważywszy na ów fakt, jak i na kosztochłonność implementacji technik deliberacji, Dąbrowski Budżet Partycypacyjny uznać należy za źródło dobrych praktyk⁷⁶⁹, których użyteczność w ramach prostych mechanizmów transferu (w tym emulacji) pozostawała ograniczona.

Rola Dąbrowy Górniczej jako wczesnego naśladowcy w procesie dyfuzji wyrażała się wobec powyższego przede wszystkim w popularyzacji idei partycypacji wśród przedstawicieli nie tylko samorządów, ale i władz centralnych oraz środowiska badawczego. Przejawem aktywności władz Dąbrowy Górniczej jako ambasadorów partycypacji była w szczególności organizacja w styczniu roku 2013, a więc we wczesnej fazie wzrostu innowacji, konferencji pt. "Cities for Citizens – Aktywność obywatelska w rozwoju miast". Do najistotniejszych ustaleń z obrad zaliczyć należy podkreślenie roli autonomii samorządów lokalnych

⁷⁶⁶ K. Kajdanek, Budżet obywatelski czy „budżet obywatelski”? Komentarz w sprawie Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego, „Problemy Rozwoju Miast”, 2015, nr 2, s. 29-35.

⁷⁶⁷ Tamże.

⁷⁶⁸ P. Pistelok, *Dąbrowski Budżet partycypacyjny* (2.0). Dobra praktyka”, 05.03.2020, <http://obserwatorium.miasta.pl/dabrowski-budzet-partycypacyjny-2-0-dobra-praktyka> (dostęp: 02.07.2021).

⁷⁶⁹ Tamże.

w kształtowaniu narzędzi partycypacji publicznej i konieczności poszanowania owej niezależności przez pośredników w procesie dyfuzji innowacji⁷⁷⁰. Ustalenia te miały szczególne znaczenie dla samorządów w Polsce, dla których, jak wskazywano w poprzednim rozdziale rozprawy, brak regulacji prawnych w zakresie budżetów obywatelskich stanowił jedną z barier wdrażania rzeczowej innowacji.

Pojawienie się Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego stanowiło w świetle powyższych rozważań przede wszystkim czynnik ograniczający ryzyko transferu innowacji dla innych samorządów. Na terenie woj. śląskiego zidentyfikowano kilka klastrów mieszanych, a także skupisk wartości niskich z niskimi dla zmiennych *duża* oraz *powiat* (rys. 4-13, 4-14). Wskazuje to na występowanie dyfuzji w dół hierarchii, jak i w układach poziomych, między samorządami o podobnej wielkości, często o statusie miast na prawach powiatu. Pierwsze budżety obywatelskie w woj. śląskim pojawiły się już w roku 2012 za sprawą liczącego ok. 100 tys. mieszkańców Chorzowa oraz Żorów (ok. 60 tys. mieszkańców). Rok później na transfer innowacji zdecydował się szereg kolejnych samorządów, w tym gmin dużych (poza Dąbrową Górniczą m.in. Bytom i Gliwice) oraz średnich (m.in. Świętochłowice). Z doświadczeń Dąbrowy Górniczej korzystały także podmioty zagraniczne, w tym samorzady w Gruzji oraz w Ukrainie⁷⁷¹.

Z dynamiczną dyfuzją badanej innowacji w woj. śląskim kontrastuje wolniejszy proces upowszechniania się budżetów obywatelskich w Polsce centralnej. Znajduje to odzwierciedlenie w mniejszej liczbie zidentyfikowanych klastrów mieszanych (rys. 4-13, 4-14). W woj. mazowieckim pierwsze budżety obywatelskie pojawiły się już w roku 2012 za sprawą Płocka; rok później swoją pierwszą procedurę tego typu zaproponował swym mieszkańcom Radom. Specyfika procedur w obu ośrodkach sprawiała, że trudniej im było odegrać istotną

⁷⁷⁰ Szerzej zob. D. Sasiadek, Dąbrowa Górnicza. Pytać, rozmawiać, współdziałać, 18.01.2013, <https://publicystyka.ngo.pl/dabrowa-gornicza-pytac-rozmawiac-wspoldzialac> (dostęp: 08.02.2023).

⁷⁷¹ http://2017.twojadabrowa.pl/aktualnosci/20161220/155/zmiany_w_dabrowskim_budzecie_partycypacyjnym.html (dostęp: 24.05.2023).

rolę w tworzeniu łańcucha transferów innowacji w regionie. W przypadku Płocka mówić można o oparciu się na wcześniejszych doświadczeniach w zakresie wykorzystywania specyficznego i mało popularnego w Polsce modelu stołu negocjacyjnego⁷⁷². Z kolei procedura w Radomiu już w swych początkach wykazywała szereg słabości (w tym ograniczoną jakość kampanii informacyjnej), które miały przełożenie na małą frekwencję i, tym samym, ograniczoną obserwowalność innowacji⁷⁷³.

W stolicy kraju transfer budżetu obywatelskiego miał miejsce w roku 2014. Również warszawska procedura miała specyficzny charakter, czyniący ją rozwiązaniem trudnym do emulacji. Wiązało się to z większą złożonością zasad, wynikającą ze zdecentralizowanego charakteru budżetu obywatelskiego. Innowacja wdrożona została bowiem w formie mini-budżetów dzielnicowych, różniących się między sobą m.in. kwotami dostępnymi w puli oraz zasadami selekcji projektów⁷⁷⁴. Wysoka na tle innych dużych miast w Polsce część realizowanych w ramach owych mini-budżetów zadań dotyczyła ochrony zieleni, dóbr kultury oraz zajęć edukacyjnych⁷⁷⁵. Należy sądzić, że pojawienie się propozycji, a później realizacji tego typu zadań możliwa jest tylko przy aprobacie władz miasta popartej obecnością wysokiej jakości zasobów kapitału ludzkiego – łatwiej dostępnych w Warszawie⁷⁷⁶ niż w innych, także dużych ośrodkach miejskich w kraju.

Podobnie jak na Mazowszu, również w województwach makroregionu wschodniego pierwsze transfery innowacji wdrażane były przez mniejsze, niepełniące funkcji centrów administracyjnych ośrodki. W woj. warmińsko-mazurskim innowacja wdrożona została po raz pierwszy w roku 2012 w Elblągu.

⁷⁷² I. Szczęsna, Budżet obywatelski miasta Płocka, jako przejaw demokracji bezpośredniej, „Notatki Płockie: kwartalnik Towarzystwa Naukowego Płockiego”, 2014, t. 59, nr 3(240), s. 29-34.

⁷⁷³ B. Składanek, Budżet partycypacyjny jako instrument aktywizacji społecznej mieszkańców – szanse i zagrożenia związane z jego realizacją na przykładzie miasta Radomia, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura”, 2017, nr spec. (26), s. 10-14.

⁷⁷⁴ E. Laskowska, Budżet partycypacyjny i..., dz. cyt, s. 73-85.

⁷⁷⁵ Por. tamże, s. 83.

⁷⁷⁶ Zob. badania nad potencjałem absorpcji kapitału ludzkiego przez Warszawę oraz inne ośrodki akademickie w Polsce w: M. Herbst, Tworzenie i absorpcja kapitału ludzkiego przez miasta akademickie w Polsce, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2009, nr 4(38), s. 21-38.

Inicjatywę transferu innowacji podjęło tam trzech radnych miasta, obserwujących działania Sopotu i świadomych niedoskonałości nowatorskiego instrumentu partycypacji na wczesnym etapie jego dyfuzji⁷⁷⁷. Wyodrębniona pula środków *per capita*, jedna z najniższych wśród miast na prawach powiatu⁷⁷⁸, dzielona była początkowo w sposób niespotykany u innych innowatorów: między obszary odpowiadające okręgom wyborczym. W tym świetle deklaracje władz Elbląga o budowaniu poczucia więzi mieszkańców z miastem poprzez budżet obywatelski⁷⁷⁹ zdają się ustępować niedeklarowanym wprost celom politycznym, znajdującym wyraz w próbach „ugłaskiwania” społeczeństwa obywatelskiego w ramach przygotowań do kampanii przedwyborczej.

Efekt ten mógł być wzmacniany poprzez kontrast działań władz Elbląga z równoległym brakiem zdecydowanych ruchów ze strony Olsztyna, największego miasta oraz stolicy województwa warmińsko-mazurskiego⁷⁸⁰. W Olsztynie budżet pojawił się w roku 2013, za sprawą działań promocyjnych Związku Stowarzyszeń „Razem w Olsztynie”⁷⁸¹. W tym samym roku innowacja wdrożona została w stolicach woj. podkarpackiego (Rzeszów), świętokrzyskiego (Kielce) oraz podlaskiego (Białystok). W każdym z tych przypadków stanowiło to impuls dla mniejszych gmin w regionach do podejmowania podobnych działań. Wskazuje na to obecność klastrów mieszanych zidentyfikowanych przy pomocy zmiennych *duża* (rys. 4-13) oraz *powiat* (rys. 4-14).

Najsilniej zjawisko dyfuzji hierarchicznej zaznaczało się w woj. podkarpackim, gdzie jeszcze w roku 2013 do grona innowatorów dołączyły ośrodki o średniej, jak i małej liczebności populacji. Pierwszą gminą w regionie z budżetem

⁷⁷⁷ A. Kleina, W Elblągu rusza budżet obywatelski, 21.08.2012, <https://publicystyka.ngo.pl/w-elblagu-rusza-budzet-obywatelski> (dostęp: 27.04.2023).

⁷⁷⁸ M. Reszel, Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce, „Akademia Zarządzania”, 2022, vol 6, no. 1, s. 152.

⁷⁷⁹ Budżet obywatelski na start!, 20.08.2012, <https://www.info.elblag.pl/37,26673,Budzet-obywatelski-na-start.html> (dostęp: 27.04.2023); A. Kleina, W Elblągu rusza..., dz. cyt.

⁷⁸⁰ Elbląg będzie miał budżet obywatelski, 22.08.2012, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/elblag-bedzie-mial-budzet-obywatelski,37220.html> (dostęp: 27.04.2023); Budżet obywatelski na start!, dz. cyt.

⁷⁸¹ Serce rośnie od budżetu obywatelskiego, 2015, <https://www.maszglos.pl/historie-sukcesu/serce-rośnie-od-budzetu-obywatelskiego/> (dostęp: 17.05.2023).

obywatelskim był Tarnobrzeg (niecałe 50 tys. mieszkańców); w podobnym okresie pierwszą edycję innowacji uruchomił ponadto m.in. nieco większy Przemyśl. Również w roku 2013 wdrożenia innowacji dokonał liczący ok. 6 tys. mieszkańców Głogów Małopolski. Należy sądzić, że, podobnie jak w przypadku woj. wielkopolskiego, czynnikiem sprzyjającym dyfuzji innowacji na Podkarpaciu była dostępność ponadprzeciętnej jakości w skali kraju zasobów strukturalnego oraz kognitywnego kapitału społecznego⁷⁸². Dzięki nim budżet obywatelski mógł zostać wykorzystany jako instrument formalizujący często obecne już w gminach praktyki współzarządzania na poziomie lokalnym, oferujący możliwość wysłuchania dotychczas pomijanych głosów np. w zakresie modernizacji drobnej infrastruktury⁷⁸³.

W woj. podlaskim budżet obywatelski w tym samym roku pojawił się w stolicy regionu, jak i w kilku gminach średnich (m.in. w Suwałkach i Grajewie), oraz małych (m.in. w Siemiatyczach). Barię dla dalszej dyfuzji innowacji w regionie była obecność licznych ośrodków wiejskich i miejsko-wiejskich, cechujących się niską skłonnością do ryzyka. Co więcej, ośrodki te bardzo wcześnie uzyskały dostęp do alternatywy w zakresie finansowania rozwoju lokalnego: był nią pierwszy w Polsce wojewódzki budżet obywatelski. Na tle później wprowadzonych procedur tego typu wyróżniał się on niskim stopniem formalizacji zasad, zachęcającym do uczestnictwa mieszkańców również ze środowisk o słabszej jakości kapitału ludzkiego oraz społecznego⁷⁸⁴.

Co się tyczy woj. lubelskiego, pierwszym innowatorem w regionie był znajdujący się w odległości ok. 50 km od Lublina i liczący ponad 30 tys. mieszkańców Kraśnik. Transfer innowacji miał tam miejsce w roku 2013;

⁷⁸² H. Kotarski, Kapitał społeczny – endogenne zasób mieszkańców województwa podkarpackiego, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2012, nr 28, s. 244-251.

⁷⁸³ Zob. motywy wdrożenia budżetu obywatelskiego w Boguchwale w: A. Gernand, W Boguchwale o budżecie decydują mieszkańcy, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,14711596,w-boguchwale-o-budzecie-decyduja-mieszkancy.html> (dostęp: 12.06.2023).

⁷⁸⁴ Świadczy to o charakterystycznych region Podlasia wzorcach „myśleni[a] w kategoriach hierarchicznych”: oczekiwania, że „ludzie na stanowiskach znajdą rozwiązania problemów społeczności”. Zob. E. Bacía, Postrzeganie demokracji a kapitał społeczny. Studium porównawcze z terenów Podlasia i Brandenburgii, „Kultura i Społeczeństwo”, 2010, t. 54, nr 3, s. 199.

w Lublinie innowacja w pełnej formule wdrożona została rok później. Podczas opracowywania koncepcji innowacji w stolicy województwa korzystano z wiedzy eksperckiej przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych⁷⁸⁵, a także doświadczeń innych dużych ośrodków miejskich, w tym, jak wcześniej wspomniano, Łodzi. Pierwszy transfer innowacji przez duży ośrodek w regionie miał zatem miejsce dopiero w fazie dojrzałości innowacji. Może to tłumaczyć ograniczone możliwości dyfuzji hierarchicznej budżetów obywatelskich w regionie, sygnalizowane przez nieliczne lokalne klastry typu mieszanego (rys. 4-13, 4-14).

Lublin odegrał istotną rolę na późnym etapie procesu dyfuzji. Stolica woj. lubelskiego była bowiem pierwszym ośrodkiem, który zaprezentował możliwość w pełni tematycznego ukierunkowania procedury w formule zielonego budżetu obywatelskiego, wdrożonej w roku 2017. Dwa lata później władze miasta, we współpracy z Fundacją Twórczości, Edukacji i Animacji Młodzieży „Teatrikon”, zaimplementowały kolejny budżet obywatelski, tym razem kierowany do młodzieży. W roku 2021 zainicjowano natomiast, kontynuowaną w kolejnych latach, pilotażową edycję szkolnych budżetów obywatelskich, realizowanych w wybranych placówkach oświatowych.

W międzyczasie na transfery kolejnych wariantów innowacji, funkcjonujących obok tych terytorialnych, decydowały się inne samorzady w Polsce. Dotyczy to zwłaszcza pojawiania się budżetów obywatelskich łączących cechy rozwiązań tematycznych oraz skierowanych do określonych grup społecznych. W roku 2019 w gminie Mrągowo (woj. warmińsko-mazurskie), zamieszkiwanej przez nieco ponad 20 tys. mieszkańców, wdrożono pierwszy w Polsce szkolny budżet obywatelski. Przedstawiciele tamtejszego samorządu wystąpili w roli ambasadorów partycypacji, uczestnicząc w roku 2022 w ogólnopolskim seminarium dla gmin realizujących wspomniany wariant

⁷⁸⁵ Kongres NGO i Budżet Obywatelski w Lublinie – jak to będzie wyglądało?, 12.02.2014, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-2015/kongres-ngo-i-budzet-obywatelski-w-lublinie-jak-to-bedzie-wygladalo,13,676,1.html> (dostęp: 18.08.2022).

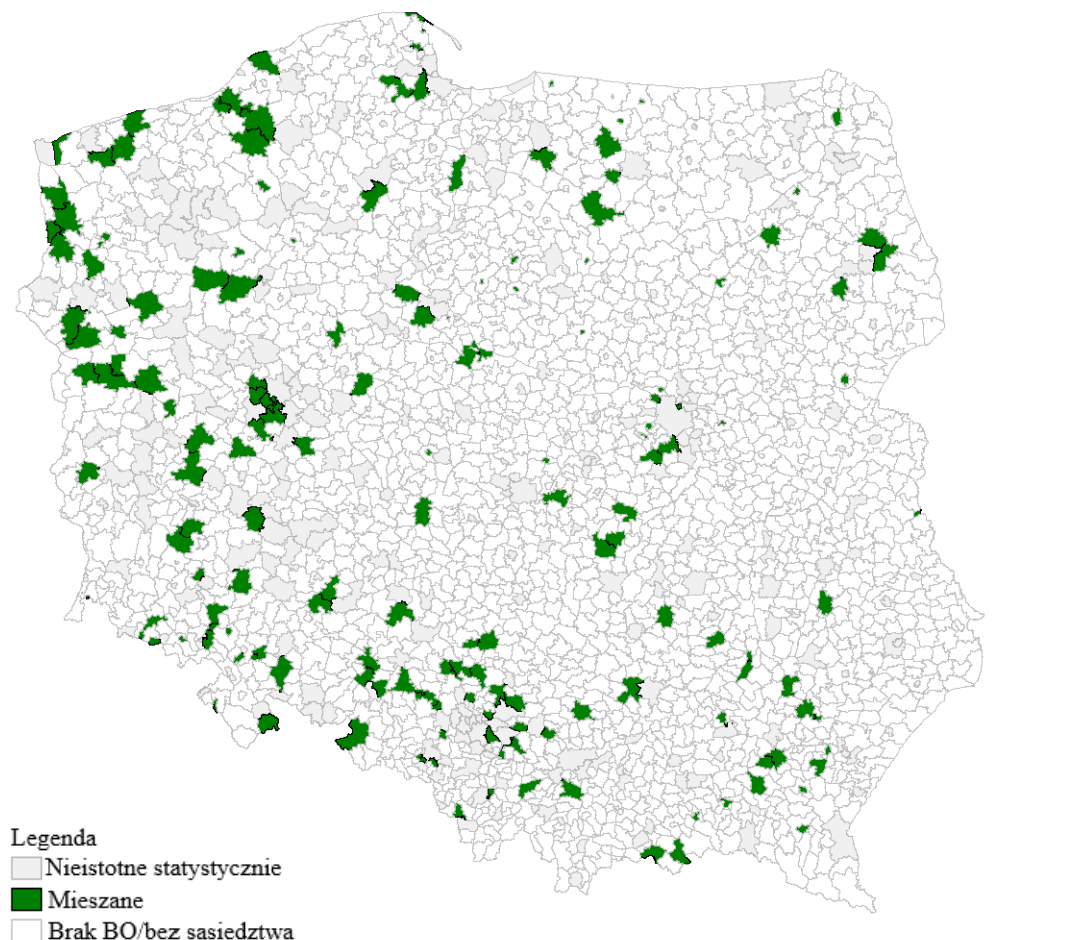
innowacji⁷⁸⁶. Jednymi z uczestników spotkania byli przedstawiciele samorządów dużych miast: m.in. z Białegostoku oraz Lublina, a także Warszawy, gdzie szkolny budżet obywatelski testowano w formie pilotażu już w roku 2018. U schyłku dekady pojawiać zaczęły się także jeszcze popularniejsze zielone budżety obywatelskie, wdrożone m.in. przez Gdańsk, Katowice, Kraków oraz Poznań.

Rola odgrywana w tym procesie przez gminę Mrągowo raz jeszcze wskazuje na występowanie scenariuszy dyfuzji w górę układów hierarchicznych. Pozostają one mniej typowe dla wczesnych faz upowszechniania się innowacji, lecz jawią się jako bardziej prawdopodobne w końcowych fazach cyklu dyfuzji, w których uwidacznia się gotowość późnych innowatorów do ostrożnego eksperymentowania z formułami innowacji. Do gmin, o których mowa, zaliczyć należy także i mniejsze ośrodki, np. Chełm (woj. lubelskie) oraz Zduńską Wolę (woj. łódzkie), gdzie już w początkach drugiej dekady XXI w. pojawiły się pierwsze edycje zielonych wariantów badanej innowacji.

Dalszej transformacji idei budżetu obywatelskiego w Polsce nie towarzyszą wyraźne zmiany ilościowe, także na terenach o dotychczas niskim nasyceniu badaną innowacją. Wiąże się z tym słabość mechanizmów dyfuzji kontaktowej, charakterystycznych dla późnych kohort opierających swe decyzje na postępowaniu podobnych im podmiotów. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach badania autokorelacji przestrzennej dla zmiennej *późny* (4-15), wskazujących na brak skupisk wartości wysokich z wysokimi.

⁷⁸⁶ P. Krasowski, Mrągowski szkolny budżet obywatelski wzorem dla innych samorządów i organizacji!, 04.04.2022, <https://www.mragowo.pl/mragowski-budzet-obywatelski/szkolny-budzet-obywatelski/7346-mragowski-szkolny-budzet-obywatelski-wzorem-dla-innych-samorzadow-i-organizacji> (dostęp: 02.06.2023).

Rysunek 4-15. Innowatorzy w Polsce według przynależności do kohort późnych



Uwagi: Odległości czwartego rzędu. Wyniki dla 999 permutacji. Kryterium istotności statystycznej: $p < 0.05$.

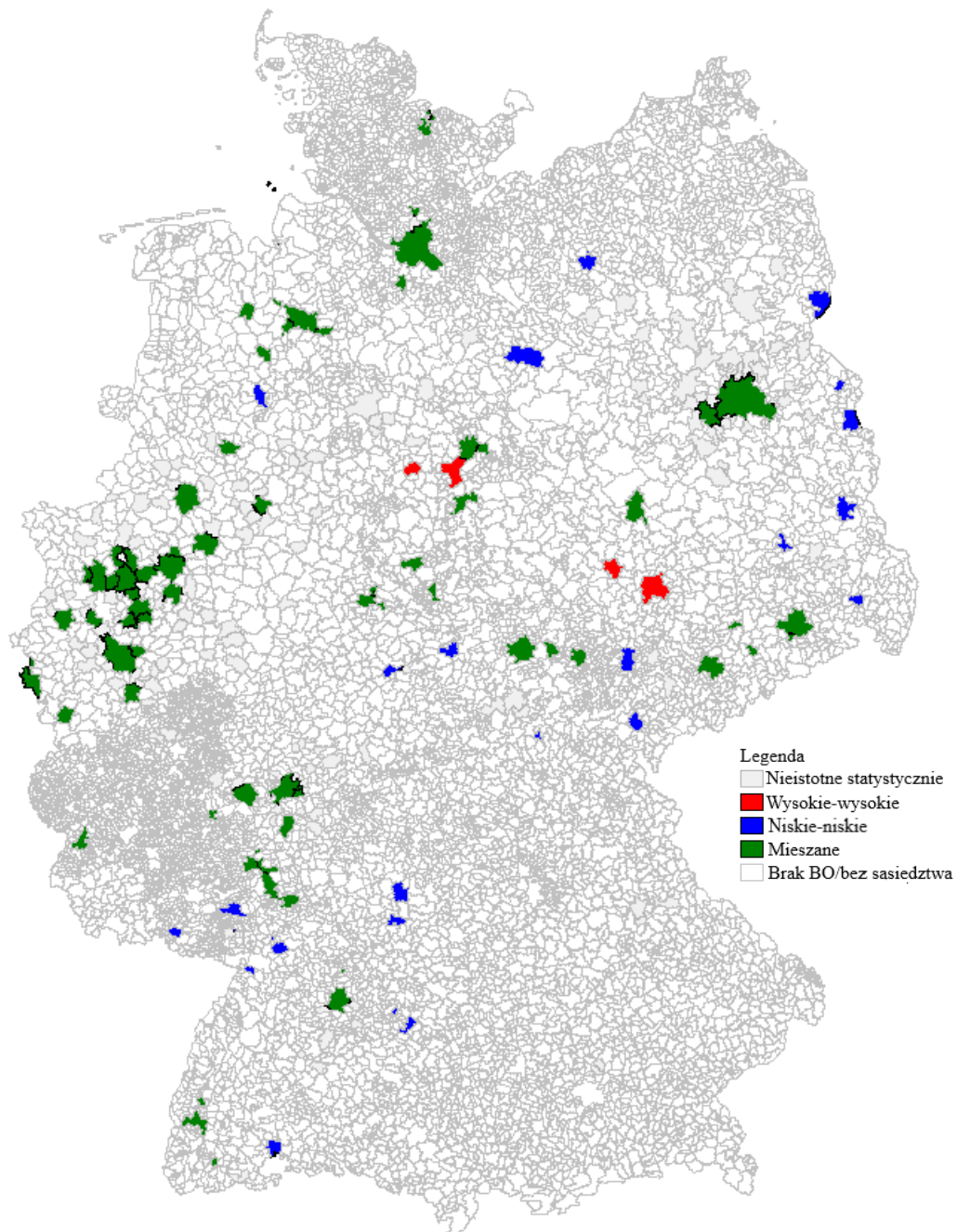
Źródło: Opracowanie własne.

4.4.2. Niemcy

Przeprowadzona analiza wykazała odmienności, jak i podobieństwa dyfuzji budżetów obywatelskich w Niemczech względem procesu upowszechniania się badanej innowacji w Polsce. Co się tyczy podobieństw, dotyczą one zwłaszcza znaczenia mechanizmów inspiracji oraz emulacji w łańcuchach transferów pomiędzy ośrodkami o podobnej liczebności populacji oraz funkcjach administracyjnych. Wyniki badania autokorelacji sygnalizują obecność mechanizmów dyfuzji w dół układów hierarchicznych uwarunkowanych bliskością

w przestrzeni, reprezentowanych przez liczne klastry typu mieszanego (rys. 4-16, 4-17).

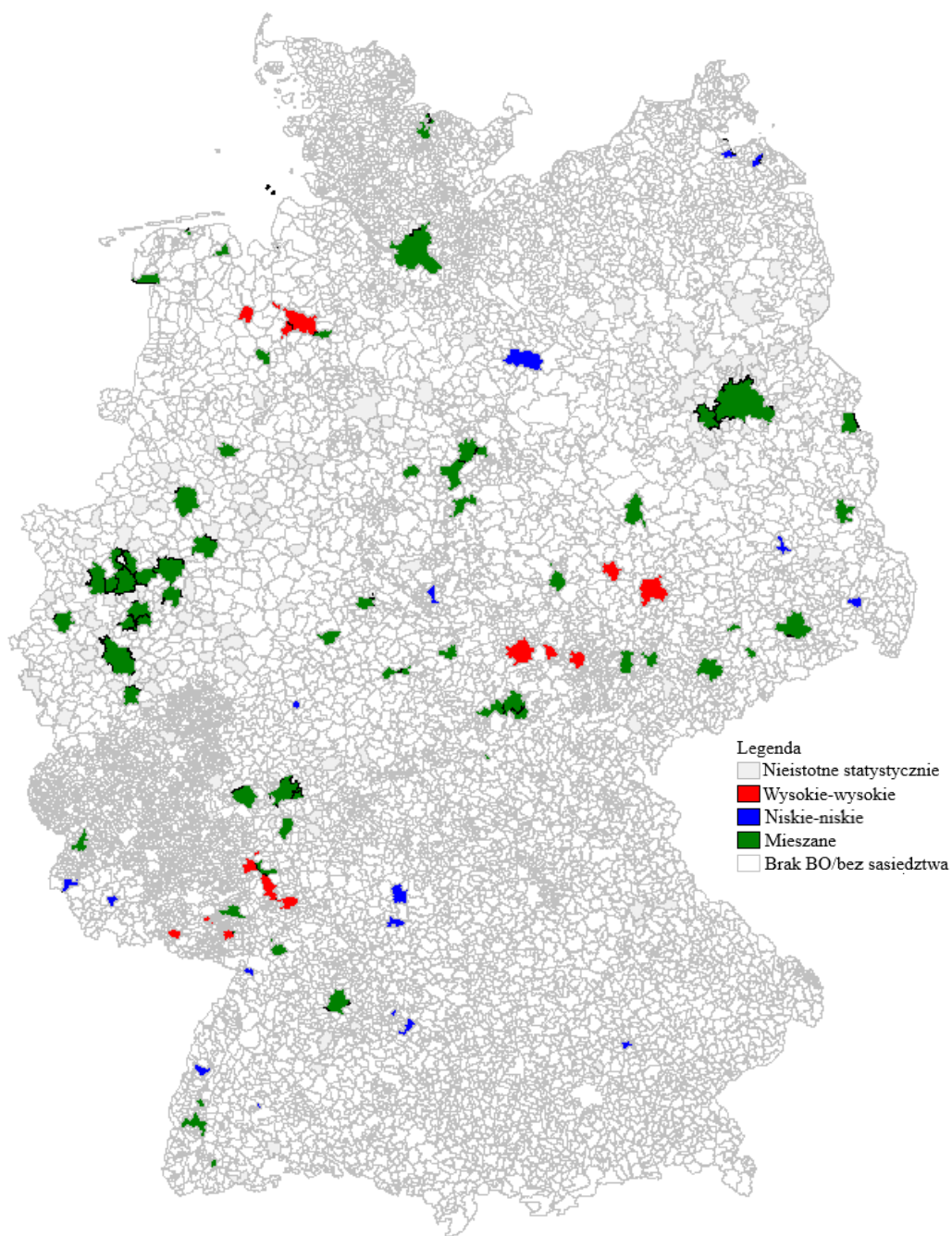
Rysunek 4-16. Innowatorzy w Niemczech według statusu gminy dużej



Uwagi: Odległości trzeciego rzędu (rekursywnie), według zakresu ruchów królowej. Pokazano wartości, dla których $p < 0.05$.

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 4-17. Innowatorzy w Niemczech według statusu miasta na prawach powiatu



Uwagi: Odległości czwartego rzędu (rekursywnie), według zakresu ruchów królowej. Pokazano wartości, dla których $p < 0.05$.

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku Niemiec hierarchiczność procesu dyfuzji wyrażała się przede wszystkim w nakreślonej w trzecim rozdziale rozprawy aktywności władz

regionalnych jako pośredników odgórnych. Transfery innowacji przez pierwszych innowatorów powiązane były ze sobą głównie poprzez narzucaną odgórnie koncepcję Nowego Publicznego Zarządzania, której budżet obywatelski miał być ucieleśnieniem. Brak autonomicznego charakteru budżetu obywatelskiego jako innowacji, wynikający po części również z braku dobrych praktyk u dużych, rozpoznawalnych innowatorów, mógł zatem sprzyjać realizacji podobnych założeń przy pomocy innych lub funkcjonujących pod innymi nazwami instrumentów polityki lokalnej⁷⁸⁷. W odniesieniu do Nadrenii Północnej-Westfalii odgórny tryb dyfuzji podyktowany był presją poprawy kondycji finansowej samorządów⁷⁸⁸ i mógł stanowić przejaw kompensacji niskiej jakości strukturalnego kapitału społecznego. Taki stan rzeczy, choć nietypowy dla regionów zachodnich, był charakterystyczny dla dotkniętego konsekwencjami restrukturyzacji przemysłu obszaru Zagłębia Ruhry⁷⁸⁹, na terenie którego dochodziło do pierwszych transferów innowacji w kraju.

Bodźcem dla zwiększenia tempa dyfuzji budżetów obywatelskich oraz poszerzenia jej geograficznego spektrum w kolejnych okresach były wdrożenia innowacji w wariantach mieszanych. Ewolucja tych wariantów również wiąże się z działaniami pośredników odgórnych: władz landu Berlin, dążących do zwiększenia partycypacyjnego charakteru modeli zarządzania finansami przez samorządy⁷⁹⁰. Pierwszą tego typu procedurą był budżet obywatelski w okręgu Lichtenberg, który wyróżniały dwie cechy: koncentracja na problemach

⁷⁸⁷ Taka linia argumentacji wpisuje się w analizowany w poprzednim rozdziale problem fragmentarycznej realizacji założeń Nowego Publicznego Zarządzania, charakteryzującej niemiecki wariant tej koncepcji (*Neues Steuerungsmodell*).

⁷⁸⁸ Por. wyniki analizy korelacji między wdrożeniem budżetu obywatelskiego w gminach Nadrenii Północnej-Westfalii a zmiennymi opisującymi kondycję finansową, w tym poziomem zadłużenia w przeliczeniu na mieszkańca w: H. Ewens, J. van der Voet, *Organization complexity and...*, dz. cyt., s. 10-11.

⁷⁸⁹ M. Freitag, R. Traunmüller, *Sozialkapitalwelten. Soziale Netzwerke, Vertrauen und Reziprozitätsnormen in subnationalem Vergleich*, „Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft”, 2008, vol. 2, s. 233.

⁷⁹⁰ C. Herzberg, C. Cuny, *Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region Berlin-Brandenburg*, Hans-Böckler-Stiftung, 2007, <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/herzberg-cuny2007.pdf> (dostęp: 08.06.2022), s. 13.

mikrospołeczności miejskich, pomijanych w procedurach pierwszej generacji, a także deliberatywny charakter partycypacji, włączający tradycyjnie marginalizowane w sferze politycznej grupy społeczne, w tym kobiety⁷⁹¹. Model Berlin-Lichtenberg uznawany jest za przykład dobrej praktyki w realizacji koncepcji *governance*⁷⁹² i jako taki stał się źródłem inspiracji dla kohort wczesnych naśladowców⁷⁹³.

Inspiracja ta wiązała się jednak częściej z przełamaniem oporu przed transferem innowacji niż z zaczerpywaniem konkretnych pomysłów na organizację procedury. Specyfika modelu berlińskiego, w tym kosztowność jego realizacji⁷⁹⁴, nie czyniła z niego łatwego przedmiotu emulacji. Dla dużych ośrodków miejskich głównym punktem odniesienia w kwestii budżetu obywatelskiego wciąż pozostawał model klasyczny bądź jego oszczędnościowa odmiana. Przykładem tego jest rozwiązanie wdrożone w 2005 r. w Poczdamie, stolicy Brandenburgii⁷⁹⁵, na którym wzorowali się m.in. władarze Kilonii (stolicy kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn), dokonując implementacji innowacji w roku 2011⁷⁹⁶.

Z drugiej strony, zastosowany po raz pierwszy w modelu berlińskim mechanizm wydzielonej kwoty już w I dekadzie XXI w. zaimplementowany został także przez mniejsze ośrodki w Brandenburgii. W 2006 r. dokonała tego licząca

⁷⁹¹ O. Märker, U. Nitschke, Bürgerhaushalt als Rahmen einer Beteiligungskultur, w: *Jugendliche planen und...*, dz. cyt., s. 136-137.

⁷⁹² J. Franzke, E. Roeder, Participatory Budgeting in..., dz. cyt.; Por. też H. Klages, C. Daramus, *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation*, Speyer Forschungsberichte 249, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Speyer 2007, s. 2-3.

⁷⁹³ Zob. C. Herzberg, 10 Jahre Bürgerhaushalte in..., dz. cyt., s. 87.

⁷⁹⁴ Jak wynika z ustaleń organizacji pozarządowej *Mehr Demokratie*, ze względu na wykorzystanie zróżnicowanych kanałów komunikacji (w tym poczty tradycyjnej) roczne koszty utrzymania budżetu obywatelskiego w okręgu Berlin-Lichtenberg były o ok. 30% wyższe niż przeciętne koszty oczekiwane (na podstawie dostępnych danych) dla dużego, liczącego ponad 250 tys. mieszkańców innowatora w Niemczech. Zob. *Bürgerhaushalte in den Berliner Bezirken*, Mehr Demokratie e. V., https://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/buergerhaushalt_berliner_bezirke.pdf (dostęp: 20.06.2023).

⁷⁹⁵ *Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdam*, J. Franzke, H. Kleger (Hrsg.), Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2006, s. 6-9.

⁷⁹⁶ Bürgerhaushalt: Kiel lernt von Potsdam,

<https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/buergerhaushalt-kiel-lernt-von-potsdam> (dostęp: 30.12.2020).

niespełna 2 tys. mieszkańców gmina Borkheide, a trzy lata później – nieco większy Jüterbog.

Punktem zwrotnym w dyfuzji budżetów obywatelskich w Niemczech był transfer rzeczowej innowacji w roku 2007 w Kolonii, największym mieście Nadrenii Północnej-Westfalii. Model koloński został szybko dostrzeżony oraz wyróżniony na arenie krajowej oraz międzynarodowej. W roku 2008 otrzymał przyznawaną niemieckim samorządom nagrodę publiczności za wyróżniające się rozwiązanie *e-government*, a rok później – Nagrodę Służby Publicznej ONZ w kategorii wzorowa innowacja w sektorze publicznym⁷⁹⁷. Specyfika opartego na platformie cyfrowej modelu budżetu obywatelskiego sprzyjała postrzeganiu go jako rozwiązanie łatwiejsze do emulacji, jak i do implementacji w ramach syntezy np. z założeniami wariantu oszczędnościowego⁷⁹⁸.

Model koloński stanowił impuls dla transferów innowacji w regionach o dotychczas niskim jej nasyceniu, w tym w tzw. nowych landach. W 2007 r. budżet obywatelski pojawił się po raz pierwszy w gminach Turyngii, m.in. w liczącym ok. 30 tys. mieszkańców Suhl oraz w gminach dużych: Erfurcie i Jenie. Implementacje budżetów obywatelskich przez duże podmioty stawały się początkowymi ogniwami łańcuchów transferów innowacji w mniejszych ośrodkach w regionie. Przykładem tego jest licząca ok. 10 tys. mieszkańców gmina Schmölln, gdzie budżet obywatelski wdrożony w roku 2012 inspirowany był rozwiązaniem w Jenie⁷⁹⁹.

Badanie autokorelacji wskazuje na obecność mechanizmów dyfuzji hierarchicznej (rys. 4-17), sygnalizując jednocześnie powstawanie łańcuchów

⁷⁹⁷A. Offerman, Cologne adds local cash to revitalise its Participatory Budget, 08.12.2016, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/egovernment/document/cologne-adds-local-cash-revitalise-its-participatory-budget> (dostęp: 9.03.2023).

⁷⁹⁸V. Vorwerk, Vom Bürgerhaushalt über das Bürgerbudget zum Finanzreferendum. Was Politik von Stuttgart und Zürich über Bürgerbeteiligung lernen kann, „Wegweiser Bürgergesellschaft”, 2019, Nr. 1, https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_vorwerk_190125.pdf (dostęp: 20.09.2022).

⁷⁹⁹J. Borath, Schmölln informiert sich über Jenaer Bürgerhaushalts-Modell, 05.11.2011, <https://www.otz.de/politik/schmoelln-informiert-sich-ueber-jenaer-buergerhaushalts-modell-id218056079.html> (dostęp: 17.05.2023).

transferów w układach poziomych – pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi (rys. 4-16). W roku 2007 transferu innowacji dokonał największy ośrodek miejski Saksonii, Lipsk, gdzie inspiracja wariantem mieszanym przybrała formę cyfrowego „kalkulatora budżetowego”. Dwa lata później budżet obywatelski oparty na platformie cyfrowej wdrożony został przez władze Trewiru w Nadrenii-Palatynacie. W tym przypadku mówić można o syntezie cech modelu kolońskiego oraz berlińskiego – obecność tego drugiego zaznaczała się w Trewirze poprzez sposób organizacji kampanii promocyjnych na szczeblu poszczególnych dzielnic miasta i z myślą o zróżnicowanych grupach uczestników⁸⁰⁰.

Wpływ modeli mieszanych zaobserwować można także na przykładzie procedury budżetu obywatelskiego w Solingen. Budżet obywatelski uruchomiony w tej nadreńskiej gminie w roku 2009 miał stanowić odpowiedź na dostrzegane ryzyko upadłości samorządu w ciągu kilku kolejnych lat⁸⁰¹. Procedura wyróżniała się na tle licznych oszczędnościowych formuł tego okresu dostrzeżeniem potrzeby szerszej zakrojonej dyskusji w niektórych kwestiach, a także włączania w nią zróżnicowanych grup społecznych – m.in. poprzez wykorzystanie mediów tradycyjnych w fazach promocji oraz zgłaszania pomysłów. Ponieważ przebieg procedury był na bieżąco monitorowany, możliwe było przedstawienie konkretnych efektów alokacyjnych – oszczędności rzędu kilkudziesięciu milionów euro w ciągu roku⁸⁰².

Wysoka obserwowalność i stosunkowo niska złożoność rozwiązania w Solingen sprawiły, że zostało ono szybko dostrzeżone i docenione na arenie międzynarodowej, uzyskując w roku 2011 Europejską Nagrodę Sektora Publicznego⁸⁰³. W fazie osiągnięcia przez innowację dojrzałości procedura w Solingen stała się dogodnym przedmiotem emulacji. Ów mechanizm transferu

⁸⁰⁰ O. Märker, I. Wehner, Bürgerhaushalt in der..., dz. cyt., s. 16.

⁸⁰¹ CASE: Participatory Budget Saving in Solingen, dz. cyt.

⁸⁰² Tamże.

⁸⁰³ https://www.kommune21.de/meldung_12958_Best+Practice+B%C3%BCrgerhaushalt.html (dostęp: 08.04.2023).

innowacji m.in. dotyczył kilku budżetów obywatelskich w dużych miastach regionu, w tym w gminach Essen oraz Bonn⁸⁰⁴.

Przełom pierwszej i drugiej dekady XXI w. wiązał się z realizacją kampanii przed wyborami samorządowymi, mającymi odbyć się w Nadrenii Północnej-Westfalii oraz kilku innych krajach związkowych w roku 2011, a dwa lata wcześniej m.in. w Hesji. Wykorzystanie budżetu obywatelskiego jako instrumentu marketingu politycznego wiązało się z wyborem łatwiejszych do implementacji odmian, w tym wariantu klasycznego bądź oszczędnościowego⁸⁰⁵. Na terenie Hesji zidentyfikowano kilka klastrów mieszanych, sygnalizujących obecność mechanizmów dyfuzji hierarchicznej (rys. 4-16, 4-17).

Budżet obywatelski w centralnym regionie kraju wdrożyło wpierw kilka dużych ośrodków, w tym Wiesbaden (2009), Offenbach nad Menem (2010) oraz Frankfurt nad Menem (2011). Mogły one stanowić pewien punkt odniesienia dla mniejszych gmin w regionie; te pozostawały jednak zazwyczaj ostrożne w podejmowaniu decyzji o transferze innowacji, czekając na rozwiązania zaimplementowane przez podobne im podmioty. Przykładem zachodzenia takich efektów rówieśniczych była inspiracja włodarzy w liczącej ok. 30 tys. mieszkańców gminie Bad Nauheim wdrożonym wcześniej modelem w podobnej wielkości gminie Taunusstein⁸⁰⁶. W świetle powyższych uwag Hesję uznać należy za chronologicznie drugie ognisko dyfuzji innowacji w kraju, o zasięgu mniejszym niż to w Nadrenii Północnej-Westfalii.

Druga połowa XXI w. przyniosła wydarzenia sprzyjające wzmożonej dyfuzji budżetów obywatelskich w Niemczech. Kluczowa dla popularyzacji badanej innowacji w różnych częściach kraju była procedura z wydzieloną kwotą

⁸⁰⁴ Bürgerhaushalt: Bonn packt's an, 12.01.2011, https://www.kommune21.de/meldung_11361_Bonn+packt%E2%80%99s+an.pdf (dostęp: 25.05.2023).

⁸⁰⁵ W Hesji oraz w Nadrenii Północnej-Westfalii wdrożono ponad 2/3 wszystkich edycji innowacji opartych na formule *Bürgerhaushalt*.

⁸⁰⁶ Startschuss für den ersten Bürgerhaushalt, 20.09.2012, <https://www.wetterauer-zeitung.de/wetterau/bad-nauheim-ort78877/startschuss-ersten-buergerhaushalt-12094773.html> (dostęp: 17.05.2023).

w Eberswalde, wprowadzona w roku 2012 w miejsce pierwotnego wariantu klasycznego. Zmodernizowana formuła innowacji wyróżniała się na tle procedur wczesnej większości integracją różnych metod angażowania mieszkańców i uatrakcyjniania procedury głosowania, w tym szczególnym znaczeniem spotkań w przestrzeni fizycznej⁸⁰⁷. Wpływ modelu z Eberswalde na proces dyfuzji wyrażał się w dwójnasób. Po pierwsze, pozwolił on na uruchomienie efektów sąsiedztwa oraz efektów rówieśniczych w odniesieniu do samorządów w bliższym sąsiedztwie. Po drugie, model stanowił, zwłaszcza dla wczesnych innowatorów, inspirację w procesie modernizowania procedur partycypacji i dostosowywania ich do zmieniających się oczekiwań społeczeństwa obywatelskiego.

Dzięki wysokiej obserwowalności i umiarkowanej kompleksowości rozwiązanie wdrożone w Eberswalde stanowiło w kolejnych latach dogodny przedmiot zainteresowania licznych samorządów, zwłaszcza na terenie Brandenburgii⁸⁰⁸. Transferów innowacji w regionie dokonywały głównie małe ośrodki, takie jak Glienicke Nordbahn (2015 r.) czy Nuthetal (2018 r.). W kohorcie maruderów pojawiały się także nieliczne gminy średniej wielkości, np. leżąca przy granicy z Polską gmina Schwedt/Oder, która transferu innowacji dokonała w roku 2016. Podobny przypadek dotyczy sąsiadujących przez polsko-niemiecką granicę gminy Görlitz w Saksonii oraz Zgorzelca w woj. dolnośląskim.

Wysoką dynamikę transferów innowacji przez małe, działające zachowawczo ośrodki w regionach wschodnich kraju wyjaśnić należy poprzez efekty rówieśnicze, związane w znacznym stopniu z opartą na bliskości w przestrzeni dyfuzją kontaktową. Choć dyfuzja kontaktowa sprzyja wykorzystywaniu prostszych mechanizmów emulacji czy nawet kopiowania, nie wyklucza obecności także bardziej złożonych procesów transferu. Sprzyjała temu aktywność przedstawicieli samorządu z Eberswalde jako ambasadorów partycypacji. Podczas spotkań organizowanych w zainteresowanych gminach przedstawiciele ci dzielili się swym doświadczeniem w wypracowywaniu formuły

⁸⁰⁷ V. Vorwerk i in., 9. Statusbericht..., dz. cyt., s. 8.

⁸⁰⁸ Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, dz. cyt., s. 79.

innowacji dostosowanej do lokalnych potrzeb⁸⁰⁹. Przykładem korzystania z takich doświadczeń jest saksońska gmina Pirna, gdzie rozwiązanie wybrane przez tamtejsze władze i wdrożone w roku 2020 stanowiło syntezę budżetów obywatelskich wdrożonych w Eberswalde oraz w Oranienburgu, dwóch gminach o podobnej liczbie mieszkańców⁸¹⁰.

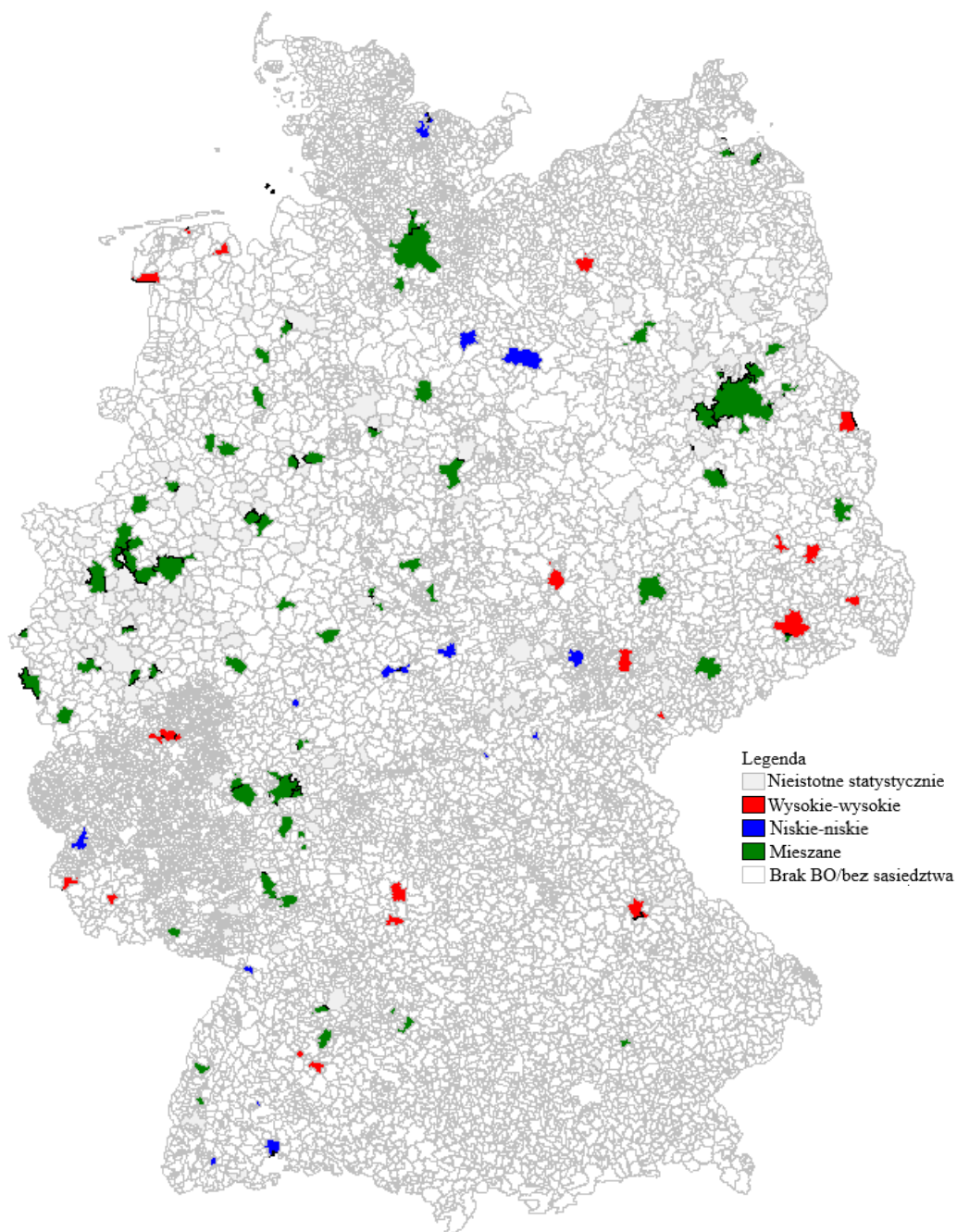
W licznych przypadkach wybierano prostsze mechanizmy transferów, korzystając z bogactwa doświadczeń mniejszych oraz większych samorządów. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach badania autokorelacji przestrzennej, ukazujących obecność licznych skupisk wartości wysokich z wysokimi dla zmiennej *późny* (rys. 4-18). Badanie dla zmiennej *bb* (rys. 4-19) potwierdziło znaczenie wariantu z wydzieloną kwotą dla maruderów oraz innowatorów fazy ponownego wzrostu znajdujących się w bezpośrednim lub pośrednim sąsiedztwie.

Upowszechnianiu się tej formuły innowacji we wschodnich regionach towarzyszyło różnicowanie się modelu z wydzieloną kwotą. Istotną rolę w tym procesie odegrał wspomniany w trzecim rozdziale rozprawy zorientowany na promocję aktywności politycznej młodzieży projekt „Udział Młodzieży w Budżecie Obywatelskim” (UMBO), który objął trzy samorzady o ugruntowanej pozycji w zakresie doświadczeń z budżetami obywatelskimi – w tym gminę Eberswalde. Projekt stanowił punkt odniesienia dla mniej skłonnych do ryzyka, wiejskich samorządów w regionie o specyficznej strukturze kapitału społecznego.

⁸⁰⁹ S. Klamann, Bürgerhaushalt findet Nachhammer, 04.03.2017, <http://web.archive.org/web/20210517162814/https://www.moz.de/lokales/eberswalde/buergerhaushalt-findet-nachhammer-48820534.html> (dostęp: 31.10.2022).

⁸¹⁰ T. Möckel, Pirnas Bürger-Kasse bleibt vorerst leer, 24.11.2020, <https://www.saechsische.de/pirna/pirnas-buerger-kasse-bleibt-vorerst-leer-pirna-haushalt-etat-buegerbudget-5323393-plus.html> (dostęp: 17.05.2023).

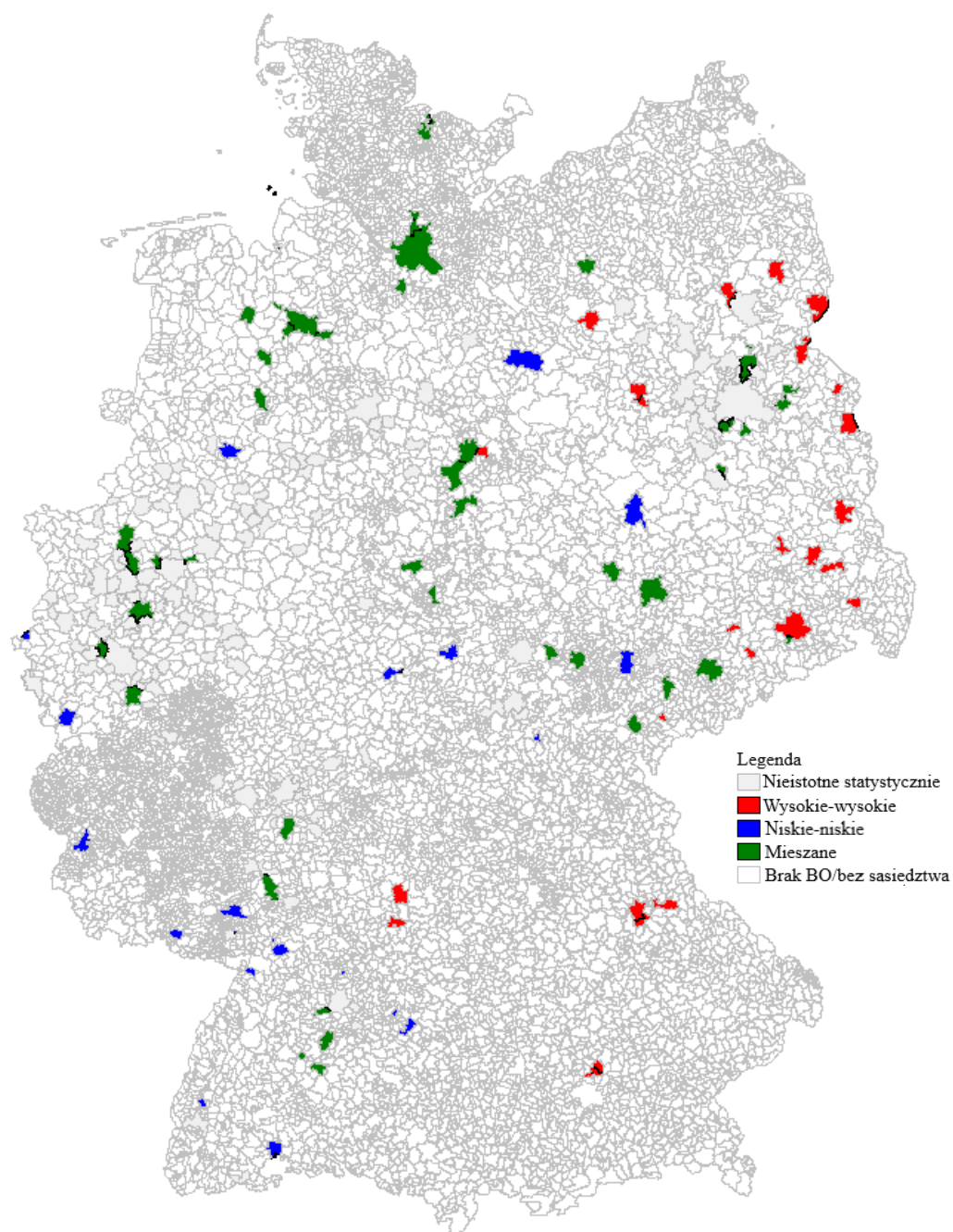
Rysunek 4-18. Innowatorzy w Niemczech według przynależności do kohort późnych



Uwagi: Odległości czwartego rzędu (rekursywnie), według zakresu ruchów królowej. Pokazano wartości, dla których $p < 0.05$.

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 4-19. Innowatorzy w Niemczech według realizacji przynajmniej jednej edycji w formule z wydzieloną kwotą



Uwagi: Odległości trzeciego rzędu (rekursywnie), według zakresu ruchów królowej. Pokazano wartości, dla których $p < 0.05$.

Źródło: Opracowanie własne.

Ewolucję zasobów wspomnianego kapitału społecznego należy powiązać z mechanizmem zależności od ścieżki, u którego źródeł było funkcjonowanie Niemieckiej Republiki Demokratycznej w strefie okupacji. Silnie zakorzenione w regionie poczucie sprawiedliwości społecznej miało wprawdzie przełożenie na budowanie strukturalnego kapitału społecznego, jednak aktywność zrzeszeniowa grup społeczeństwa obywatelskiego ograniczała się często do biernego uczestnictwa w różnych organizacjach. Wobec braku szerszego poparcia strony społecznej, nieufnej wobec podejmowanych na jej rzecz działań, siła oddziaływania lokalnych liderów okazuje się niewystarczająca⁸¹¹. W tym kontekście działalność pośredników w regionie, stojących m.in. za projektem UMBO, odczytać można jako próbę substytucji działań oddolnych przez inicjatywę odgórna⁸¹², mającą sprzyjać, m.in. poprzez budżet obywatelski, realizacji celów istotnych dla lokalnych społeczności⁸¹³.

Istotnym czynnikiem sprzyjającym transferom badanej innowacji w trakcie jej przechodzenia do fazy ponownego wzrostu była presja generowana przez działania dotychczasowych innowatorów („rówieśników”). Argumentacja ta nabiera znaczenia w kontekście kampanii przed wyborami samorządowymi, odbywającymi się w roku 2019 we wschodnich krajach związkowych (Turyngii, Saksonii i Brandenburgii), jak również m.in. w Badenii-Wirtembergii na południu kraju.

Uwarunkowana cyklem politycznym presja konkurencyjna mogła także towarzyszyć działaniom wczesnych innowatorów, którzy, podobnie jak gmina Eberswalde w roku 2012, dokonywały głębszych modyfikacji swoich procedur. Modyfikacje te wiązały się z porzuceniem wariantu klasycznego bądź oszczędnościowego na rzecz formuły z wydzieloną kwotą. Takie scenariusze transferów stanowiły, podobnie jak w przypadku modyfikacji tematycznych

⁸¹¹ E. Bacia, Postrzeżenie demokracji a kapitał..., dz. cyt.

⁸¹² Por. S. H. Schneider, Bürgerhaushalte in Deutschland..., dz. cyt., s. 220.

⁸¹³ Owa aktywność pośredników prowadzi wtedy do reakcji w postaci przystosowania się do istniejących norm (*coercion*).

w Polsce, przykłady dyfuzji w górę struktur hierarchicznych. Dotyczyły one co piątego niemieckiego innowatora, który transferu innowacji w pierwotnej formule dokonał najpóźniej w roku 2015⁸¹⁴.

Jedną z pierwszych gmin, która zdecydowała się na taki krok, była zamieszkiwana przez ponad 20 tys. mieszkańców brandenburska gmina Senftenberg⁸¹⁵. Funkcjonujący tam od roku 2011 budżet obywatelski w wariacie klasycznym zastąpiony został przez formułę mikrofunduszy dzielnicowych. Ponowne wdrożenia dotyczyły także samorządów dużych, często o jeszcze większych doświadczeniach w realizacji badanej innowacji. Również w roku 2014 zmodyfikowany budżet obywatelski pojawił się, po trzech latach od pierwszego wdrożenia, we Frankfurcie nad Menem w Hesji. Rok później modyfikację wdrożyła licząca blisko 140 tys. mieszkańców bawarska gmina Ingolstadt. W latach 2017-2018 na podobne kroki decydowały się duże ośrodki w Nadrenii Północnej-Westfalii (Gelsenkirchen oraz Bonn). Z kolei w roku 2019 swoje procedury zmodyfikowały znajdujące się na terytorium Saksonii samorzady w Lipsku oraz Dreźnie, a także w liczącym ponad 300 tys. Mannheim w Badenii-Wirtembergii.

Wraz z rozrostem bazy doświadczeń w zakresie wdrożeń ponownych u wczesnych innowatorów, również i ich rozwiązania stawały się bezpośrednim przedmiotem emulacji, często przez samorzady znajdujące się w innych częściach kraju. Wspomniany wcześniej model mikrofunduszy dzielnicowych w gminie Senftenberg stał się inspiracją m.in. dla samorządu w gminie Greifswald, która wdrożenia innowacji w podobnej formule dokonała w roku 2015⁸¹⁶. Z kolei

⁸¹⁴ Wczesnemu występowaniu wdrożeń ponownych mógł sprzyjać powrót w dyskursie publicznym wątku modeli mieszanych, wykorzystujących mechanizm wydzielonej kwoty. Miało to związek z przyznaniem w 2013 r. okręgowi Lichtenberg w Berlinie nagrody im. Theodora Heussa za „zakorzeniony w tradycji przykład, jak na poziomie gminy można wykorzystywać nowe metody partycypacji publicznej (...)”. Zob. A. Scheel, Der Bürgerhaushalt Lichtenberg erhält die Theodor Heuss Medaille, 2013, <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/blog/der-buergerhaushalt-lichtenberg-erhalt-die-theodor-heuss-medaille> (dostęp: 08.06.2022).

⁸¹⁵ Nierzadko okres pomiędzy pierwszym transferem a wdrożeniem ponownym innowacji był znacznie dłuższy. Przykładem takiej prawidłowości jest kolejna brandenburska gmina, Kyritz, gdzie od pierwszej implementacji w roku 2010 do gruntownej przebudowy procedury minęło 9 lat.

⁸¹⁶ Im Dutzend billiger oder Warum große Stadtteile beim Bürgerhaushalt stark benachteiligt sein würden, sierpień 2016, <https://insidgreifswald.de/2016/08/im-dutzend-billiger-oder-warum-grosse-stadtteile-beim-buergerhaushalt-stark-benachteiligt-sein-wuerden/> (dostęp: 17.05.2023).

działania podjęte w roku 2020 przez władze Lipska inspirowane były realizowanymi w podobnym okresie planami modyfikacji budżetu obywatelskiego w Stuttgarcie – stolicy Badenii-Wirtembergii, w której pierwszy budżet obywatelski pojawił się w roku 2011⁸¹⁷.

Rozważania w rozdziale czwartym ukazały zakładaną w drugiej hipotezie częściowej istotną rolę zwłaszcza hierarchicznych, często nieuwarunkowanych bliskością w przestrzeni, efektów w procesie dyfuzji, wspieranych przez efekty sąsiedztwa. Obecność tych drugich wiąże się z upowszechnianiem się wariantu innowacji, którego funkcjonalność stanowi przedmiot analiz w kolejnym rozdziale rozprawy.

⁸¹⁷ R. Loch, Der Stadtrat tagt: Leipzig soll Bürgerhaushalt einführen, <https://www.l-iz.de/politik/leipzig/2019/05/Der-Stadtrat-tagt-Leipzig-soll-Buergerhaushalt-einfuehren-275445> (dostęp: 17.05.2023).

Rozdział 5. Budżety obywatelskie jako innowacje społeczne

Analizy, których wyniki zaprezentowano w piątym rozdziale rozprawy, służyły sprawdzeniu trzeciej oraz czwartej hipotezy cząstkowej, odnoszących się do zakresu funkcji oraz jakości atrybutów budżetów obywatelskich jako innowacji społecznych.

Badanie podzielono na dwa etapy. W pierwszym z nich, analizie poddano wybrane polskie oraz niemieckie budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą⁸¹⁸. Wykorzystano metodę graficznej prezentacji danych oraz jedno- i dwuwymiarową analizę wariancji wraz z testami sprawdzającymi *post-hoc*. Badanie wymagało operacjonalizacji pojęcia funkcjonalności w sposób odzwierciedlający dwie główne funkcje współczesnych budżetów obywatelskich. Szczegółowy przebieg badania, w tym sposób selekcji materiału badawczego, dobór zmiennych, a także schemat analizy wariancji, przedstawiono w kolejnym podrozdziale.

Drugi etap badania stanowiły porównawcze studia przypadku, w ramach których przeprowadzono pogłębioną analizę funkcjonalności budżetów obywatelskich dla mniej licznych, lecz potencjalnie bardziej zróżnicowanych wariantów innowacji wdrażanych na różnych etapach procesu dyfuzji. Badanie przy pomocy metody *case study* stanowiło cenne uzupełnienie badania ilościowego w procesie sprawdzania głównej hipotezy dotyczącej konwergencji jakości innowacji. Wyniki analizy stały się także istotnym źródłem refleksji nad pożądanymi kierunkami ewolucji budżetów obywatelskich w przyszłości, z uwzględnieniem możliwości wzajemnego uczenia się innowatorów z Polski oraz z Niemiec.

⁸¹⁸ Ta część analizy nawiązuje do wcześniejszych badań autora. Zob. P. Wetoszka, *Participatory budgets in Poland and Germany: towards a single model?*, „*Annales UMCS Sectio H*”, 2022, vol. 56, no. 4, s. 207-224.

5.1. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą w Polsce oraz w Niemczech

Rozważanymi miernikami odzwierciedlającymi realizację funkcji gospodarowania środkami publicznymi były wydzielone pule środków *per capita* oraz udziały tych kwot w budżetach samorządów⁸¹⁹. Autor zdecydował się na wybór planowanych przed każdym cyklem kwot w przeliczeniu na mieszkańca. Zdecydowała o tym przede wszystkim przejrzysta i zapewniająca wysoką porównywalność interpretacja takich wartości w kontekście partycypacyjnego charakteru narzędzia (budżet „do dyspozycji” mieszkańca)⁸²⁰, a także łatwość pozyskania niezbędnych informacji. Dane dla fiskalnego wymiaru partycypacji dotyczyły środków zaplanowanych w roku 2019, najczęściej do rozdysponowania w roku kolejnym lub, dla niektórych niemieckich samorządów, w ciągu kolejnych dwóch lat⁸²¹. Dla zapewnienia porównywalności obserwacji w przekroju lat oraz między badanymi państwami, sprowadzono je do wspólnego standardu siły nabywczej (SSN) przy pomocy współczynników konwersji Eurostatu⁸²².

Dla zobrazowania realizacji funkcji *governance* wykorzystano dane dotyczące frekwencji w głosowaniu powszechnym na projekty. Stopa partycypacji uznawana jest za jedno z podstawowych kryteriów ewaluacji narzędzi e-demokracji⁸²³, odzwierciedlające poziom legitymizacji politycznej procedur⁸²⁴. Stopy partycypacji obliczano jako relację liczby głosujących do liczby wszystkich rezydentów danej gminy raportowanej za okres możliwie najbliższy fazie

⁸¹⁹ Obie zmienne są ze sobą pozytywnie i dość silnie skorelowane. Wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy dla procedur realizowanych w latach 2014-2016 nieznacznie przekracza 0.8. Obliczenia własne na podstawie danych z: Związek Miast Polskich, Budżet obywatelski w Polsce, dz. cyt..

⁸²⁰ Por. Y. Cabannes, *Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services. Municipal practices and evidence from the field*, IIED Working Paper, IIED, London 2014, s. 22.

⁸²¹ W rzadkich sytuacjach poszukiwanych danych wybierano wartości dla roku 2018, a w przypadku braku tychże – dla roku 2020.

⁸²² Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/purchasing-power-parities/data/database> (dostęp: 12.05.2022).

⁸²³ A. Macintosh, *Characterizing e-participation in policy-making. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE Computer Society, Washington, D.C. 2004.

⁸²⁴ K. Masser i in., *Bürgerbeteiligung und Web 2.0...*, dz. cyt., s. 27-28.

głosowania w poszczególnych ośrodkach. Jeśli liczba głosujących nie była podawana przez organizatorów procedur, obliczano ją wtedy na podstawie ustalonych reguł dotyczących maksymalnej liczby głosów, jakie oddać mogła jedna osoba.

W badaniu uwzględniono także trzy zmienne grupujące, odzwierciedlające różne atrybuty innowatorów: realizację innowacji przez samorząd w Polsce (zmienna „Polska”), przynależność innowatora do grupy maruderów (zmienna „maruder”), a także do grupy gmin małych (zmienna „mała”). Zmienna „mała” przyjęła wartość 1 dla każdej gminy o liczbie mieszkańców mniejszej niż 20000. Status marudera⁸²⁵ przyznano zarówno maruderom, jak i innowatorom fazy ponownego wzrostu w Niemczech. Zmienne grupujące miały odzwierciedlać specyfikę funkcjonowania innowacji w danym państwie, motywy działania innowatorów, ich skłonność do podejmowania ryzyka, a także chęci podążania za trendami.

Proces gromadzenia danych rozpoczęto od gmin niemieckich, by następnie dopasować do nich procedury uruchamiane przez samorzady w Polsce. Celowy dobór próby miał na celu jej zrównoważenie pod względem wartości zmiennych grupujących. Kryteria doboru obejmowały okres wdrożenia innowacji i wielkość populacji, jak również dominującą specjalizację wytwórczą.

Wstępna analiza wykazała, że poszukiwane dane, głównie dla frekwencji w głosowaniu, w ograniczonym zakresie dostępne były dla budżetów obywatelskich w Niemczech. Wiązało się to z tym, że etap głosowania niekiedy nie był planowany przez innowatora lub też nie miał charakteru powszechnego, tj. przyjmował formę narady w obrębie ciała kolegialnego⁸²⁶. Z uwagi na powyższe zdecydowano o gromadzeniu informacji w dwóch bazach. W bazie pierwszej znalazły się dane dla tych gmin, dla których dostępna była informacja o puli środków *per capita*: objęła ona 168 obserwacji (84 polsko-niemieckie pary gmin).

⁸²⁵ Nazwę zmiennej wybrano dla zachowania zwięzłości i przejrzystości opisu.

⁸²⁶ W rzadszych sytuacjach głosowanie nie było przeprowadzane w danej edycji (np. nie było ono konieczne z uwagi na małą liczbę zgłoszonych projektów) lub też potrzebne dane nie były udostępniane przez innowatora.

Baza druga objęła natomiast tylko te podmioty, dla których dostępny był komplet danych. Było to łącznie 86 obserwacji zebranych w 43 pary.

W pierwszym kroku przeprowadzono analizę struktury danych przy pomocy wykresów pudełkowych, co pozwoliło na wychwycenie głównych różnic pomiędzy zbiorami danych. Analizę wariancji przeprowadzono według powszechnie wykorzystywanego w naukach społecznych schematu⁸²⁷. W pierwszym kroku zastosowano wielowymiarową analizę wariancji (MANOVA) dla dwóch zmiennych zależnych jednocześnie z wykorzystaniem danych z bazy drugiej. Następnie, w ramach testów *post-hoc*, wykorzystano informacje zarówno z pierwszej, jak i z drugiej bazy do skonstruowania modeli jednowymiarowych (ANOVA), oddzielnie dla każdej ze zmiennych zależnych oraz z uwzględnieniem trzech zmiennych grupujących. W ostatnim kroku przeprowadzono testy wielokrotnych porównań parami, pozwalające na określenie, przy jakich poziomach zmiennych niezależnych (np. dla gmin małych bądź innowatorów wczesnych) widoczne są statystycznie istotne różnice między państwami pod względem funkcjonalności innowacji⁸²⁸.

5.1.1. Charakterystyka próby badawczej

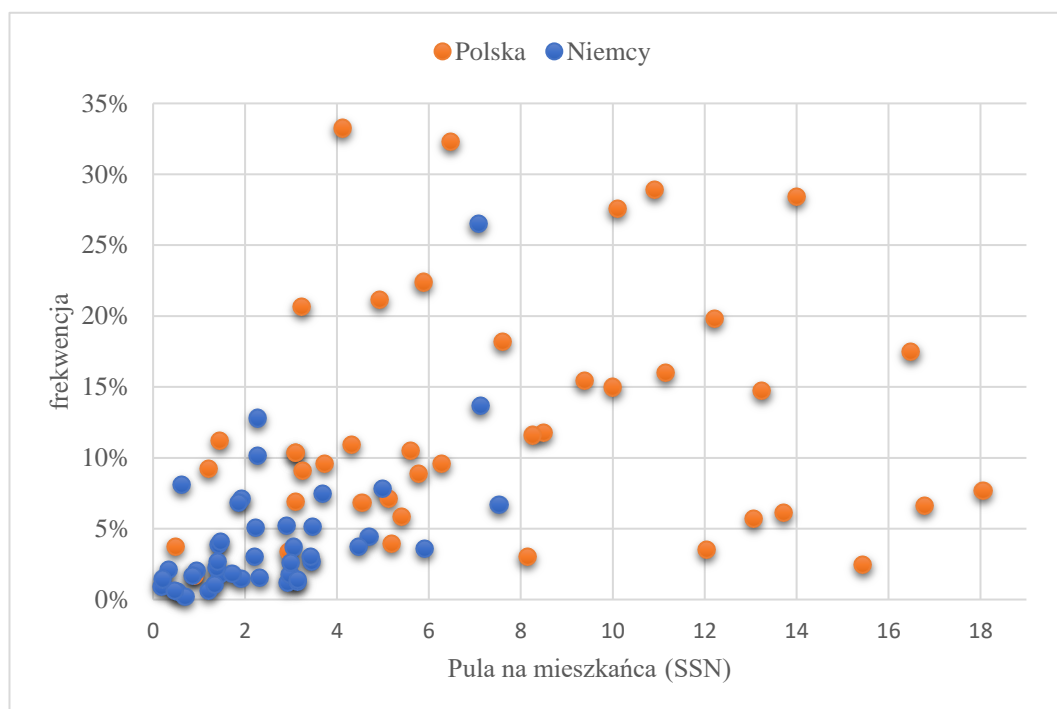
Graficzna analiza danych ukazała różnice między polskimi oraz niemieckimi budżetami obywatelskimi pod względem badanych aspektów funkcjonalności (rys. 5-1). Dla Niemiec obserwowane wartości zmiennych zależnych koncentrują się wokół początku układu współrzędnych. Względnie niskim pulom środków *per capita* (najczęściej niższym niż 6 jednostek SSN) towarzyszą stopy partycypacji poniżej 10%. Odwrotny obraz sytuacji rysuje się dla polskich gmin, które w pulach miały co najmniej dwukrotnie więcej środków, osiągając poziomy frekwencji przekraczające niekiedy 30%.

⁸²⁷ A. French i in., *Multivariate Analysis of Variance*, San Francisco State University, San Francisco 2008.

⁸²⁸ K. Weinfurt, Repeated measures analyses: ANOVA, MANOVA and HLM, w: *Reading and understanding more multivariate statistics*, L. G. Grimm, P. R. Yarnold (Eds.), American Psychological Association, Washington, D.C. 2000, s. 317-361.

Zmienne zależne są ze sobą skorelowane liniowo. Korelacja ta jest dodatnia i dla całego zbioru danych słaba w stronę umiarkowanej ($r=0,44$). Zależność przyjmuje umiarkowany charakter dla próby niemieckiej ($r=0,58$), natomiast dla polskich obserwacji jest nieobecna, względnie bardzo słaba ($r=0,15$).

Rysunek 5-1. Funkcjonalność wybranych polskich i niemieckich budżetów obywatelskich

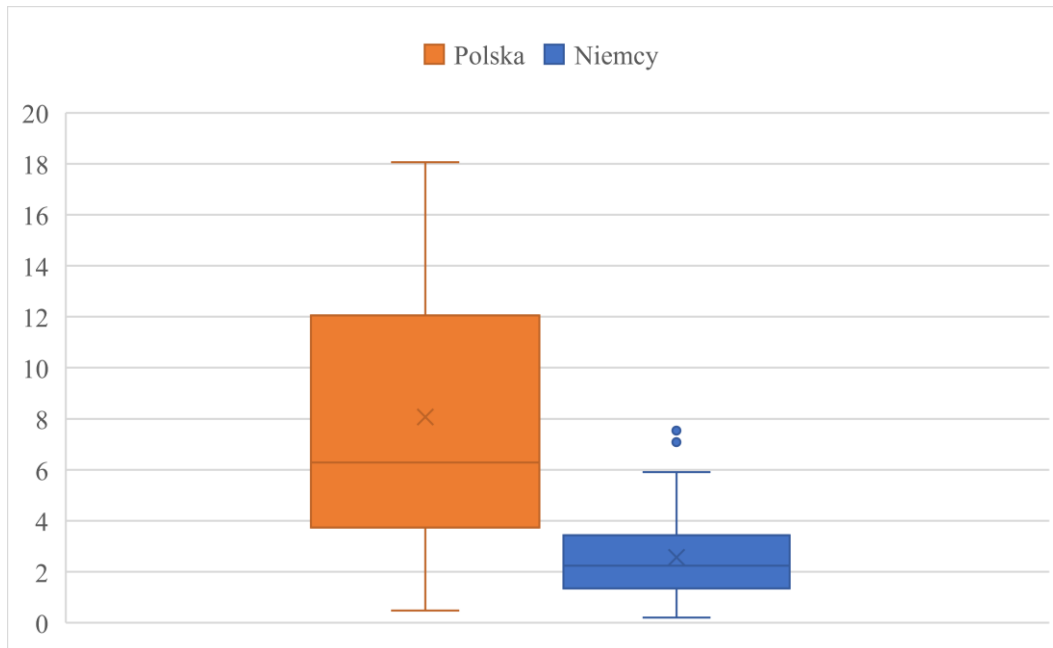


Źródło: Opracowanie własne.

Wyniki analizy dla zmiennej „pula” przedstawiono na rysunkach 5-2 (dla bazy pierwszej) oraz 5-3 (dla bazy drugiej). Dla danych z obu zbiorów niemal wszystkie obserwacje dla Niemiec przyjmują wartość niższą niż mediana dla grupy polskiej. Grupa niemiecka jawi się pod względem realizowanej funkcji gospodarowania środkami publicznymi jako bardziej jednorodna. Dotyczy to zwłaszcza wartości z drugiej bazy; pierwszy, pojemniejszy zestaw danych odkrył liczne wartości odstające po stronie niemieckiej, w większości jednak nieprzekraczające poziomu dolnych 75% obserwacji z Polski. Szczególnie wysoką pulę, jak na niemieckie oraz polskie standardy odnotowano w brandenburskiej gminie Buchholz in der Nordheide (25 jednostek według parytetu siły nabywczej). W przypadku bazy drugiej zidentyfikowano dla Polski jedną, pominiętą w prezentacji graficznej wartość odstającą dla gminy Kołbaskowo, sięgającą blisko

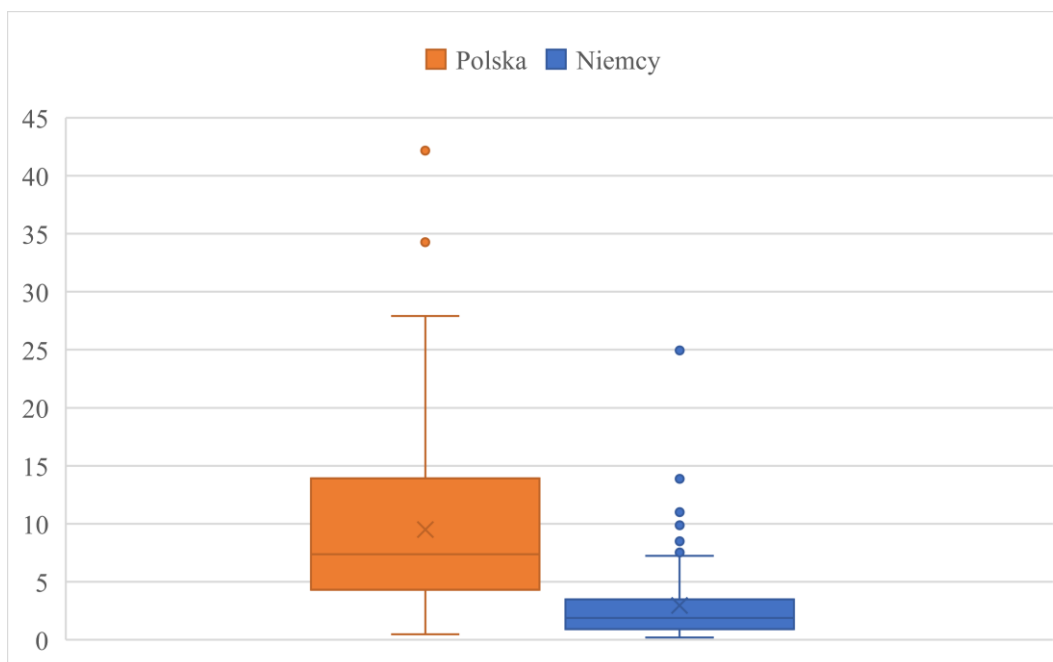
28 jednostek według SSN. Najwyższą wartość w przekroju obu baz danych także zaobserwowano dla samorządu w Polsce: w Sopocie wyznaczona w 2020 roku pula środków przekroczyła 40 jednostek według parytetu siły nabywczej.

Rysunek 5-2. Pula środków per capita (SSN), I baza danych



Źródło: Opracowanie własne.

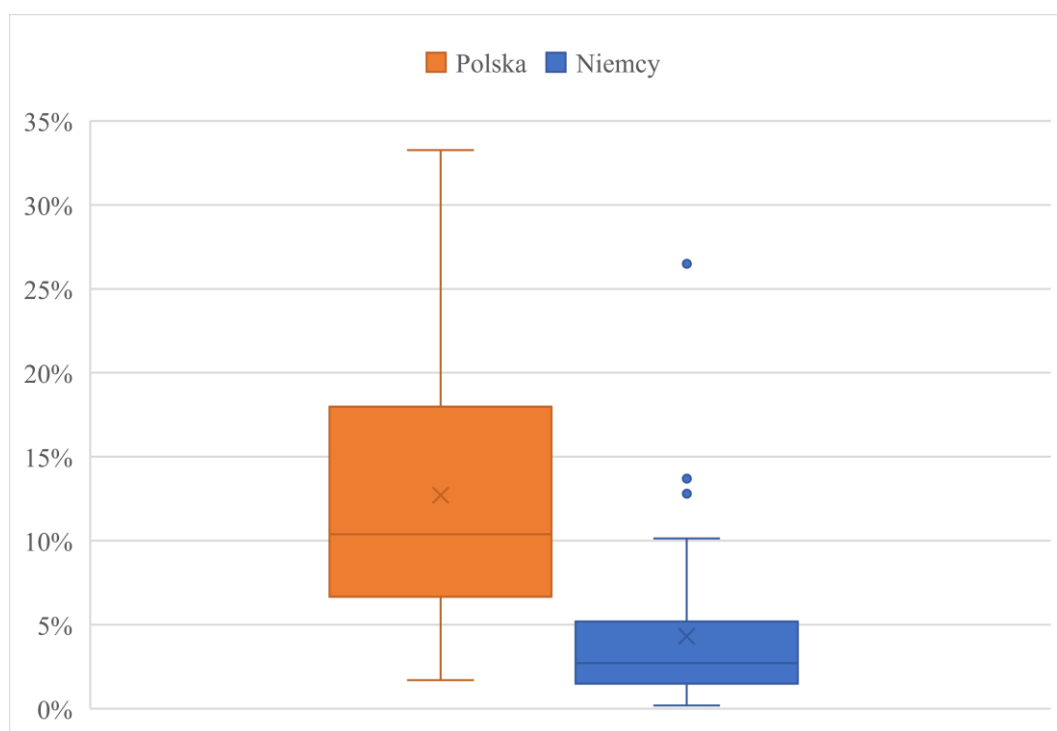
Rysunek 5-3. Pula środków per capita (SSN), II baza danych



Źródło: Opracowanie własne.

Na rys. 5-4 przedstawiono dystrybucję danych dla drugiej ze zmiennych zależnych – frekwencji w głosowaniu. Również i w tym przypadku podgrupa niemiecka przedstawia się jako bardziej homogeniczna, a różnica między państwami jest nieco większa niż w przypadku pierwszej ze zmiennych zależnych. Ponownie blisko 100% niemieckich obserwacji przyjmuje wartość nie wyższą niż mediana dla grupy polskiej. Zaobserwować można jednakże kilka wartości odstających, wyłącznie dla innowatorów z Niemiec. Szczególnym przykładem jest bawarska gmina Steinberg am See, gdzie w budżecie obywatelskim uruchomionym w roku 2019 swój głos oddała ponad ¼ spośród ok. 1000 rezydentów gminy.

Rysunek 5-4. Frekwencja w głosowaniu (w %), II baza danych



Źródło: Opracowanie własne.

5.1.2. Test założeń analizy wariancji

Dane w próbkach sprawdzono pod kątem spełniania założeń dla analizy wariancji⁸²⁹. Te obejmują spełnione już na wstępie kryterium ciągłości zmiennych zależnych, minimalnej liczebności próby (co najmniej 30 obserwacji w obrębie

⁸²⁹ K. Weinfurt, Repeated measures analyses..., dz. cyt., s. 328-330.

danej grupy), a także równoliczności obserwacji między grupami – zapewnianej przez dobór obserwacji parami. Do pozostałych założeń zalicza się:

- losowość doboru próby;
- normalność rozkładu (przy uwzględnieniu jednej oraz dwóch zmiennych zależnych);
- brak wartości odstających;
- liniowy charakter zależności między zmiennymi zależnymi oraz zależnymi;
- jednorodność macierzy wariancji (oraz wariancji-kowariancji dla badania MANOVA);
- brak współliniowości (tj. bardzo wysokiej korelacji między zmiennymi zależnymi)⁸³⁰.

Ze względu na przyjęte cele badawcze dobór próby nie mógł być losowy. Z tym wiązał się wymóg weryfikacji danych pod kątem podobieństwa ich rozkładu z dystrybucją danych w populacjach innowatorów w poszczególnych państwach. Na podstawie danych Związku Miast Polskich⁸³¹ ustalono dla Polski, że ok. $\frac{3}{4}$ gmin spośród ponad 150 polskich realizujących swoje procedury w latach 2013-2015 lokowało w puli między 1 a 15 jednostek według SSN. Zakres ten odpowiada dystrybucji danych zebranych przez autora w pierwszej, bardziej pojemnej bazie, a także zróżnicowaniu typowych budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą realizowanym na świecie⁸³². Co się tyczy stóp partycypacji, mediana frekwencji w budżetach obywatelskich w Polsce w latach 2016-2018 wahała się między 10% a 20%⁸³³. Mediana wartości w próbie badawczej zbliża się do dolnej granicy tego zakresu.

⁸³⁰ *Statystyczny drogowskaz 2. Praktyczne wprowadzenie do analizy wariancji*, S. Bedyńska, M. Cypryańska (red.), Wyd. Akademickie Sedno, Warszawa 2013, s. 34, 74.

⁸³¹ Związek Miast Polskich, *Budżety obywatelskie w...*, dz. cyt.

⁸³² Y. Cabannes, *72 Frequently Asked Questions About Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Quito 2004, s. 54.

⁸³³ Odnotowywano także poziomy frekwencji znacząco odbiegające od tego zakresu, przekraczające 50%, a nawet 70%. Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych...*, dz. cyt., s. 44.

W przypadku podpróby niemieckiej nie zachodziły wątpliwości co do spełniania kryterium reprezentatywności. Zebrane w bazie pierwszej przypadki obejmują bowiem według szacunków autora nie mniej niż 80% wszystkich budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą w Niemczech uruchomionych po raz pierwszy najpóźniej w roku 2020⁸³⁴. Doświadczenia wczesnych innowatorów wskazują, że poziomy frekwencji nie przekraczają zazwyczaj 5%⁸³⁵. Poziom ten odpowiada granicy, poniżej której znajduje się aż 75% obserwacji niemieckich w drugiej bazie opracowanej na potrzeby niniejszego badania (por. rys. 5-4). Co się tyczy środków ulokowanych w pulach budżetów obywatelskich, rzadko kiedy ich wartość *per capita* przekraczała 5 euro⁸³⁶, co także znajduje odzwierciedlenie w danych zgromadzonych przez autora (por. rys. 5-2, 5-3).

W kolejnym kroku ze zbioru danych usunięto wartości odstające, mające wpływ na liniowość relacji między zmiennymi zależnymi, wraz z ich odpowiednikami w parach⁸³⁷. W efekcie baza pierwsza zredukowana została do 152 obserwacji (76 par), zaś baza druga – do 66 obserwacji (33 par). W tej zredukowanej, gotowej do analizy statystycznej formie dane z obu baz zostały dołączone do pracy jako załącznik nr 2 (baza pierwsza) oraz załącznik nr 3 (baza druga).

Dla zapewnienia normalności rozkładu dane poddane zostały transformacji Boxa-Coxa⁸³⁸. Sprawdzono także założenie dotyczące jednorodności wariancji oraz istotnej przy analizie MANOVA równości macierzy kowariancji grupowych.

⁸³⁴ Poza nielicznymi przypadkami, w których nie można było pozyskać danych, w analizie nie uwzględniono również kwot wydzielonych w ramach procedur w okręgach administracyjnych Berlina. Wynikało to z braku możliwości znalezienia porównywalnych (realizowanych na szczeblu poniżej gminy) procedur w Polsce.

⁸³⁵ Dotyczy to uczestnictwa w różnych formach aktywności w ramach budżetu obywatelskiego, w tym udziału w głosowaniu, jak i m.in. zgłaszania postu na forum, udziału w zebraniu lokalnym bądź w ankiecie. Zob. K. Masser, *Bürgerhaushalte aus Sicht...*, dz. cyt.

⁸³⁶ Zob. Berlin Institut für Partizipation, *Bürgerbudgets in Deutschland*, dz. cyt., s. 34-35.

⁸³⁷ Wykorzystano w tym celu funkcję pakietu *rstatix* w wersji 0.7.0, wykorzystującą metodę rozstępu międzykwantylowego. Metoda ta opiera się na wartościach poszczególnych kwartyli zbioru obserwacji (Q1-Q2-Q3). Usunięte obserwacje znajdowały się powyżej poziomu $Q3 + 1,5(Q3-Q1)$ oraz poniżej poziomu $Q3 - 1,5(Q3-Q1)$.

⁸³⁸ W przypadku pierwszej bazy skorzystano z parametru lambda ($\lambda=0.18$), zaś przy drugiej bazie możliwe było wykorzystanie łatwego w interpretacji przybliżenia w postaci pierwiastków kwadratowych wartości bazowych.

Rozważano różne zmienne grupujące do modelu wielowymiarowego, rozpoczynając od pojedynczej zmiennej „Polska”. Test Boxa zwrócił statystycznie istotny wynik ($p=0.0497$), sugerując odrzucenie hipotezy zerowej o jednorodności macierzy wariancji-kowariancji. Wobec niewielkiego odchyłu od przyjętego poziomu ufności ($p=0.05$) oraz równości podgrup zdecydowano o kontynuacji badań i zastosowaniu do weryfikacji modelu śladu Pillai’a, statystyki odpornej na niejednorodność wariancji. Włączenie dodatkowych zmiennych niezależnych do analizy wielowymiarowej naruszało kryterium jednorodności wariancji (test Levene’a z $p>0.05$). W efekcie zdecydowano o zbudowaniu tylko jednego modelu wielowymiarowego ze zmienną grupującą „Polska”, opierającego się na danych z bazy drugiej.

5.1.3. Wyniki analizy

Analiza wariancji wykazała, że obserwowane różnice w funkcjonalności budżetów obywatelskich są istotne statystycznie ($F_{2,63}=23.97$, $p<0.001$, $V=0.43$). Umiarkowana wartość śladu Pillai’a (V) sygnalizuje, że na istotność statystyczną testu w różnym stopniu wpływać mogą obie badane zmienne zależne. W kolejnych krokach opracowano szereg modeli jednowymiarowych (ANOVA). Pierwsze cztery modele (M1-M4) wykorzystują zmienną „pula” dla danych z bazy drugiej. Dla zmiennej tej opracowano także modele M1'-M4', wykorzystujące informacje z bazy pierwszej. Modele M5-M8 opierają się na danych z bazy drugiej i dotyczą zmiennej „frekwencja”. W kolejnych modelach poszerzano zestaw zmiennych niezależnych, uwzględniając interakcję pomiędzy nimi. Specyfikę poszczególnych modeli przedstawiono w tabelach 5-1 do 5-3.

Wyniki potwierdzają zróżnicowanie zakresu realizacji funkcji budżetów obywatelskich w badanych państwach, co stanowi argument na rzecz weryfikacji trzeciej hipotezy częściowej. Zastosowanie pozostałych zmiennych grupujących nie przyniosło statystycznie istotnych rezultatów. Przynależność do danego państwa jest zatem istotnym, ale nie jedynym czynnikiem różnicującym funkcjonowanie innowacji między gminami w bazie danych.

Pozostałe zmienne grupujące, a w szczególności zmienna „maruder”, wchodzi w statystycznie istotne interakcje ze zmienną „Polska”. Ten stan rzeczy wytłumaczyć można przynajmniej w części nadreprezentacją w podpróbie niemieckiej maruderów oraz innowatorów fazy ponownego wzrostu, będących równocześnie małymi ośrodkami. Należy sądzić, że w gminach takich łatwiej jest osiągnąć wysoki poziom dla zmiennej „pula” obliczanej na mieszkańca, jak również zmobilizować lokalną społeczność do udziału w głosowaniu.

Tabela 5-1. Modele ANOVA dla zmiennej "pula", II baza danych

Zmienna grupująca (z interakcjami)	M1 (Polska)	M2 (Polska*mała)	M3 (Polska* maruder)	M4 (Polska*mała* maruder)
Polska	F=24,57 p<0,001***	F=25,65 p<0,001***	F=30,26 p<0,001***	F=29,77 p<0,001***
mała	-	F=0,02 p=0,88	-	F=0,03 p=0,87
Polska*mała	-	F=4,79 p<0,05*	-	F=5,79 p<0,05*
maruder	-	-	F=1,4 p=0,24	F=1,53 p=0,22
Polska*maruder	-	-	F=15,4 p<0,001***	F=9,71 p<0,01**
maruder*mała	-	-	-	F=1,08 p=0,3
Polska*maruder*mała	-	-	-	F=1,4 p=0,24

Oznaczenia dla poziomów istotności: p<0,001 ‘***’ p<0,01 ‘**’ p<0,05 ‘*’.

Źródło: Opracowanie własne przy pomocy oprogramowania R (pakiet *rstatix*).

Tabela 5-2. Modele ANOVA dla zmiennej "frekwencja", II baza danych

Zmienna grupująca (z interakcjami)	M5 (Polska)	M6 (Polska*mała)	M7 (Polska*maruder)	M8 (Polska*mała*maruder)
Polska	F=40,55 p<0,001***	F=43,55 p<0,001***	F=41,04 p<0,001***	F=41,67 p<0,001***
mała	-	F=0,08 p=0,7838	-	F=0,07 p=0,788
Polska*mała	-	F=6,65 p<0,05*	-	F=6,15 p<0,05*
maruder	-	-	F=0,78 p=0,38	F=1,3 p=0,26
Polska*maruder	-	-	F=1,99 p=0,16	F=0,14 p=0,71
maruder*mała	-	-	-	F=0,08 p=0,78
Polska*maruder*mała	-	-	-	F=0,03 p=0,86

Oznaczenia dla poziomów istotności: p<0,001 '***' p<0,01 '**' p<0,05 '*'.

Źródło: Opracowanie własne przy pomocy oprogramowania R (pakiet *rstatix*).

Tabela 5-3. Test ANOVA dla zmiennej „pula”, I baza danych

Zmienna grupująca (z interakcjami)	M1' (Polska)	M2' (Polska*mała)	M3' (Polska*maruder)	M3' (Polska*mała*maruder)
Polska	F=125,4 p<0,001***	F=138,634 p<0,001***	F=146,98 p<0,001***	F=160,97 p<0,001***
mała	-	F=5,72 p<0,05*	-	F=9,15 p<0,01**
Polska*mała	-	F=12,172 p<0,001***	-	F=3,38 p=0,07
maruder	-	-	F=0,38 p=0,541	F=0,412 p=0,52
Polska*maruder	-	-	F=27,51 p<0,001***	F=30,19 p<0,001***
maruder*mała				F=5,48 p<0,05*
Polska*maruder*mała				F=0 p=0,97

Oznaczenia dla poziomów istotności: p<0,001 ‘***’ p<0,01 ‘**’ p<0,05 ‘*’.

Źródło: Opracowanie własne przy pomocy oprogramowania R (pakiet *rstatix*).

W ostatnim kroku sprawdzono, dla jakich kombinacji wartości zmiennych grupujących różnice w funkcjonalności budżetów obywatelskich między Polską i Niemcami są największe. Wykorzystano w tym celu test rzeczywiście znaczących różnic Tukey’a, generujący wielokrotne porównania obserwacji parami. Obserwacje z pierwszej oraz drugiej bazy najpierw zgrupowano według zmiennych „mała” i „maruder”. Wyniki analizy dla poszczególnych zmiennych zależnych i ich kombinacji zebrano w tabeli 5-4.

Tabela 5-4. Testy rzeczywistości znaczących różnic dla kombinacji cech budżetów obywatelskich

Zmienna zależna	Zmienna grupująca			
	Mała		Maruder	
	Tak (=1)	Nie (=0)	Tak (=1)	Nie (=0)
Baza I				
pula	p.adj<0,001***	p.adj<0,001***	p.adj<0,001***	p.adj<0,001***
Baza II				
pula	p.adj<0,05*	p.adj<0,001***	p.adj=0,07	p.adj<0,001***
frekwencja	p.adj<0,01**	p.adj<0,001***	p.adj<0,001***	p.adj<0,001***
pula oraz frekwencja	p.adj=0,23	p.adj<0,01**	p.adj=0,22	p.adj<0,01**

Wartości “p.adj” to oryginalne wartości p przemnożone przez liczbę porównań (tzw. poprawka Bonferroniego).

Źródło: Opracowanie własne przy pomocy oprogramowania *R* (pakiet *rstatix*).

Różnice między badanymi państwami ponownie okazały się statystycznie istotne. Szczególnie silny i jednorodny efekt widoczny jest dla poziomów negatywnych zmiennych grupujących. Oznacza to, że gminy średnie bądź duże, które swój pierwszy budżet obywatelski wdrożyły jeszcze w fazach rozwoju bądź dojrzałości innowacji, różnią się pod względem funkcjonowania swych innowacji między badanymi państwami bardziej niż późniejsi, mniejsi innowatorzy.

Należy przy tym odnotować, że baza pierwsza jest lepiej zbalansowana pod względem obecności gmin o różnych liczebnościach populacji oraz statusie innowatora – w tym gmin dużych, które wcześniej zdecydowały się na transfer innowacji. Analiza przeprowadzona na danych z tej bazy wykazała istotność

statystyczną różnic w zakresie realizacji funkcji gospodarowania środkami publicznymi, niezależnie od poziomu badanej zmiennej grupującej. Uwidacznia to szczególnie udział podgrupy wczesnych innowatorów w całokształcie różnic pomiędzy badanymi państwami. Powyższe obserwacje stanowią argument na rzecz weryfikacji głównej hipotezy przyjętej przez autora, dotyczącej konwergencji funkcji budżetów obywatelskich.

Test rzeczywiście znaczących różnic Tukey'a przeprowadzono ponownie dla zmiennych niezgrupowanych. Celem było sprawdzenie, jakie wartości zmiennych grupujących w największym stopniu tłumaczą zmienność w próbie. Zabieg ten pozwolił na odnotowanie kilku ciekawych obserwacji. Pod względem środków *per capita* w puli grupę unikatową stanowią polscy maruderzy – różnią się oni pod względem wskazanej zmiennej zarówno od innych innowatorów w państwie, jak i od wczesnych bądź późnych innowatorów w Niemczech. Z kolei w zakresie frekwencji w głosowaniu gminy małe bądź te o statusie marudera w Polsce nie różnią się istotnie statystycznie między sobą; wyróżniają się jednak na tle wszelkiego typu gmin w Niemczech.

Uzyskane wyniki interpretować należy w kontekście analizowanych uwarunkowań dyfuzji oraz funkcjonowania budżetów obywatelskich, do których odnoszą się druga oraz trzecia hipoteza cząstkowa. Silniejszą konwergencję w zakresie pul środków *per capita* między innowatorami w badanych państwach wiązać należy w szczególności z wpływem pandemii COVID-19 na działania samorządów. Jak wynika z badań tak dla Polski⁸³⁹, jak i dla Niemiec⁸⁴⁰, pandemia ograniczyła skalę realizowanych budżetów obywatelskich, ale głównie w krótkim okresie. W Polsce⁸⁴¹ liczne samorzady obligowały się bowiem wobec mieszkańców

⁸³⁹ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19, „European Research Studies Journal”, 2021, vol. 24, Special Issue 3, s. 983-996.

⁸⁴⁰ L. Stepniak-Bockelmann, Aktuelle Situation und Erfahrungen angesichts der Corona-Krise in den Kommunen, https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Aktuelle_Situation_und_Erfahrung_en_angesichts_der_Corona-Krise_in_Kommunen.pdf (dostęp: 07.06.2022).

⁸⁴¹ B. Martela i in., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, dz. cyt, s. 7.

do realizacji budżetu obywatelskiego w sposób cykliczny rok przed pandemią lub wcześniej.

Co więcej, wiele gmin z Polski uwzględnionych w analizie wariacji w kohortach późnych innowatorów mogło opracowywać swoje procedury już z myślą o nowych ramach prawnych. Niektórzy decydowali się na określenie puli środków nie w formie kwoty w przeliczeniu na mieszkańca, lecz w sposób bardziej bezpieczny: w formie deklaracji minimalnych udziałów w wydatkach budżetu gminy („nie mniej niż 0,5% wydatków”). Również dla wczesnych innowatorów perspektywa funkcjonowania znowelizowanego prawa mogła stanowić bodziec do działań zachowawczych, tj. do zgodnej z ustawą redukcji pul w środkach już z myślą o edycjach rozpoczynanych w 2019, a więc przed ogłoszeniem stanu pandemicznego w Polsce.

W przypadku Niemiec długa tradycja wykorzystania różnych kanałów dialogu stanowiła jedną z przyczyn, dla których w warunkach restrykcji związanych z pandemią COVID-19 samorzady o większych doświadczeniach w zakresie partycypacji publicznej nie chciały realizować kolejnego cyklu z obawy o jakość w pełni cyfrowych procedur, w tym braku możliwości organizacji spotkań plenerowych⁸⁴².

Z drugiej strony, niemieckie samorzady mające mniejsze doświadczenia z budżetem obywatelskim były, w oparciu o własne oraz cudze doświadczenia z e-partycypacją, bardziej skłonne do dostosowywania swoich innowacji do bieżących restrykcji, w tym poprzez rezygnację ze spotkań bezpośrednich oraz ograniczenie środków w pulach⁸⁴³. Co więcej, obserwacja zakończonych sukcesem wdrożeń innowacji z wydzieloną kwotą mogła stanowić zachętę do transferów postrzeganej jako mało ryzykowna innowacji przez gminy, które dotychczas wstrzymywały się z taką decyzją. W ten sposób dochodziło do replikacji wcześniejszych, krytykowanych wzorców w realizacji budżetów obywatelskich –

⁸⁴² L. Stepniak-Bockelmann, Aktuelle Situation und..., dz. cyt.

⁸⁴³ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, Participatory Budgets of..., dz. cyt.

naznaczonych przez pulę środków w często symbolicznej wysokości⁸⁴⁴. Sprzyjało to, podobnie jak w polskich budżetach obywatelskich, powstawaniu grup interesów, których pozycja wzmocniana jest przez wysoką restrykcyjność procedur selekcji zadań do realizacji. To z kolei może ograniczać zasadność podejmowania szerszej dyskusji na temat tych zadań⁸⁴⁵ – dyskusji tak pożądanej z perspektywy podnoszenia jakości innowacji.

Brak wyraźnej konwergencji w zakresie stóp partycypacji między innowatorami z Polski i z Niemiec wiąże się ze specyfiką frekwencji w głosowaniu jako zmiennej pozostającej poza bezpośrednią kontrolą innowatora, lecz silnie reagującą na działania tegoż. Widać to doskonale na przykładzie Polski, gdzie budżet obywatelski wdrażany był jako instrument kampanii politycznej przed wyborami do samorządów lokalnych w roku 2014. Początkowe pobudzenie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, wyrażające się w udziale w głosowaniu powszechnym, mogło słabnąć z czasem, wraz ze zmianami zasad partycypacji, ograniczających przewidywalność, a często także przejrzystość. W częstotliwości modyfikacji procedur, stanowiącej przejaw silnej roli burmistrzów i prezydentów miast w koordynacji procedur, szukać należy jednych z przyczyn niestabilności frekwencji odnotowywanych w procedurach dużych gmin miejskich w Polsce w pierwszych kilku latach procesu dyfuzji⁸⁴⁶.

Co się tyczy Niemiec, niska aktywność społeczeństwa obywatelskiego w badanych procedurach jawi się jako problem o charakterze strukturalnym⁸⁴⁷, związany z indywidualnymi cechami, jak i zmiennymi kontekstowymi. Szczególne znaczenie ma tym w kontekście rosnące na przełomie XX i XXI w. oczekiwania

⁸⁴⁴ B. Geißel i in. piszą w tym kontekście o „śmiesznych pieniądzach” (*funny money*). Zob. B. Geißel i in., Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt, „Zeitschrift für Parlamentsfragen”, 2015, vol. 46, no. 1, s. 153.

⁸⁴⁵ O. Schruoffeneger, C. Herzberg, Ist ein grüner Bürgerhaushalt möglich? Vorschläge und Überlegungen zur Gestaltung von Bürgerhaushaltsverfahren in Berliner Bezirken, 2008, https://treffpunkt-freiburg.de/sites/default/files/gruene_leitideen_fuer_buergerhaushalte.pdf (dostęp: 14.12.2022).

⁸⁴⁶ Zob. Miasto 2077, Raport: Budżet Obywatelski w Polskich Miastach, <https://www.miasto2077.pl/wp-content/uploads/2019/03/Raport-Budz%CC%87ety-Obywatelskie-w-polskich-miastach.pdf> (dostęp: 08.05.2023).

⁸⁴⁷ R. Zepic i in., E-Partizipation und keiner macht mit, „HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik”, 2017, vol. 54, no. 4, s. 488-501.

niemieckiego społeczeństwa obywatelskiego względem oferowanych mu możliwości partycypacji publicznej, zwłaszcza tych mniej sformalizowanych i niezbiurokratyzowanych⁸⁴⁸. Popularne na przełomie stuleci budżety obywatelskie zwłaszcza w wariacie oszczędnościowym nie mogły, jak wskazywano wcześniej, stanowić udanej odpowiedzi na tę rosnącą świadomość roli uczestnictwa w życiu politycznym – tak w związku z ograniczonością wskazanych formuł, jak i z ich krótką żywotnością, rozmiijającą się ze składanymi przez burmistrzów deklaracjami realizacji procedur przez lata⁸⁴⁹.

Niespełnione oczekiwania potęgowały narastający w latach 90. XX wieku problem rozczarowania polityką w niemieckim społeczeństwie⁸⁵⁰. Rozczarowanie to dotyczy przede wszystkim braku zaufania wobec partii politycznych, wyrażającego się w niskim na tle Europy poziomie członkostwa w ugrupowaniach tego typu⁸⁵¹, jak i w obniżeniu społecznego prestiżu zawodu polityka oraz osłabionej identyfikacji społeczeństwa z konkretnymi partiami⁸⁵². Jako że ugrupowania polityczne były głównymi instytucjonalnymi aktorami stojącymi za promocją uczestnictwa w budżetach obywatelskich, oznaczało to ograniczenie kontaktu społeczeństwa z tematyką partycypacji. Mogło dotyczyć to braku osobistych bądź rodzinnych tradycji członkostwa⁸⁵³, jak i rezygnacji z ogółu głosowań powszechnych oraz towarzyszących im debatom publicznym.

5.2. Studia przypadków: metodyka badania

Zakres funkcji gospodarowania środkami publicznymi oraz kształtowania struktur współzarządzania wykracza poza to, co mogło zostać uchwycone przy pomocy wybranych zmiennych w ramach analizy wariacji. Wykorzystanie metody porównawczych studiów przypadku pozwoliło na uwzględnienie większej

⁸⁴⁸ M. Wajzer, Long-Term Trends in Conventional Political Participation in the Federal Republic of Germany, „Historia i Polityka”, 2019, no. 30(37), s. 45.

⁸⁴⁹ S. H. Schneider, Bürgerhaushalte in Deutschland..., dz. cyt., s. 124.

⁸⁵⁰ Szerzej o społeczno-gospodarczych uwarunkowaniach tych trendów zob. Deutscher Bundestag, Politikverdrossenheit in Deutschland. Ausarbeitung, WD 1 – 050/08, Deutscher Bundestag 2008.

⁸⁵¹ W. Gaiser i in., Youth and political participation – empirical results for Germany within a European context, „YOUNG”, 2010, vol. 18, no. 4, s. 439-444.

⁸⁵² Deutscher Bundestag, Politikverdrossenheit in Deutschland, dz. cyt., s. 6-8.

⁸⁵³ Por. S. H. Schneider, Bürgerhaushalte in Deutschland..., dz. cyt., s. 210.

liczby kryteriów oceny przy mniejszej liczebności innowatorów. Dzięki celowemu doborowi próby możliwe było włączenie do badania podmiotów wdrażających zróżnicowane warianty innowacji na różnych etapach cyklu jej życia – nie tylko w okresie wspólnym dla funkcjonowania budżetów obywatelskich z wydzieloną kwotą w Polsce oraz w Niemczech.

5.2.1. Charakterystyka próby badawczej

Do porównawczych studiów przypadku wybrano sześć samorządów z obu państw zebranych w trzy pary (tabela 5-5). W przypadku każdego z nich badaniem objęto funkcjonowanie najpopularniejszej, terytorialnej odmiany budżetu obywatelskiego. Uwzględniono przy tym ukończone cykle procedury, które zainicjowano nie później niż w roku 2020.

Tabela 5-5. Badane pary innowatorów

Gmina	Region	Status innowatora i rok wdrożenia	Badane edycje BO
Para I			
Dąbrowa Górnica	woj. śląskie	wczesny naśladowca (2013)	8
Eberswalde	Brandenburgia	wczesna większość (2008/2012*)	9
Para II			
Lublin	woj. lubelskie	wczesna większość (2014)	7
Münster	Nadrenia Północna-Westfalia	wczesna większość (2011)	4
Para III			
Zgorzelec	woj. dolnośląskie	późna większość (2016)	4
Görlitz	Saksonia	maruder (2016)	5

* Pierwsza data dotyczy pierwotnego wariantu innowacji typu *Bürgerhaushalt*, a druga – objętej badaniem procedury zmodyfikowanej, z wydzieloną kwotą.

Źródło: Opracowanie własne.

W parze pierwszej znaleźli się dwaj wcześnie innowatorzy o różnej liczebności populacji: Dąbrowa Górnicza (ok. 100 tys. mieszkańców) oraz Eberswalde (ok. 40 tys. mieszkańców). Ośrodki te łączą tradycje przemysłu ciężkiego oraz pełnione przez nie funkcje centrów gospodarczych o zasięgu ponadlokalnym⁸⁵⁴. Jak wykazano w rozdziale czwartym, wskazani innowatorzy odegrali istotną rolę w procesie dyfuzji jako ambasadorzy partycypacji oraz źródła dobrych praktyk. Procedury obu podmiotów z pary pierwszej były w istotny sposób modyfikowane w toku ich funkcjonowania. Szczególnie dotyczy to gminy Eberswalde, w przypadku której uwzględniono tylko edycje budżetu obywatelskiego w zmodernizowanej formule, uruchomionej po raz pierwszy w roku 2012.

Innowatorzy w parze drugiej to liczące ponad 300 tysięcy mieszkańców ośrodki miejskie o funkcjach administracyjno-usługowych. Lublin i Münster pełnią funkcje ponadlokalne jako siedziby licznych uniwersytetów i ośrodków badawczych, a także instytucji publicznych. Budżety obywatelskie podmiotów pary drugiej stanowią przykłady miejskich, popularnych w badanych państwach wariantów innowacji, wdrożonych w fazie intensywnego wzrostu innowacji. W odniesieniu do niemieckiego podmiotu z tej pary oznacza to realizację innowacji w wariacie bez wydzielonej kwoty, co stanowi wyjątek na tle wszystkich

Zgorzelec i Görlitz w parze trzeciej są ośrodkami średniej wielkości, o tradycjach handlowo-przemysłowych. Do roku 1945 stanowiły one jeden organizm miejski, co stało się podstawą do zawarcia przez nie umowy o partnerstwie⁸⁵⁵. Ich włączenie do badania stwarza możliwość porównań w warunkach quasi-naturalnego eksperymentu, w którym, przy podobnych cechach

⁸⁵⁴ W przypadku Eberswalde wiąże się to z obecnością na terenie miasta siedziby kolei niemieckich, a także klinik zdrowotnych oraz szpitali. Dąbrowa Górnicza stanowi natomiast największy ośrodek przemysłowy Zagłębia Dąbrowskiego oraz centralnej konurbacji górnośląskiej.

⁸⁵⁵ Są to tzw. graniczne miasta partnerskie. Szerzej zob. L. S. Dąbrowski, Idea miast partnerskich a jej znaczenie dla rozwoju współczesnych miast – perspektywa geograficzna. Przykład Leszna, „Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii”, 2020, t. 8, s. 11-30.

administracyjnych oraz demograficznych, istotnym czynnikiem różnicującym pozostają lokalne doświadczenia w zakresie partycypacji publicznej⁸⁵⁶.

5.2.2. Narzędzia badawcze

Do celów ewaluacji badanych wariantów innowacji wykorzystano dwa narzędzia pomiarowe. Matryca autorstwa zespołu K. Mączki⁸⁵⁷ posłużyła do identyfikacji stopnia, w jakim autorzy koncepcji poszczególnych procedur czerpali inspirację z różnych „typów idealnych” budżetu obywatelskiego. Ten etap analizy pozwolił na wstępne rozpoznanie mocnych i słabych stron poszczególnych rozwiązań, których jakość oceniono następnie przy pomocy arkusza opracowanego przez Y. Cabannesa⁸⁵⁸.

Arkusz ten oparty jest na trójstopniowej skali oceny, korespondującej z przyjętym przez autora podziałem na innowacje instrumentalne, uzupełniające oraz instytucjonalne. Arkusz dostosowany został do wyznaczonych w rozprawie celów badawczych. Modyfikacje objęły włączenie aspektów przestrzennych do dwóch pierwszych wymiarów ewaluacji oraz rezygnację z kryteriów, nieznajdujących zastosowania przy ocenie badanych wariantów innowacji. W analizie uwzględniono 12 kryteriów oceny: pięć przypisanych do funkcji *governance*, sześć przyporządkowanych do funkcji gospodarowania środkami publicznymi, a także jedno kryterium związane ze stopniem instytucjonalizacji innowacji. Arkusz w wersji zmodyfikowanej stanowi załącznik nr 4 do rozprawy.

Przyjęto, że instytucjonalizacja innowacji wyraża się w jej prawnym umocowaniu (tak w odniesieniu do całej procedury, jak i jej poszczególnych etapów), w jej żywotności, jak i w zmianach organizacyjnych towarzyszących jej

⁸⁵⁶ Jako późni innowatorzy samorządy z pary trzeciej mogły w badanym okresie zrealizować nie więcej niż pięć edycji budżetu obywatelskiego. Taka liczba cykli uwzględniona została w przypadku procedury w Görlitz. Również w Zgorzelcu zainicjowano pięć edycji innowacji; ostatnia z nich nie została jednak ukończona i tym samym nie została objęta analizą. Według informacji uzyskanych od skarbnika gminy Zgorzelec anulowanie cyklu uwarunkowane było wybuchem pandemii COVID-19, która nie pozwoliła na realizację zdecydowanej większości zwycięskich projektów.

⁸⁵⁷ K. Mączka i in., *Models of participatory...*, dz. cyt.

⁸⁵⁸ Y. Cabannes, *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*, Working Paper N°140, UN-HABITAT, Nairobi 2004.

implementacji. Zmiany te wiążą się w szczególności z tworzeniem nowych komórek organizacyjnych lub też wzmacnianiem autonomii decyzyjnej istniejących instytucji administracji lokalnej oraz społeczeństwa obywatelskiego. Za przejaw instytucjonalizacji uznawano także powiązanie motywów i założeń realizacji budżetu obywatelskiego z celami wpisanymi w lokalne strategie rozwoju⁸⁵⁹.

Kryteria oceny przypisane do funkcji kształtowania struktur współzarządzania objęły poziom oraz zmienność frekwencji uczestnictwa – dla całej populacji mieszkańców, jak i, w miarę dostępności danych, dla poszczególnych jej podgrup według kryteriów płci oraz wieku. Zróżnicowanie profili demograficznych uczestników wiąże się z bogactwem dostępnych kanałów uczestnictwa i komunikacji, a także stopniem dostosowania ich do potrzeb osób zagrożonych marginalizacją w życiu politycznym.

W badaniu sprawdzono także m.in. zakres wykorzystania mechanizmów deliberacji oraz stopień decentralizacji podejmowania decyzji, związany z dostrzeganiem problemów mikrospołeczności. Istotny aspekt oceny stanowiła obecność mechanizmów kontroli i rozliczalności (*accountability*). Wiązało się to w szczególności z wykorzystaniem potencjału różnych form ewaluacji: zewnętrznej, opartej na pozycji niezależnych i obiektywnych podmiotów, jak i wewnętrznej, związanej z aktywnością władz lokalnych oraz wykorzystującej potencjał społeczeństwa obywatelskiego⁸⁶⁰.

Co się tyczy funkcji alokacyjnej, przypisano do niej wykorzystane wcześniej kryterium środków w puli, uzupełnione o kilka innych kryteriów. Weryfikacji pod kątem przeciwdziałania marginalizacji społecznej poddano zasady alokacji środków w przestrzeni bądź według innych kryteriów. Dokonano oceny

⁸⁵⁹ Por. E. Stokłuska, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce (wyd. 2)*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, s. 10, 31.

⁸⁶⁰ Por. dyskusję o wadach i zaletach wewnętrznej oraz zewnętrznej ewaluacji budżetów obywatelskich w: Ł. Ostrowski, R. Rudnicki, *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski)?*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015, s. 11-13.

terminowości realizacji zwycięskich zadań, a także stopnia wykorzystania zadeklarowanych kwot.

Szczególną uwagę poświęcono specyfice tematycznej zadań kierowanych do realizacji. Zaproponowano podział na projekty drogowe (dotyczące wyłącznie budowy bądź modernizacji infrastruktury drogowej), a także grupę projektów wyróżnionych przez autora z uwagi na ich szczególny wkład w realizację celów zrównoważonego rozwoju. Do tej drugiej grupy zaliczono projekty zielone, a także zadania służące zaspokajaniu potrzeb grup społecznych zagrożonych marginalizacją w życiu politycznym – w tym zwłaszcza kobiet, młodzieży oraz osób starszych. Na zróżnicowanie tematyczne projektów spojrzano również w kontekście przyjętych celów poszczególnych procedur, a także związanych z nimi oczekiwań społecznych względem realizowanych zadań.

Ocenę jakości innowacji przeprowadzono według autorskiego systemu punktacji przedstawionego w tabeli 5-6.

Tabela 5-6. Zasady punktacji w procedurze ewaluacji

Grupa kryteriów	Stopień realizacji kryteriów			
	Minimalny (innowacja instrumentalna)	Podstawowy (innowacja uzupełniająca)		Zaawansowany (innowacja instytucjonalna)
		niższy	wyższy	
Instytucjonalizacja innowacji	3	6	9	12
Kształtowanie struktur współzarządzania	1	2	3	4
Gospodarowanie środkami publicznymi	1	2	3	4

Źródło: Opracowanie własne.

Przyznanie punktacji w zakresie minimalnym było równoznaczne z realizacją danego kryterium w stopniu odpowiadającym profilowi innowacji instrumentalnej. Punktację według kryterium minimalnego przyznawano także w przypadkach szczególnych, kiedy pozyskanie niezbędnych informacji na temat danego aspektu procedury nie było (w pełni) możliwe⁸⁶¹. Dwa kolejne zakresy odpowiadały realizacji kryterium na poziomie innowacji uzupełniającej (przyrostowej) oraz instytucjonalnej. Dla zakresu podstawowego zdecydowano się na wyszczególnienie dwóch podzakresów (niższego oraz wyższego). Znalazło to odzwierciedlenie w odmiennej punktacji, pozwalającej na różnicowanie ocen dla potencjalnie szerokiego spektrum innowacji uzupełniających.

Za realizację pojedynczego kryterium instytucjonalizacji samorząd mógł otrzymać maksymalnie 12 punktów, natomiast za spełnienie kryteriów przypisanych do dwóch kolejnych funkcji przydzielano maksymalnie po 24 punkty⁸⁶². Łączna liczba punktów możliwa do uzyskania przez innowatora wyniosła 60. Gdy próg 50% nie został osiągnięty, danej procedurze przyznawano status innowacji instrumentalnej. Realizacja kryteriów w 50% oznaczała spełnienie wymogów jakościowych dla innowacji uzupełniającej. Przy kryteriach zrealizowanych w co najmniej 90% uznawano, że dane rozwiązanie odpowiada jakości innowacji instytucjonalnej.

Wyniki oceny jakości przedstawiono w formie wykresów radarowych. Kryteria oceny w lewej części wykresów odpowiadają funkcji gospodarowania środkami publicznymi, natomiast te w części prawej – funkcji kształtowania struktur współzarządzania. Metodę graficznej prezentacji danych wykorzystano

⁸⁶¹ Sytuacja taka dotyczyła kryterium puli i miała miejsce przy ewaluacji procedury w Münster, w ramach której, mimo braku wstępnie wydzielonej puli, realizowano również projekty wydatkowe. Wydatkowana kwota podawana była jednak tylko w pojedynczych przypadkach. Na podstawie liczebności oraz charakterystyki tych zadań przypuszczać należy, że projekty te nie przekraczały w skali jednej edycji kwoty 2 SSN w przeliczeniu na mieszkańca, stanowiącej jeden z progów przyjętych w arkuszu ewaluacji. Nieco innym przypadkiem był budżet obywatelski w Görlitz, gdzie, wobec braku możliwości potwierdzenia wydatkowanych środków u poszczególnych rad mieszkańców, przyjęto równoważność kwoty deklarowanej w przekroju edycji (1 euro na mieszkańca) z kwotą rozdysponowaną.

⁸⁶² Ze względu na nierówną liczbę kryteriów przypisaną do każdej z funkcji, punkty w wymiarze gospodarowania środkami publicznymi przeliczono tak, aby maksymalna punktacja dla obu funkcji była równa i wynosiła 30.

także w pomocniczej analizie udziałów poszczególnych modeli („typów idealnych”) w kształtowaniu funkcjonalności poszczególnych procedur. Kolor niebieski przypadł modelowi „Porto Alegre dla Europy”; kolorem ciemnoczerwonym oznakowano modele rozwoju społeczności lokalnej, natomiast kolorem zielonym – modele konsultacyjne. Im większa wartość procentowa dla danego modelu, tym więcej jego atrybutów odnaleźć można w danej procedurze⁸⁶³.

5.3. Studia przypadków: wyniki analizy

5.3.1. Dąbrowa Górnicza i Eberswalde

U obu innowatorów z pary pierwszej transfer budżetów obywatelskich stanowił przedmiot kilkuletniej debaty związanej z pożądanym kierunkiem rozwoju narzędzi partycypacji publicznej. W Dąbrowie Górniczej badana innowacja pojawiła się jako jeden z ostatnich elementów tzw. dąbrowskiego modelu współpracy⁸⁶⁴, wypracowanego w roku 2007 przez przedstawicieli administracji, rady miasta oraz organizacji pozarządowych⁸⁶⁵. Koncepcja budżetu obywatelskiego stanowi wynik dyskusji prowadzonych na przełomie lat 2012 i 2013 w ramach utworzonej do tego celu grupy roboczej. Koordynację procedury powierzono istniejącej komórce w strukturze organizacji miasta, Wydziałowi Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej.

Jak wskazywano w rozdziale czwartym, głównym celem przyświecającym autorom koncepcji Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego stało się

⁸⁶³ Należy przy tym pamiętać, że wiele z analizowanych atrybutów jest wspólnych dla różnych modeli, w tym tych sklasyfikowanych w ramach jednej grupy. Dotyczy to w szczególności nieuwzględnionego w arkuszu ewaluacyjnym modelu partycypacji zorganizowanych grup interesów, bliskiego modelowi „Porto Alegre dla Europy” i tworzącego razem z nim grupę rozwiązań opartych na dyskusji i deliberacji.

⁸⁶⁴ Dąbrowski model współpracy obejmował również pojawienie się innych inicjatyw, w tym Forum Organizacji Pozarządowych oraz Inkubatora Społecznej Przedsiębiorczości. Zob. P. Drygała, Dąbrowski Budżet Partycypacyjny, 2015, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/D%C4%85browski-Bud%C5%B7-Cet-Partycypacyjny_Piotr_Drygała.pdf (dostęp: 25.07.2022).

⁸⁶⁵ Uchwała nr XXI/241/07 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 19 grudnia 2007 roku w sprawie: przyjęcia „Programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2008 – 2013, PARTNERSTWO: WSPÓLNIE DLA MIASTA”, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/12396/dokument/29626> (dostęp: 25.07.2022).

usprawnienie rozpoznawania oraz realizacja potrzeb mieszkańców w szczególności w zakresie drobnych, osiedlowych projektów inwestycyjnych. Wraz z uruchomieniem w roku 2017 modelu 2.0 katalog celów rozszerzono o rozwój kapitału ludzkiego oraz społecznego poprzez mechanizmy dyskusji oraz deliberacji⁸⁶⁶.

Formuła innowacji z wydzieloną kwotą wdrożona w Eberswalde miała stanowić odpowiedź⁸⁶⁷ na ograniczenia pierwotnego, klasycznego wariantu budżetu obywatelskiego (*Bürgerhaushalt*), który funkcjonował w latach 2008-2011⁸⁶⁸. Podstawą do dyskusji nad modernizacją modelu partycypacji stały się mała frekwencja w głosowaniu oraz niewielka liczba łącznie zrealizowanych pomysłów⁸⁶⁹. Poprzez orientację na projekty wydatkowe dążono do zwiększenia obserwowalności innowacji przy zachowaniu kompletności oraz przejrzystości reguł uczestnictwa⁸⁷⁰. Znalazło to odzwierciedlenie w opracowaniu regulaminu uznawanego za rozbudowany na tle ówczesnych praktyk samorządów w Niemczech⁸⁷¹.

W kolejnych latach do budżetu obywatelskiego dołączyły inne instrumenty partycypacji o funkcjonalności uzupełniającej badaną innowację. Wśród nich wskazać należy szczególnie na uruchomione w roku 2013 forum miejskie, służące gromadzeniu pomysłów dotyczących strategii rozwoju miasta do roku 2030, a także na realizowany cyklicznie od roku 2015 okrągły stół, służący dyskusji w budzących kontrowersje kwestiach społecznych⁸⁷².

⁸⁶⁶ Nowy Model DBP 2.0, 2015, http://2017.twojadabrowa.pl/nowy_model_dbp_20 (dostęp: 08.08.2022).

⁸⁶⁷ Eberswalder Bürgerbudget. Natürlich beteiligt sich Eberswalde!, 2019, https://www.lokale-demokratie.de/wp-content/uploads/2019/10/Pr%C3%A4sentation_Eberswalder-B%C3%BCrgerbudget.pdf (dostęp: 08.08.2022).

⁸⁶⁸ Pierwotna formuła innowacji bazowała na dwóch filarach: informowaniu o planowanych wydatkach inwestycyjnych na kolejne trzy lata budżetowe oraz możliwości nadsyłania pomysłów o wydatkowym, jak i niewydatkowym charakterze. Zob. Satzung zum Bürgerhaushalt der Stadt Eberswalde, Anlage zu der Beschlussvorlage BV/108/2009, Stadt Eberswalde, 29.01.2009, dz. cyt.

⁸⁶⁹ Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, dz. cyt., s. 7-8.

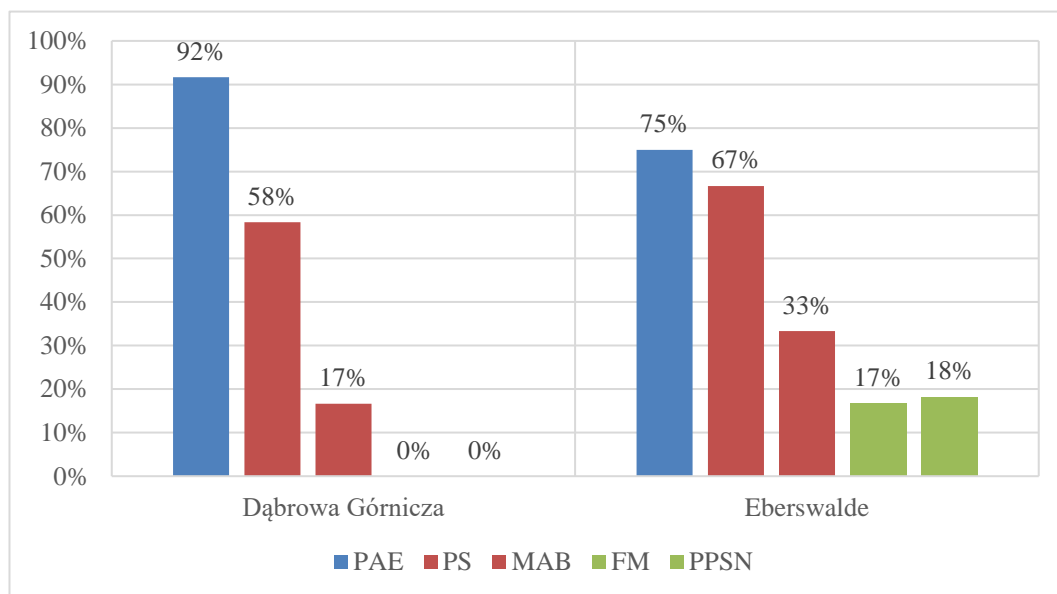
⁸⁷⁰ Tamże.

⁸⁷¹ Tamże, s. 10.

⁸⁷² Zob. *Städte der Zukunft modellieren, visualisieren, transformieren: Das Beispiel Eberswalde*, T. Schröder, M. Dörk (Hrsg.), Verlag der Fachhochschule Potsdam, Potsdam 2009, s. 13.

Procedury pary pierwszej wykazują pewne podobieństwa, ale i zauważalne różnice w zakresie czerpania z „typów idealnych” budżetu obywatelskiego (rys. 5-5).

Rysunek 5-5. Udział "typów idealnych" BO w kształtowaniu procedur pary pierwszej



Oznaczenia modeli: PAE – „Porto Alegre dla Europy”, PS – „partycypacja sąsiedzka”, MAB – „modernizacja administracji publicznej”, FM – „fundusz dla mikrospołeczności”, PPSN – „publiczno-prywatny stół negocjacyjny”.

Wartości poszczególnych udziałów nie sumują się do 100% ze względu na przynależność niektórych atrybutów do kilku pokrewnych „typów idealnych” budżetu obywatelskiego.

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku budżetu obywatelskiego w Eberswalde uwidaczniają się większe wpływy rozwiązań konsultacyjnych, dla których typowa jest centralna rola władz lokalnych w ustalaniu zasad partycypacji oraz monitoringu jej przebiegu. Umożliwia to usprawnienie procesu gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych w procesie ewaluacji – w czym innowator z pierwszej pary wyróżnia się nie tylko na tle Dąbrowy Górniczej, ale i większości pozostałych samorządów objętych badaniem. Centralizacja koordynacji procedury w Eberswalde wiązana jest w szczególności z zachowaniem stosunkowo niewielkiego stopnia rozdrobnienia projektów, usprawniającego ich dalsze procedowanie oraz realizację

w zakładanym przez wykonawców terminie⁸⁷³. Według informacji uzyskanych od przedstawiciela samorządu realizacja wszystkich zadań przebiegała zgodnie z wyznaczonymi dla nich terminami, a ostatecznie rozdysponowana kwota była wyższa od kwoty planowanej o 2%.

Sprawne procedowanie pomysłów obywateli sprzyjało legitymizacji działań koordynatorów budżetu obywatelskiego. To z kolei miało swe przełożenie na stabilność stóp partycypacji, względnie wysokich na tle innych procedur w Niemczech⁸⁷⁴. Przy średniej frekwencji na poziomie 4% uwagę zwracają ponadprzeciętne poziomy frekwencji dla osób w wieku 17-18 lat (8-9%) oraz seniorów w wieku 65-70 lat (5-7%)⁸⁷⁵. Sukces w zakresie angażowania grup społecznych marginalizowanych w życiu politycznym władze gminy zawdzięczają wykorzystaniu zróżnicowanych kanałów komunikacji, w tym mediów cyfrowych⁸⁷⁶.

Szczególne znaczenie dla integracji lokalnych środowisk miał tzw. dzień decydowania⁸⁷⁷, w ramach którego kwestie budżetu obywatelskiego łączone były z realizacją programu kulturalnego. Przed przystąpieniem do głosowania wyróżniano projekty w szczególnym stopniu realizujące ideę „dobra wspólnego”, do czego angażowano specjalnie powoływane jury złożone z obywateli miasta, reprezentujących różne pokolenia⁸⁷⁸. Począwszy od czwartej edycji, dzień decydowania trwał 8 godzin i wyznaczany był w soboty. Miało to zachęcić do uczestnictwa osoby, które wcześniej nie uczestniczyły w procedurze m.in. ze

⁸⁷³ Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, dz. cyt., s. 71.

⁸⁷⁴ Po stopniowych wzrostach (od 1 do 4%) w czterech pierwszych odsłonach budżetu obywatelskiego (lata 2012-2016) frekwencja osiągnęła szczyt (blisko 7%) w piątej edycji, by w kolejnych latach objętych analizą oscylować między 5 i 6%.

⁸⁷⁵ Eberswalder Bürgerbudget. Natürlich beteiligt sich..., dz. cyt., s. 25.

⁸⁷⁶ Przykładem tego była publikacja w internecie dwóch krótkich filmów, w których udział wzięli znani mieszkańcy gminy. Zob. Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, dz. cyt., s. 4.

⁸⁷⁷ Zob. tamże, s. 14.

⁸⁷⁸ Rozwiązanie to wprowadzono w trzeciej edycji budżetu obywatelskiego. Zob. tamże, s. 24-25.

względów zawodowych⁸⁷⁹. Należy sądzić, że pozwoliło to na utrzymanie widocznej w poziomach frekwencji równowagi pod względem płci⁸⁸⁰.

Przedstawione statystyki uzasadniają przyznanie⁸⁸¹ budżetowi obywatelskiego w Eberswalde, jako jednemu z nielicznych w Niemczech, status procedury skutecznie włączającej w proces podejmowania decyzji członków społeczeństwa obywatelskiego – zarówno tych indywidualnych, jak i zinstytucjonalizowanych⁸⁸². Dzień decydowania, jako centralny etap procedury, stanowił bowiem okazję nie tylko do prezentacji projektów oraz ich wyboru, ale też do poznania przedstawicieli organizacji pozarządowych ubiegających się o środki. Co ważne, dotyczyło to obszarów działalności także tych podmiotów, które nie były bezpośrednio powiązane ze zgłaszanymi projektami.

Wpisywało się to w proces kształtowania kapitału społecznego w duchu idei korporacjonizmu: przy uwzględnieniu potrzeb różnych interesariuszy partycypacji, w tym osób młodych. Co ważne, cele te osiągnęte były przy ograniczonym ryzyku wystąpienia zjawiska *elite capture*. Zapobieganiu nadmiernej aktywności grup lobbystycznych sprzyjały mechanizmy dyskusji i konfrontacji pomysłów na rozwój miasta podczas otwartych spotkań, ale także szczegółowe regulacje dla faz zgłaszania oraz wyboru projektów. Dla zwiększenia fluktuacji wśród podmiotów czerpiących korzyści z realizowanych projektów⁸⁸³ wprowadzono zapis, zgodnie z którym beneficjentami zgłaszanych zadań nie mogą być podmioty, które już skorzystały ze środków budżetu obywatelskiego w ciągu trzech lat poprzedzających dany cykl⁸⁸⁴.

Uwagę warto zwrócić także na sam sposób oddawania głosów, inspirowany rozwiązaniem z Porto Alegre. Mieszkańcy proszeni byli o rozdzielenie pięciu

⁸⁷⁹ Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, dz. cyt., s. 28.

⁸⁸⁰ W przekroju wszystkich badanych edycji zaznaczała się lekka przewaga kobiet (w stosunku ok. 53-54% do 46-47%). Tamże, s. 24.

⁸⁸¹ W ramach badań koordynowanych przez Federalną Agencję ds. Edukacji Politycznej.

⁸⁸² Chodzi o status formy uczestnictwa *entscheidungsorientiert*, który przetłumaczyć można jako „służący scedowaniu praw do decydowania”.

⁸⁸³ Tamże, s. 48.

⁸⁸⁴ <https://www.eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/haushalt-finanzen/buergerbudget> (dostęp: 11.08.2022).

żetonów między dowolną liczbę projektów. Fizyczna forma żetonów oraz pojemników, w których były umieszczane, nadawały wyborowi projektów charakteru decyzji szczególnej, z założenia przemyślanej i łatwo weryfikowanej przez innych uczestników zdarzenia⁸⁸⁵.

Inspiracją modelem „Porto Alegre dla Europy” widoczna jest także w konstrukcji Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego, czerpiącego jednocześnie z wariantu „partycypacji sąsiedzkiej”⁸⁸⁶. Większy zakres decentralizacji procedury polskiego innowatora sprzyjał szerszemu wykorzystaniu nie tylko elementów dyskusji, ale także mechanizmów deliberacji, nieobecnych w budżecie obywatelskim niemieckiego innowatora pierwszej pary.

Wiązało się to z organizacją tzw. mapowania dzielnic⁸⁸⁷ w modelu 2.0 budżetu obywatelskiego, stanowiącego etap przygotowawczy na drodze określania priorytetów inwestycyjnych dla poszczególnych osiedli miasta. W spotkaniach osiedlowych, składających się na mapowanie dzielnic, uczestniczyli mieszkańcy, osoby pełniące funkcje publiczne (np. dyrektorzy lokalnych szkół), a także animatorzy dzielnicowi. Ci ostatni odpowiedzialni byli za moderowanie odbywających się później Dzielnicowych Forów Mieszkańców⁸⁸⁸, w ramach których uzgadniano listy projektów do realizacji w danej dzielnicy. Gdy konsensus nie był możliwy, zadaniem animatorów było doprowadzenie do wyboru trzech zadań, które następnie miały być poddane pod głosowanie⁸⁸⁹ – sytuacje takie stanowiły jednakże rzadkość⁸⁹⁰. Mechanizm deliberacji, poprzedzony wstępną

⁸⁸⁵ Zob. L. Stepniak, Der Eberswalder Stimmtaler, „Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland”, 7/2019, https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/05_Newsletter/01_BBE_Newsletter/2019/newsletter-07-stepniak.pdf (dostęp: 19.08.2022).

⁸⁸⁶ Por. J. Sroka i in., Bariery formuł deliberacyjnych..., dz. cyt., s. 114.

⁸⁸⁷ Spotkania mapujące w każdej z dzielnic, 07.03.2017, http://2017.twojadabrowa.pl/aktualnosci/20170307/161/spotkania_mapujace_w_kazdej_z_dzielnic.html (dostęp: 11.07.2022).

⁸⁸⁸ Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej, Broszura informacyjna dot..., dz. cyt.

⁸⁸⁹ Uchwała nr XXIV/533/2017 Rady Miasta Dąbrowa Górnicza w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2013 poz. 2079).

⁸⁹⁰ 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 19 (zestyt specjalny), s. 232.

dyskusją, dostarczył tym samym argumentu na rzecz tego, że budowanie poczucia sprawczości mieszkańców w zakresie kształtowania lokalnego budżetu możliwe jest także bez głosowania powszechnego jako centralnej części procedury⁸⁹¹.

Oparcie budżetu obywatelskiego na mechanizmach deliberacji w modelu 2.0 miało pomóc w aktywizacji strony społecznej: szczególnie w odniesieniu do młodzieży oraz osób starszych, rzadko uczestniczących w budżecie obywatelskim w pierwszych trzech latach jego funkcjonowania w gminie⁸⁹². Wprowadzenie instytucji mapowania dzielnic sprzyjało pozytywnej selekcji członków społeczeństwa obywatelskiego, chcących przejąć rolę liderów społecznych i rozwijać swe kompetencje w zakresie organizowania dyskusji oraz łagodzenia konfliktów. Dzięki ich pracy możliwe było zaangażowanie względnie stałej grupy mieszkańców gotowych do cyklicznego włączania się w procedurę selekcji projektów. Sprzyjało to tworzeniu kultury partycypacji w gminie poprzez budowanie pożądanego kapitału społecznego opartego na zaufaniu do lokalnych liderów⁸⁹³.

Mechanizmy deliberacji „pracowały”⁸⁹⁴ zatem na rzecz innych działań podejmowanych przez miasto. Generowane efekty *spill-over* wiązały się m.in. z podnoszeniem poziomu wiedzy nt. przestrzennego i tematycznego zakresu inwestycji podejmowanych przez miasto, a także z promocją działalności organizacji pozarządowych, których przedstawiciele uczestniczyli w spotkaniach dzielnicowych⁸⁹⁵. Budżet obywatelski stał się także szansą dla samych animatorów, którzy, bogatsi o doświadczenia w zarządzaniu zespołem, niejednokrotnie ubiegali się skutecznie o urząd radnego miasta⁸⁹⁶. Jak zauważali uczestniczący w ewaluacji urzędnicy, zaangażowanie w organizację Dąbrowskiego Budżetu

⁸⁹¹ Por. *Raport o stanie polskich...*, s. 151. Zob. też J. Sroka i in., *Bariery formuł deliberacyjnych...*, dz. cyt., s. 81.

⁸⁹² E. Stokłuska, *Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2014*, dz. cyt.

⁸⁹³ *Raport o stanie polskich...*, s. 149.

⁸⁹⁴ Tamże, s. 149.

⁸⁹⁵ J. Sroka i in., *Bariery formuł deliberacyjnych...*, dz. cyt., s. 110.

⁸⁹⁶ *Raport o stanie polskich...*, s. 158.

Partycypacyjny było okazją do lepszego poznania potrzeb społeczności miasta⁸⁹⁷ – tak w kontekście zapotrzebowania na projekty inwestycyjne, jak i w kwestii organizacji poszczególnych etapów cyklu⁸⁹⁸.

Przejsie na model 2.0 nie było jednak pozbawione problemów: formuła deliberacji wymagała czasu, zaangażowania, a także merytorycznego przygotowania. Brak gotowości do spełnienia tych wymagań sprzyjało zawężeniu kręgu uczestników do grupy „600-700 mieszkańców, która aktywnie angażuje się i «zawiaduje» procesem”, podczas gdy pozostali „się nie angażują, wiedzą[c], że sąsiad, który uczestniczy w spotkaniach, «wie, co robi»”⁸⁹⁹.

Wpływ na niewielkie zainteresowanie partycypacją mogła mieć także ograniczona w percepcji ankietowanych uczestników partycypacji akcja promocyjna procedury, uznana za niedostosowaną m.in. do oczekiwań osób starszych⁹⁰⁰. Kampanię informacyjno-promocyjną przygotowaną przez miasto należy jednak ocenić pozytywnie: punkty informacyjne ulokowano w osiedlowych instytucjach publicznych (odwiedzanych także przez osoby starsze), opracowano też projekt wkładki do jednego z lokalnych miesięczników, mający przyciągnąć uwagę przede wszystkim starszych mieszkańców miast. Szczególną ofertę przygotowano dla osób zamierzających zgłosić projekt i szukających wsparcia w zakresie przygotowania dokumentacji. Zorganizowano całodniowe spotkania, odbywające się w sobotę dla jak najszerszego zaangażowania osób pracujących zawodowo oraz wykonujących obowiązki domowe⁹⁰¹. W świetle poczynionych uwag przytoczoną wcześniej krytykę traktować należy zatem ostrożnie, spoglądając na nią przez pryzmat wspomnianych kosztów indywidualnych

⁸⁹⁷ Bieżącej autorefleksji nad podejmowanymi decyzjami i działaniami sprzyjało pozytywne nastawienie urzędników do instytucji budżetu obywatelskiego w modelu 2.0, które wiązać należy z częściowym przeniesieniem ciężaru odpowiedzialności za koordynację procedury na animatorów (por. *Raport o stanie polskich...*, dz. cyt., s. 158).

⁸⁹⁸ Tamże, s. 110-11.

⁸⁹⁹ Tamże.

⁹⁰⁰ J. Sroka i in., *Bariery formuł deliberacyjnych...*, dz. cyt., s. 111.

⁹⁰¹ Spotkanie takie nazwano Sobotą Partycypacyjną. Zob. R. Rudnicki, *Ewaluacja trzeciej edycji Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa/Dąbrowa Górnicza 2015, s. 15.

partycypacji – w tym zwłaszcza konieczności wygospodarowania czasu na uczestnictwo w spotkaniach.

Obie procedury z pary pierwszej miały charakter mechanizmów „uczących się”⁹⁰², w których istotną rolę odgrywała faza ewaluacji. W gminie Eberswalde ewaluacja miała wyłącznie charakter wewnętrzny. Wnioski płynące z realizacji każdej edycji zbierano w aktualizowanym rokrocznie raporcie, ukazującym m.in. słabe oraz mocne strony procedury, a także oczekiwania strony społecznej względem organizacji procedury⁹⁰³. Inaczej jednak niż w Dąbrowie Górniczej społeczeństwo obywatelskie nie było włączane do udziału w procesie oceny przebiegu procedury w Eberswalde jako strona ewaluująca.

U polskiego innowatora ewaluacja miała charakter mieszany, zewnętrzny oraz wewnętrzny. Za bieżący monitoring i ocenę trzech pierwszych edycji budżetu obywatelskiego odpowiedzialne były Urząd Miasta⁹⁰⁴, a także Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, publikująca raporty ewaluacyjne w latach 2013-2015⁹⁰⁵. W raportach tych uwzględniono perspektywę różnych interesariuszy partycypacji; spotkania ewaluacyjne organizowano także m.in. dla pracowników Urzędu Miasta, w tym tych bezpośrednio związanych z koordynacją budżetu obywatelskiego⁹⁰⁶.

Realizacja kolejnych edycji budżetów obywatelskich w Dąbrowie Górniczej pozwalała na stopniową eliminację tych cech, które w największym stopniu ograniczały jej jakość jako innowacji społecznej. Odbywało się to przy

⁹⁰² E. Stokłuska, Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2015, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, http://2015.twojadabrowa.pl/downloads/2015-01-19_15-15-09-401196/Raport.pdf (dostęp: 16.08.2022), s. 54.

⁹⁰³ Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation..., dz. cyt.

⁹⁰⁴ Zadaniem Biura Organizacji Pozarządowych i Aktywności Obywatelskiej Urzędu Miasta było przyjmowanie i komentowanie kierowanych na piśmie uwag w sprawie przebiegu procedury, w tym uwag zgłaszanych w ramach spotkań z mieszkańcami prowadzonych przez Stowarzyszenie Citivitas. W siedzibie Urzędu Miasta organizowano także wysłuchania publiczne, podczas których głos zabrać mogli mieszkańcy oraz animatorzy dzielnicowi.

⁹⁰⁵ Ewaluacja po drugiej edycji, w roku 2015, odbyła się w ramach projektu „Obywatelska Dąbrowa”, którego realizację nadzorowała Fundacja Instytut Spraw Publicznych.

⁹⁰⁶ E. Stokłuska, Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2015, dz. cyt.

zaangażowaniu m.in. przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych jako partnerów dla władz miasta w dyskusji nad kształtem procedury w kolejnych latach⁹⁰⁷. Do kluczowych problemów, z jakimi musieli zmierzyć się koordynatorzy procedury, należał wysoki poziom rozdrobnienia projektów, z którym w ramach kolejnych ewaluacji wiązano opóźniający się proces ich procedowania⁹⁰⁸.

Problematyczny z perspektywy celów procedury był także znany z modelu 1.0 ograniczony krąg beneficjentów niektórych zadań, w tym zgłaszanych przez szkoły oraz lokalne parafie⁹⁰⁹. Na obawy o powrót problemów naznaczających realizację pierwotnego modelu innowacji w warunkach braku mechanizmów deliberacji nałożyły się wątpliwości wynikające ze standaryzacji funkcjonowania budżetów obywatelskich w roku 2018, nieprzewidującej możliwości podziału puli między obszary inne niż jednostki pomocnicze⁹¹⁰. Ponieważ w gminie jednostek takich formalnie nie utworzono, przyjęcie ustawowych zasad organizacji budżetu obywatelskiego w ramach istniejącej procedury wymuszałoby gruntowną jej modernizację.

Formułę osiedlowego budżetu obywatelskiego ostatecznie zachowano, tylko zawieszając jego funkcjonowanie w latach 2020-2021⁹¹¹. Okres ten wykorzystano do zebrania pierwszych doświadczeń z realizacji nowo utworzonej procedury zgodnej z wymogami znowelizowanej ustawy. Wznowiony po 2021 r. Dąbrowski Budżet Partycypacyjny oraz ustawowy budżet obywatelski zachowują odrębność podstaw prawnych i reguł gry. Oba instrumenty dopełniają się jednocześnie w swej

⁹⁰⁷ Rozmawialiśmy o DBP 2.0, 15.12.2017, http://2018.twojadabrowa.pl/aktualnosci/20171215/193/rozmawialismy_o_dbp_20.html (dostęp: 17.08.2022).

⁹⁰⁸ E. Stokłuska, Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2015..., dz. cyt., s. 16; R. Rudnicki, Ewaluacja trzeciej edycji..., dz. cyt., s. 15. W przekroju wszystkich badanych edycji ok. 90% zaplanowanych środków wydatkowano w ciągu jednego roku kalendarzowego od rozpoczęcia prac, a ponad połowa przypadków nierealizacji bądź opóźnień w realizacji zadań przypadła na edycję 2019/2020.

⁹⁰⁹ W pierwszej edycji innowacji jeden z projektów skierowanych do realizacji obejmował budowę węzła cieplnego w kościele; ostatecznie, po protestach lokalnej społeczności, zadanie nie zostało zrealizowane. Zob. E. Stokłuska, Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2014..., dz. cyt., s. 22.

⁹¹⁰ Środki dzielone były w Dąbrowie Górniczej między tzw. obszary funkcjonalne, w części pokrywające się z granicami osiedli.

⁹¹¹ *Raport o stanie polskich...*, dz. cyt., s. 154.

funkcjonalności, tworząc łączoną pulę na zróżnicowane projekty, z przewagą środków przydzielanych do chronologicznie pierwszej formuły innowacji dedykowanej poprawie jakości życia społeczności osiedlowych⁹¹².

Dzięki oparciu na stosunkowo małych kwotach przyporządkowanych do obszarów funkcjonalnych oraz mechanizmowi deliberacji możliwa stała się realizacja osiedlowych projektów wpisujących się w bieżące potrzeby społeczności lokalnych, przy ograniczonym ryzyku lobbyingu⁹¹³. Zadania te przewidywały często inwestycje w infrastrukturę społeczną (place zabaw, boiska sportowe) i jej wyposażenie (doposażenie świetlic oraz bibliotek); niekiedy przedsięwzięcia tego typu były także elementami większych projektów dotyczących rewitalizacji podwórzy bądź skwerów.

Uwagę warto zwrócić ponadto na zadania służące promowaniu integracji międzypokoleniowej: wspierające prowadzenie lokalnego klubu seniora i juniora, czy też funkcjonowanie centrum rozrywki dla starszych i młodszych. Zgodnie z założeniami szczególną rolę w Dąbrowskim Budżecie Partycypacyjnym odegrały projekty drogowe: zadań tego typu było niemal czterokrotnie więcej niż zadań zielonych i kierowanych do marginalizowanych grup społecznych⁹¹⁴.

Instrumentem realizacji zadań o charakterze ogólnomiejskim stał się budżet obywatelski opracowany w zgodzie z ustawą z 2018 r. regulującą funkcjonowanie innowacji. Jego zasady jednakże, jak przyznają sami urzędnicy, w znacznie mniejszym stopniu mogą być kształtowane przez szersze grono interesariuszy partycypacji⁹¹⁵. Dąbrowski Budżet Partycypacji pozostał narzędziem, który może być aktywnie kształtowany przez społeczeństwo obywatelskie. Wpływ strony społecznej na zasady partycypacji wzmocniony został w kolejnych latach,

⁹¹² W pierwszym roku funkcjonowania obu rozwiązań z 10 mln przeznaczonych na projekty obywatelskie 64% środków znalazło się w puli budżetu osiedlowego.

⁹¹³ *Raport o stanie polskich...*, dz. cyt., s. 152.

⁹¹⁴ Na jedną jednostkę SSN wydaną na projekty zielone i kierowane do marginalizowanych grup społecznych przypadło w Dąbrowie Górniczej (w przekroju badanych cykli budżetu obywatelskiego) ponad pięć jednostek wydanych na projekt obejmujący wyłącznie zadania naprawy lub budowy dróg tudzież innych elementów infrastruktury drogowej.

⁹¹⁵ J. Sroka i in., *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Wyd. Libron, Kraków 2022, s. 78.

w jeszcze większym stopniu upodobniając omawianą procedurę do brazylijskiego pierwowzoru innowacji⁹¹⁶.

Tematyczne kierunki alokacji zasobów poprzez oba budżety obywatelskie w Dąbrowie Górniczej kontrastują ze specyfiką rozwiązania w Eberswalde. Budżet obywatelski niemieckiego innowatora pierwszej pary rozpatrywać należy przede wszystkim jako narzędzie finansowego wspierania działalności instytucji ekonomii społecznej. Za realizację ponad 2/3 projektów odpowiedzialna była bowiem nie gmina ani wyłoniony przez nią w ramach przetargu podmiot, lecz sami wnioskodawcy – podmioty działające na rzecz społeczności lokalnej, w tym wykonujące działalność charytatywną.

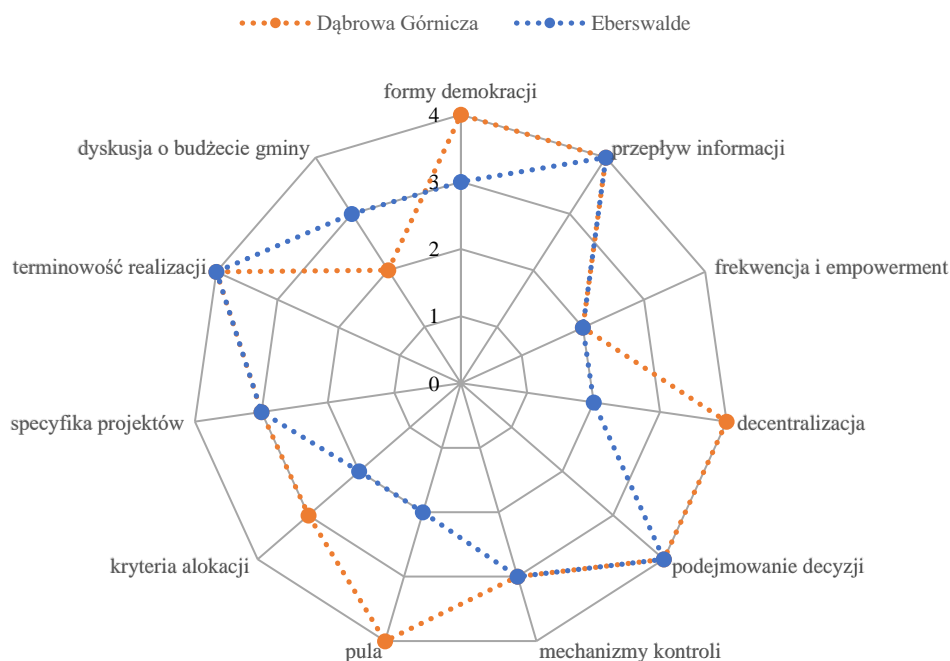
Przyznane w ramach budżetu obywatelskiego środki stanowiły dla zaangażowanych instytucji ekonomii społecznej dotację na realizację określonych w projektach celów, takich jak zakup wyposażenia dla klubu sportowego, żłobka bądź gminnej szkoły. W budżecie obywatelskim w Eberswalde realizowane były również zadania wspierające marginalizowane grupy społeczne, a rzadziej także projekty zielone. Zadań tych było ponad dwukrotnie więcej niż zadań drogowych; dotyczyły one m.in. dostarczania jedzenia dla osób bezdomnych, wspierania tworzenia żeńskich zespołów ludowych, a także realizacji prowadzonych przez studentów szkoleń dla seniorów z posługiwania się technologiami cyfrowymi.

Wyniki ewaluacji dla pierwszej pary przedstawiono na rys. 5-6. Dąbrowski Budżet Partycypacyjny uzyskał 100% punktów w wymiarze instytucjonalizacji, 88% w zakresie realizacji funkcji *governance* oraz 80% w wymiarze funkcji gospodarowania środkami publicznymi. Procedura w Eberswalde również uzyskała wszystkie punkty w wymiarze instytucjonalizacji, 75% punktów w zakresie kształtowania struktur współzarządzania oraz 70% punktów w zakresie realizacji funkcji alokacyjnej. Łącznie budżet obywatelski w Dąbrowie Górniczej uzyskał

⁹¹⁶ Dotyczy to zmian wprowadzonych w modelu 2.1, obejmujących m.in. rozwinięcie koncepcji mapowania dzielnicy poprzez wprowadzenie instytucji Obywatelskiego Raportu Otwarcia, służącego wyznaczeniu priorytetowych obszarów do realizacji projektów inwestycyjnych w poszczególnych obszarach funkcjonalnych miasta. Szerzej zob. https://twojadabrowa.pl/model_21 (dostęp: 08.02.2023).

52 na 60 punktów (87%). Jest to pięć punktów więcej niż niemiecki innowator z pary, który uzyskał 78% maksymalnej liczby punktów.

Rysunek 5-6. Ewaluacja BO pierwszej pary



Źródło: Opracowanie własne.

Budżety obywatelskie w Dąbrowie Górniczej oraz Eberswalde cechują się równomierną (na tle innych badanych procedur) realizacją obu funkcji badanej innowacji. Wyróżniającym się w parze innowatorem jest Dąbrowa Górnicza, która, choć nie spełnia kryteriów innowacji instytucjonalnej według przyjętych kryteriów, aspiruje do jej miana. Najlepiej świadczy o tym zachowanie ciągłości realizacji innowacji mimo niesprzyjających uwarunkowań prawnych: pod tym względem Dąbrowski Budżet Partycypacyjny stanowi „dobr[ą] praktyk[ę] lokalnie, a zarazem zł[ą] wizytówk[ę] ustawy”⁹¹⁷.

Formuła innowacji polskiego innowatora nie jest pozbawiona wad. Największym jej ograniczeniem pozostaje niedostateczna dostępność danych, rzutuująca na przejrzystość całej procedury. W tym obszarze wyróżnia się z kolei

⁹¹⁷ J. Sroka i in., *Ewolucja budżetu obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 74.

innowator z Niemiec, który na swej drodze do wypracowania koncepcji innowacji mógł czerpać z większej bazy krajowych doświadczeń niż innowator z Polski. Budżet obywatelski w Eberswalde czerpie najlepsze cechy z modeli mieszanych oraz rozwiązań konsultacyjnych, zasługując na miano wyróżniającej się innowacji uzupełniającej.

5.3.2. Lublin i Münster

Lubelski budżet obywatelski wdrażany był w kilku etapach. W latach 2010-2014 przeprowadzono kilkadziesiąt spotkań publicznych w dzielnicach, podczas których można było zapoznać się z możliwościami instrumentów partycypacji, które planowano zaoferować mieszkańcom w ramach polityki partycypacyjnego zarządzania miastem⁹¹⁸. W roku 2013 zaimplementowano testowy budżet obywatelski w dzielnicy Rury⁹¹⁹, natomiast rok później przeprowadzono warsztaty symulujące podział środków w ramach budżetu obywatelskiego⁹²⁰. W roku 2014 uruchomiono również pierwszą pełnoprawną edycję innowacji. Odpowiedzialność za jej koordynację przejęło Biuro Partycypacji Społecznej utworzone w ramach Departamentu Kultury, Sportu i Partycypacji.

W kolejnych latach budżet obywatelski w Lublinie uzupełniany był przez kolejne, wspomniane w rozdziale czwartym budżety obywatelskie, a także inne instrumenty partycypacji. Do tych zaliczyć należy rezerwę celową do dyspozycji rad dzielnic, a także uruchomioną po raz pierwszy w roku 2016 inicjatywę lokalną, służącą realizacji projektów inwestycyjnych, w realizacji których udział biorą mieszkańcy miasta.

W Münster inicjatywę transferu budżetu obywatelskiego podjęli przedstawiciele dwóch frakcji partyjnych w radzie miasta w latach 2009⁹²¹ oraz

⁹¹⁸ Zob. K. M. Jarmołowicz, *Budżet Obywatelski Lublina partycypacyjnym narzędziem realizacji potrzeb mieszkańców Lublina*, „Architektura Krajobrazu”, 2017, nr 2, s. 86-125.

⁹¹⁹ Zob. *Gra o budżet. Narzędzie zwiększające partycypację w zarządzaniu miastem*, A. Koch, T. Potkański (red.), Centrum Rozwiązań Systemowych, Wrocław 2015, s. 33-34.

⁹²⁰ <http://graobudzet.crs.org.pl/pl/> (dostęp: 18.08.2022).

⁹²¹ CDU-Fraktion im Rat der Stadt Münster, *Rathaus öffnen: Bürgerhaushalt für Münster*, Antrag an den Rat Nr. A-R/0025/2009, 16.11.2019, https://www.muenster.de/stadt/pdf/V-0077-2010_Anlage2.pdf (dostęp: 09.08.2022).

2010⁹²²; transfer innowacji miał miejsce rok później. Odpowiedzialność za bieżącą koordynację procedury przejęła rada budżetu obywatelskiego, składająca się z członków frakcji politycznych w radzie miasta, mieszkańców, a także przedstawiciele różnych grup interesów.

Zasadność transferu innowacji argumentowano zbytnią zawilnością informacji finansowej udostępnianej mieszkańcom w ramach systemu budżetowania opartego o koncepcję Nowego Publicznego Zarządzania⁹²³. Dzięki innowacji miejski budżet miał stać się bardziej przejrzysty i łatwiejszy do zrozumienia, z czym wiązano nadzieję zwiększenia zainteresowania partycypacją zwłaszcza wśród seniorów oraz młodzieży⁹²⁴. Dla administracji lokalnej budżet obywatelski miał stanowić wsparcie w podejmowaniu decyzji dotyczących planowanych wydatków w budżecie⁹²⁵. W roku 2013 katalog celów partycypacji publicznej zmodyfikowano, wiążąc realizację innowacji ze strategią miasta ukierunkowaną na osiągnięcie zrównoważonego budżetu w roku 2020⁹²⁶.

Pod względem czerpania z różnych „typów idealnych” budżetu obywatelskiego różnice między podmiotami z pary drugiej są bardziej wyraźne niż te dla innowatorów z pary pierwszej (rys. 5-7).

⁹²² FDP-Ratsfraktion, Modellversuch: Bürgerbeteiligung bei der Vergabe der frei verfügbaren Mittel in einer Bezirksvertretung ermöglichen, Antrag an den Rat Nr. A-R/0014/2010, 11.01.2010, https://www.muenster.de/stadt/pdf/V-0029-2011_Anlage3.pdf (dostęp: 11.08.2022).

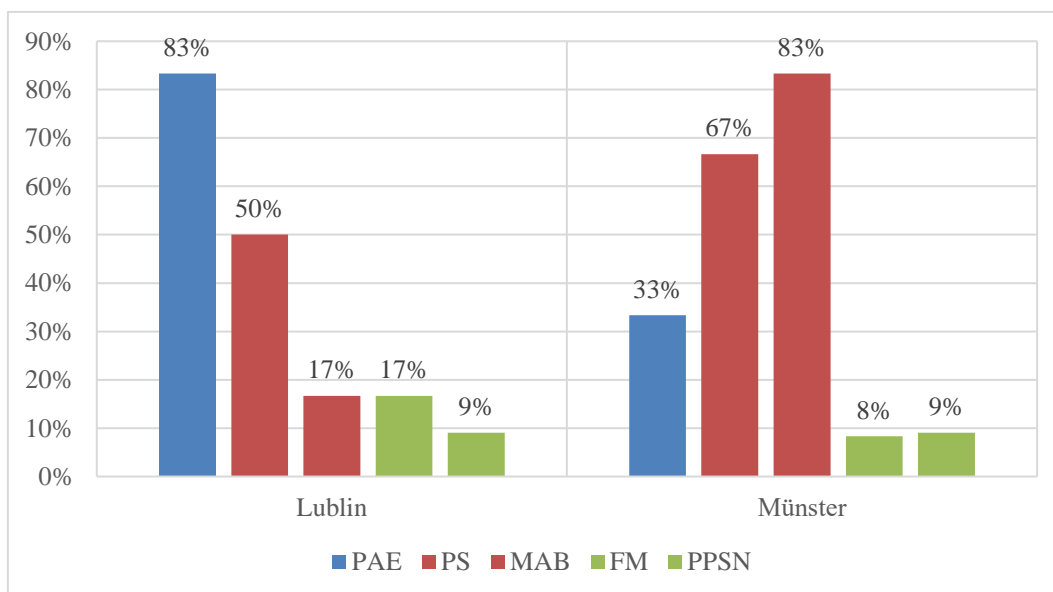
⁹²³ Tamże.

⁹²⁴ Tamże.

⁹²⁵ Eckpunkte des Bürgerhaushalts 2014, Anlage 1 zur Vorlage Nr. V/0983/2013, Stadt Münster, 13.12.2013, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=349402&type=do> (dostęp: 11.08.2022).

⁹²⁶ Tamże.

Rysunek 5-7. Udział "typów idealnych" BO w kształtowaniu procedur pary drugiej



Oznaczenia modeli: PAE – „Porto Alegre dla Europy”, PS – „partycypacja sąsiedzka”, MAB – „modernizacja administracji publicznej”, FM – „fundusz dla mikrospołeczności”, PPSN – „publiczno-prywatny stół negocjacyjny”.

Wartości poszczególnych udziałów nie sumują się do 100% ze względu na przynależność niektórych atrybutów do kilku pokrewnych „typów idealnych” budżetu obywatelskiego.

Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie jak Dąbrowski Budżet Partycypacyjny, innowacja w stolicy woj. lubelskiego opiera się w znacznym stopniu na elementach modelu „Porto Alegre dla Europy”, wykazując jednocześnie niektóre cechy modeli rozwoju społeczności lokalnych. Atrybuty te dotyczą w szczególności sformalizowania zasad wyboru projektów oraz ich specyfiki. W przekroju wszystkich badanych edycji zrealizowano ok. 86% ze zwycięskich projektów w ciągu roku od ich wyłonienia⁹²⁷. Ok. 2/3 tych zadań miała charakter dzielnicowy⁹²⁸; dotyczyły one głównie

⁹²⁷ Jak ustalono z przedstawicielem samorządu, głównymi przyczynami opóźnień były czasochłonność weryfikacji i korekt dokumentacji, a także trudność w wyłonieniu wykonawcy w ramach przetargu, np. ze względu na jego unieważnienie z przyczyn niezależnych od urzędu miasta. Przesunięcia realizacji projektów w czasie wynikały ponadto m.in. ze społecznych ustaleń co do ich realizacji w formie innej niż zakładano oraz z zaplanowania innych inwestycji na terenie, którego dany projekt dotyczył.

⁹²⁸ W kategorii projektów dzielnicowych uwzględniono zarówno zadania o właściwym statusie zadań dzielnicowych, jak i wyróżnianie we wcześniejszych edycjach budżetu obywatelskiego zadania małe. Analogicznie postąpiono dla zadań ogólnomiejskich oraz dużych.

inwestycji w zakresie infrastruktury drogowej, instalacji placów zabaw, zagospodarowania przestrzeni wspólnej (rewitalizacji podwórz), a także infrastruktury społecznej, służącej aktywności sportowej oraz rekreacji. W ostatniej grupie pojawiły się zadania zorientowane na aktywizację sportową młodzieży i osób starszych, a także dostosowanie miejskiej infrastruktury do potrzeb osób niepełnosprawnych. Uwagę warto zwrócić także na kilka ciekawych projektów zielonych: dotyczyły one m.in. ochrony bioróżnorodności na terenach zielonych, a także cyklicznej realizacji akcji sterylizacji psów powiązanych z serią kampanii społecznych.

Cechy procedury w Münster wskazują na jej zakorzenienie w modelu *Bürgerhaushalt*⁹²⁹. Projekt od początku rozwijany był jako narzędzie konsultacji społecznych⁹³⁰ o otwartej formule, pozwalającej na uczestnictwo w wielu etapach procedury, w tym w fazie zgłaszania projektu, wszystkim zainteresowanym – także przebywającym na terenie miasta tymczasowo turystom⁹³¹. O czerpaniu inspiracji z budżetów obywatelskich pierwszej generacji w Niemczech świadczy także wysoki poziom centralizacji, tak w wymiarze koordynacji, jak i tematyki zgłaszanych oraz realizowanych zadań.

Zainteresowani mieli możliwość zgłaszania dowolnych pomysłów pod względem efektów budżetowych⁹³², w tym projektów wydatkowych (bez wydzielonej puli środków). Projekty wydatkowe stanowiły w Münster niecałą 1/3 wszystkich zwycięskich i zrealizowanych zadań w przekroju czterech edycji budżetu obywatelskiego. Pozostałą część stanowiły zadania niewydatkowe,

⁹²⁹ Por. N. Kersting i in., *Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study*, w: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, S. Kuhlmann, H. Bouckaert (Eds.), Palgrave Macmillan, London 2016, s. 328-329.

⁹³⁰ Beschlussvorlage Nr. V/0077/2010, Stadt Münster, <https://www.muenster.de/stadt/pdf/V-0077-2010.pdf> (dostęp: 09.08.2022).

⁹³¹ Bericht Bürgerhaushalt 2016, Anlage zur Beschlussvorlage Nr. V/0747/2016, Stadt Münster, 05.09.2016,

<https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=392529&type=do> (dostęp: 02.09.2022), s. 3.

⁹³² Einrichtung eines Bürger/innen-Haushaltes in der Stadt Münster, Beschlussvorlage Nr. V/0029/2011, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?kvonr=2004032800> (dostęp: 05.07.2022).

w znacznej części o charakterze nieinwestycyjnym⁹³³, które w 40% wskazywały na możliwe źródła oszczędności bądź dodatkowych przychodów. Co się tyczy pomysłów oszczędnościowych, dotyczyły one np. ograniczenia dofinansowania dla instytucji działających w obszarach kultury i edukacji, a także funkcjonowania administracji publicznej i gospodarki lokalnej⁹³⁴. Pozostałe pomysły sklasyfikowane zostały jako zadania neutralne pod względem generowania kosztów. Ze specyfiką projektów w budżecie obywatelskim w Münster wiązał się ich ogólnomiejski charakter – status taki otrzymało ok. 2/3 wszystkich pomysłów uznanych za sfinalizowane w przekroju czterech edycji badanej innowacji.

Innowację niemieckiego innowatora z drugiej pary wyróżnia unikalny w przekroju badanych ośrodków mechanizm głosowania. Mieszkańcy zachęceni byli (m.in. za pośrednictwem serwisu internetowego) do ustosunkowania się do zadań poprzez wyrażenie poparcia (głos na „tak”), braku poparcia (głos na „nie”), oddanie głosu neutralnego lub wstrzymanie się od opinii. Na podstawie bilansu głosów tworzono ranking zwycięskich pomysłów, spośród których w każdej edycji administracja wybierała określoną liczbę trafiających na listę projektów rekomendowanych do realizacji. Lista ta trafiała następnie pod obrady rady miasta, która decydowała o przyznaniu projektom jednego ze statusów wyznaczających kierunki ich dalszego procedowania⁹³⁵.

Ok. 89% zwycięskich zadań w czterech edycjach budżetu obywatelskiego w Münster miało status zadań zrealizowanych, jednakże tylko 45% pomysłów rzeczywiście rekomendowanych było do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Owa zawilość wynika ze specyfiki niemieckich budżetów obywatelskich typu *Bürgerhaushalt*. W przypadku gminy Münster ponad połowa zwycięskich zadań sklasyfikowanych jako zrealizowane miała bowiem statusy sygnalizujące, że dana kwestia w ocenie administracji została już rozwiązana

⁹³³ Zadania nieinwestycyjne stanowiły ponad połowę wszystkich zwycięskich zadań w przekroju czterech edycji budżetu obywatelskiego w Münster.

⁹³⁴ Przykładem były projekty przewidujące wykorzystanie energooszczędnych rozwiązań w oświetleniu budynków użyteczności publicznej.

⁹³⁵ Einrichtung eines Bürger/innen-Haushaltes..., dz. cyt.

w pełni albo była już wcześniej uwzględniona przez władze miasta i jest procedowana poza budżetem obywatelskim⁹³⁶.

Wspomniane na wstępie zróżnicowanie celów partycypacji w budżecie obywatelskim w Münster sygnalizuje, że władze gminy wzorowały się nie tylko na doświadczeniach pionierów z Nadrenii Północnej-Westfalii⁹³⁷, ale także na rozwiązaniach zaproponowanych w ramach modeli mieszanych, w tym zwłaszcza w modelu kolońskim⁹³⁸. Świadczyło o tym bogactwo środków komunikacji i przekazu, uwidaczniające się szczególnie w fazie informacji i promocji procedury. W celu wdrożenia uczestników w zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego w danej edycji organizowano ogólnomiejskie spotkania wprowadzające. Oddzielne serie wydarzeń przewidziano m.in. dla osób starszych: spotkania odbywały się w ramach obrad Seniorskiej Rady Miasta oraz okrągłego stołu organizacji senioralnych⁹³⁹. Opracowano plakaty promocyjne oraz kartki pocztowe, w tym także z motywami dedykowanymi młodzieży⁹⁴⁰. Do organizacji młodzieżowych i kobiecych, a także klubów sportowych kierowano wiadomości mailowe, zachęcające do partycypacji.

Gmina Münster, jako jedyny innowator objęty badaniem, wykorzystywała zróżnicowane formy dialogu w celu inspirowania do dyskusji nad budżetem miasta,

⁹³⁶ Chodzi o statusy „uwzględnione w planach i decyzjach bieżących” lub „już zrealizowany”. Przykładem zadań otrzymujących pierwszy ze statusów były powtarzające się postulaty, aby gmina zrealizowała cel zrównoważonego budżetu np. do roku 2016. Niekiedy granica między projektem zrealizowanym a niezrealizowanym zacierała się, np. gdy dany pomysł otrzymywał status uwzględnionego w zadaniach bieżących i bliżej nieokreślony termin realizacji. Jak wynika z wybiórczych wzmianek zawartych w raportach ewaluacyjnych, przedłużanie się lub nawet wstrzymanie realizacji projektów, które otrzymały horyzont czasowy na realizację, przypisać należy różnym czynnikom. Jednym z nich był brak pewności władz lokalnych co do ostatecznego charakteru (wydatkowego bądź niewydatkowego) zadań.

⁹³⁷ FDP-Ratsfraktion, Modellversuch: Bürgerbeteiligung bei..., dz. cyt.

⁹³⁸ Beschlussvorlage Nr. V/0077/2010, dz. cyt.

⁹³⁹ Bürgerhaushalt Münster – Sachstandsbericht, Beschlussvorlage Nr V/0333/2011, Stadt Münster, 13.05.2011,

https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004033224 (dostęp: 11.08.2022).

⁹⁴⁰ Materiały te zawierały kod QR, prowadzący do odrębnej strony internetowej sprofilowanej pod kątem potrzeb najmłodszych uczestników partycypacji. Zob. Bericht Bürgerhaushalt 2012, Anlage zur Ratsvorlage Nr. V/0589/2012, Stadt Münster, 12.09.2012, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=328515&type=do> (dostęp: 11.08.2022), s. 2.

prowadzonej w pewnym stopniu także na forum internetowym w ramach procedury głosowania oraz selekcji projektów. W ramach ostatniej edycji budżetu obywatelskiego w Münster przygotowano quiz dla mieszkańców sprawdzający znajomość zasad uchwalania budżetu gminy, jak i samego budżetu obywatelskiego⁹⁴¹.

Inspiracja kompleksowymi modelami mieszanymi wiązała się w Münster również w organizacji wspomianej fazy głosowania. Poza głosami zbieranymi w serwisie internetowym uwzględniano także głosy oddawane na spotkaniach, a także pozyskiwane metodą ankietową, w której losowo wybrani mieszkańcy proszeni byli listownie o wyrażenie zdania na temat zadań uprzednio wyselekcjonowanych przez władze miasta. Ponadproporcjonalnie do ich udziałów w strukturze demograficznej populacji miasta⁹⁴² reprezentowane były grupy wiekowe 50-59 oraz 60+⁹⁴³. W samym głosowaniu pocztowym delikatnie przeważał udział kobiet nad udziałem mężczyzn⁹⁴⁴.

Choć różnice te były rzędu kilku punktów procentowych, nabierały one znaczenia na tle zdecydowanej przewagi mężczyzn (ok. $\frac{3}{4}$ uczestników) wśród głosujących przez internet bądź na spotkaniach⁹⁴⁵. Wysoka nierównowaga w tym zakresie zaznaczała się także w fazie zgłaszania projektów: mężczyźni byli autorami ponad $\frac{2}{3}$ zadań i tym samym mieli także większe szanse na znalezienie się wśród autorów projektów zwycięskich⁹⁴⁶.

⁹⁴¹ Zob. tamże, s. 2-3.

⁹⁴² Zensusdatenbank: Ergebnisse des Zensus 2011, <https://ergebnisse2011.zensus2022.de/datenbank/online/> (dostęp: 05.09.2022).

⁹⁴³ Bürgerhaushalt Münster – Ergebnisse der Umfragen im Internet, Beschlussvorlage Nr. V/0712/2013, Stadt Münster, 11.09.2013, https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004036355 (dostęp: 18.08.2022).

⁹⁴⁴ Tamże.

⁹⁴⁵ Sachstandbericht Bürgerhaushalt 2011, Anlage 1 zur Ratsvorlage Nr. V/0531/2011, 2011, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=311918&type=do> (dostęp: 05.09.2022); Bericht Bürgerhaushalt 2012, dz. cyt.; Bericht Bürgerhaushalt 2014, Anlage zur Ratsvorlage Nr. V/0632/2014, Stadt Münster, 02.09.2014, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=358830&type=do> (dostęp: 12.08.2022); Bericht Bürgerhaushalt 2016, dz. cyt.

⁹⁴⁶ Podczas pierwszego i ostatniego cyklu procedury mężczyźni byli autorami ok. $\frac{3}{4}$ wszystkich projektów kierowanych do realizacji. Zob. Bericht Bürgerhaushalt 2012, dz. cyt.; Bericht Bürgerhaushalt 2016, dz. cyt.

Wykorzystanie tradycyjnych kanałów dialogu sprzyjało angażowaniu grup społecznych często niewłączanych bądź niewłączających się do dyskusji nad sprawami miasta. Rozbudowane możliwości uczestnictwa ograniczały jednak przejrzystość procedury, stając się jedną z podstawowych barier partycypacji w ocenie uczestników⁹⁴⁷. Wiązało się to przede wszystkim z utrudnioną orientacją w ostatecznej liczbie liczonych z różnych źródeł głosów przyznawanych poszczególnym projektom⁹⁴⁸. Problem ten potęgowany był przez brak ograniczeń w zakresie tematyki zadań, który sprzyjał ich dublowaniu się, rozdrobnieniu oraz ogólnikowości. To z kolei wymuszało restrykcyjną selekcję pomysłów pod koniec cyklu⁹⁴⁹, potencjalnie ograniczając w ten sposób siłę bodźców selektywnych, kluczowych dla podtrzymania zainteresowania partycypacją w kolejnych edycjach.

Podobne problemy obserwowano u polskiego innowatora z drugiej pary. Wiązało się to z przyjętym w lubelskiej procedurze podziałem na zadania „małe” (dzielnicowe) i „duże” (ogólnomiejskie). Podział ten stawał się umowny, kiedy podobne projekty przydzielane były do jednej lub drugiej kategorii, w zależności od postrzeganych przez zgłaszającego szans na ich zwycięstwo w głosowaniu. Mogło to pogłębiać znany z polskich budżetów obywatelskich problem postrzegania budżetu obywatelskiego wyłącznie lub głównie przez pryzmat samego głosowania. Również w przypadku Lubelskiego Budżetu Obywatelskiego to faza głosowania uznana została przez mieszkańców podczas jednej z ewaluacji za najlepiej poznany i zrozumiany etap cyklu⁹⁵⁰.

Co się tyczy fazy wyboru zadań w budżecie obywatelskim w Münster, możliwość głosowania zarówno za danym projektem, jak i przeciwko niemu mogła

⁹⁴⁷ Bürgerumfrage 2013: Ergebnisse zum Bürgerhaushalt, Beschlussvorlage Nr. V/0677/2013, Stadt Münster, 30.08.2013, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=343698&type=do> (dostęp: 19.08.2022), s. 3.

⁹⁴⁸ FDP-Ratsfraktion, Reform des Bürgerhaushalts, Antrag an den Rat Nr. A-N/004/2015, https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004038359 (dostęp: 15.12.2022).

⁹⁴⁹ W Münster tylko jeden na cztery zgłoszone pomysły pomyślnie przechodził wstępną weryfikację i trafiał na listę projektów poddawanych pod dyskusję i głosowanie. Dla porównania, w Zgorzelcu pod głosowanie trafiała (w przekroju czterech badanych edycji) ponad połowa zgłaszanych projektów.

⁹⁵⁰ A. Duda-Jastrzębska i in., *Ewaluacja budżetu obywatelskiego*, Fundacja Teren Otwarty/Lubelska Grupa Badawcza, Lublin 2017, s. 16.

z jednej strony pobudzać do dyskusji nad społeczną użytecznością poszczególnych zadań. Z drugiej strony, zastosowany mechanizm sprzyjał także działaniom oportunistycznym: celowemu głosowaniu na niekorzyść określonych zadań⁹⁵¹. Zjawisko to osłabiało wiarygodność rozwiązań zaproponowanych przez władze, co przy niewiążącym charakterze konsultacji zwiększało ryzyko wystąpienia zjawiska *elite capture*.

Dążenie do nadmiernej, niewspółmiernej do oczekiwań strony społecznej kontroli przebiegu procedury mogło być motywowane zabezpieczeniem interesów miasta, zwłaszcza w odniesieniu do prowadzonej polityki równoważenia budżetu. Realizacja związanych z tym celów mogła generować napięcia społeczne również i w innych obszarach, np. związanych z działalnością organizacji ekonomii społecznej, dotacje dla których stawały się przedmiotem dyskusji w ramach budżetu obywatelskiego.

Problem *elite capture* nie ominął również procedury lubelskiej, choć miał on w ocenie autora związek głównie z kontrowersjami wokół pilotażowego projektu realizowanego w dzielnicy Rury⁹⁵². W Lubelskim Budżecie Obywatelskim uwzględniono mechanizmy kontroli i rozliczalności, znajdujące wyraz w rozbudowanej, choć niewyodrębnionej jako odrębny etap cyklu w regulaminie fazy ewaluacji. Przeprowadzana była ona cyklicznie i miała charakter mieszany: zewnętrzny oraz wewnętrzny, oparty zarówno na pracy urzędników, jak i wglądzie w funkcjonowanie procedury jej uczestników. W ramach rokrocznych konsultacji społecznych w sprawie zasad budżetu obywatelskiego przyjmowano uwagi na piśmie (kierowane do Biura Obsługi Mieszkańców). Dla osób, które takie uwagi zgłosiły, organizowano warsztaty,

⁹⁵¹ Fragestunde zur Ratssitzung am 11.02.2015 – „Bürgerhaushalt " kein herausvoten mehr, Einwohnerfrage Nr. EF-0009/2015, https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004038333 (dostęp: 15.12.2022).

⁹⁵² W ramach projektu pilotażowego wykonano projekt, który w głosowaniu powszechnym znalazł się poza listą zadań zwycięskich, rezygnując jednocześnie z realizacji jednego z zadań cieszących się poparciem społecznym. Zob. W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, dz. cyt., s. 19.

mające na celu wspólne wypracowanie rozwiązań zdiagnozowanych problemów⁹⁵³. Spotkania organizowano również w formacie otwartym, zapraszając na nie chętnych mieszkańców, w tym autorów projektów oraz przedstawicieli rad dzielnic.

Co się tyczy ewaluacji zewnętrznej, przeprowadzona została ona jednorazowo przez Fundację Teren Otwarty oraz Lubelską Grupę Badawczą na podstawie doświadczeń pierwszych czterech edycji procedury, realizowanych w latach 2014-2018⁹⁵⁴. Celem było określenie potrzeb oraz stopnia rozpoznawalności badanej innowacji wśród mieszkańców, a także wypracowanie katalogu pożądaných zmian. Wykorzystano przy tym różne metody pozyskiwania i przetwarzania danych, w tym analizę danych zastanych, warsztaty, ankiety oraz obserwację uczestniczącą.

Wykorzystanie potencjału różnych form ewaluacji sprzyjało kształtowaniu się uczącego charakteru Lubelskiego Budżetu Obywatelskiego, w którym na przestrzeni lat objętych badaniem wdrażano liczne, choć nie zawsze korzystne zmiany. Pierwszy większy pakiet modyfikacji wdrożono w ramach przygotowań do czwartego cyklu budżetu obywatelskiego⁹⁵⁵. Wprowadzane zmiany, wraz z innymi regulacjami dotyczącymi zasad wyboru projektów⁹⁵⁶, ukierunkowane były na uatrakcyjnienie procedury dla jak najszerszego grona interesariuszy, w tym mieszkańców mniejszych dzielnic⁹⁵⁷. Miało to szczególne znaczenie wobec obserwowanej tendencji do koncentrowania się zwyczajnych zadań w dzielnicach

⁹⁵³ Zob. Biuro Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin, Raport z konsultacji społecznych w przedmiocie zasad VI edycji Budżetu Obywatelskiego Miasta Lublin, Lublin, 02.10.2019, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkancy/partycypacja/konsultacje_spoleczne/konsultacje_bo/raport_z_konsultacji_spolecznych_bo2020.pdf (dostęp: 19.08.2022).

⁹⁵⁴ A. Duda-Jastrzębska i in., *Ewaluacja budżetu obywatelskiego*, dz. cyt.

⁹⁵⁵ D. Kociuba, K. Rabczewska, Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2019, t. 2, z. 76, s. 91.

⁹⁵⁶ Począwszy od drugiej edycji (lata 2015-2016) stosowano kryterium maksymalnej liczby trzech projektów dla danej dzielnicy. W kolejnych latach regulę tę uzupełniono przez gwarancję realizacji co najmniej jednego projektu „małego” na terenie danej dzielnicy. Zasadę tę stosowano tylko wtedy, kiedy na danym terenie w wyniku głosowania nie wybrano żadnych zadań do realizacji.

⁹⁵⁷ Zmiany objęły wspomniane wcześniej zniesienie limitów wiekowych przy zgłaszaniu i wybieraniu projektów oraz wprowadzenie gwarantowanej kwoty dla co najmniej jednego projektu w każdej z dzielnic, a także obniżenie maksymalnego progu kwotowego dla pojedynczego projektu.

o większej liczbie zaludnienia⁹⁵⁸, a w szczególności w dzielnicach starej zabudowy. Stosunkowo mniej zadań realizowanych było natomiast w dzielnicach peryferyjnych, często o zabudowie zdominowanej przez domy jednorodzinne⁹⁵⁹.

Jak zauważyła K. M. Jarmołowicz, owe dysproporcje w alokowanych środkach stanowiły czynnik mobilizujący mieszkańców dzielnic o słabszej jakości kapitału społecznego i ludzkiego do większej aktywności w zakresie zgłaszania zadań, obserwowanej w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego⁹⁶⁰. Co się tyczy najbardziej zaludnionych terenów, wprowadzone zmiany przyczyniły się do zmniejszenia aktywności grup mieszkańców zgłaszających zwycięskie zadania realizowane na ich terenach⁹⁶¹.

Owo osłabienie bodźców selektywnych wiązać należy ze spadkiem frekwencji w głosowaniu w latach 2018-2020. W okresie tym stopy partycypacji w lubelskim budżecie obywatelskim kształtowały się na poziomie 5-7%⁹⁶², podczas gdy we wcześniejszych latach wynosiły one ponad 10%, a nawet ponad 20%. Zróżnicowanie poziomów frekwencji dla różnych grup społecznych ukazują jedynie dane dla czterech edycji uruchamianych w latach 2015-2018⁹⁶³, a także dla edycji realizowanej w latach 2019/2020⁹⁶⁴. Pomijając spodziewaną nadreprezentację osób w wieku 20-40, a także małą frekwencję wśród osób do 14 r. ż., partycypacja poszczególnych grup wiekowych była proporcjonalna do ich udziału w populacji miasta⁹⁶⁵.

⁹⁵⁸ Liniowa zależność korelacyjna między liczbą oraz wartością zwycięskich projektów dzielnicowych a liczbą ludności w danej dzielnicy dla wszystkich edycji objętych badaniem jest dodatnia i umiarkowana (wskaźnik korelacji liniowej Pearsona na poziomie ok. 60%).

⁹⁵⁹ D. Kociuba, K. Rabczewska, *Rola budżetów partycypacyjnych...*, dz. cyt., s. 97-98.

⁹⁶⁰ K. M. Jarmołowicz, *Budżet obywatelski Lublina...*, dz. cyt., s. 95.

⁹⁶¹ Por. K. M. Jarmołowicz, *Budżet obywatelski Lublina...*, dz. cyt.

⁹⁶² A. Duda-Jastrzębska i in., *Ewaluacja budżetu obywatelskiego*, dz. cyt.

⁹⁶³ Tamże.

⁹⁶⁴ Lubelska Grupa Badawcza, *Raport dotyczący Budżetu Obywatelskiego 2020, 2019*, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/partycypacja/bo_2020/ewaluacja_budzetu_obywatelskiego.pdf (dostęp: 06.09.2022).

⁹⁶⁵ Urząd Statystyczny w Lublinie, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2020: Miasto Lublin, 2019*, https://lublin.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lubelskie/portrety_miast/miasto_lublin.pdf (dostęp: 05.09.2022).

W przypadku Münster ewaluacja już na etapie projektowania procedury wyszczególniona została w regulaminie jako przeprowadzana cyklicznie faza sprawozdawcza⁹⁶⁶ o charakterze wewnętrznym⁹⁶⁷. Była ona oparta na dyskusjach prowadzonych w ramach komisji ds. budżetu obywatelskiego (oraz w wyodrębnionej w jej ramach grupy roboczej ds. ewaluacji), a także na ustaleniach poczynionych na posiedzeniach rady miasta⁹⁶⁸. Publikowano raporty ewaluacyjne o charakterze końcowym oraz cząstkowym (w trakcie trwania danego cyklu). Obejmowały one podsumowanie dotychczasowego przebiegu procedury, w tym m.in. komentarze do postępów w realizacji zwycięskich zadań oraz rekomendacje dotyczące pożądanych modyfikacji budżetu obywatelskiego w kolejnych latach.

Wprowadzenie największych zmian w budżecie obywatelskim w Münster zaplanowano z myślą o czwartej i, jak się okazało później, ostatniej edycji badanej innowacji. Budżet obywatelski ukierunkowany został wtedy na zgłaszanie i realizację zadań oszczędnościowych. Zachowano przy tym możliwość zgłaszania pomysłów generujących koszty, procedowanych już poza budżetem obywatelskim⁹⁶⁹. Jeszcze przed uruchomieniem czwartego cyklu pojawił się postulat utworzenia dwóch oddzielnych procedur: dla realizacji projektów *stricto* wydatkowych oraz dla zadań oszczędnościowych⁹⁷⁰. Pomysł ten nie zyskał jednak uznania większości członków rady miasta, a w roku 2017 budżet obywatelski porzucono.

⁹⁶⁶ Einrichtung eines Bürger/innen-Haushaltes..., dz. cyt.

⁹⁶⁷ Planowano również opracowanie raportu ewaluacyjnego przez instytucję zewnętrzną, w ramach projektu badawczego Uniwersytetu Heinricha Heine w Düsseldorfie. Pomysł ten nie doczekał się jednak realizacji. Zob. Weiterentwicklung Bürgerhaushalt – Eckpunkte des Bürgerhaushalts 2014, Beschlussvorlage V-0983-2013, Stadt Münster, 19.12.2013, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=349368&type=do> (dostęp: 19.08.2022).

⁹⁶⁸ Niezależnie od działań ewaluacyjnych podejmowanych przez administrację lokalną swoje propozycje zmian zgłaszali także inni interesariusze partycypacji.

⁹⁶⁹ Bericht Bürgerhaushalt 2016, dz. cyt., s. 1.

⁹⁷⁰ Chodzi o propozycje reform budżetu obywatelskiego z 2015 r. autorstwa przedstawicieli frakcji Wolnej Partii Demokratycznej (FDP). Zob. FDP-Fraktion, Erweiterung des Bürgerhaushalts, Antrag an den Rat Nr. A-R/0041/2015, 08.06.2015, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=372444&type=do> (dostęp: 19.08.2022); FDP-Ratsfraktion, Reform des Bürgerhaushalts, dz. cyt.

Rok później byli członkowie rady budżetu obywatelskiego zaproponowali własną, niewspieraną przez lokalną administrację inicjatywę pt. „Mach mit, Münster!”, zorientowaną na gromadzenie pomysłów wyłącznie o charakterze niewydatkowym⁹⁷¹. Władze miasta zdecydowały się natomiast na wykorzystanie swych najlepszych doświadczeń w gromadzeniu i przetwarzaniu danych poprzez integrację funkcji wglądu w projekty realizowane przez miasto (niekoniecznie z inicjatywy mieszkańców) w ramach odrębnego instrumentu – platformy idei (*Münster Zukünfte*)⁹⁷².

Wyniki ewaluacji dla drugiej pary przedstawiono na rys. 5-8. Budżet obywatelski w Lublinie uzyskał 100% punktów w wymiarze instytucjonalizacji, 58% w zakresie realizacji funkcji kształtowania struktur współzarządzania oraz 65% w wymiarze funkcji gospodarowania środkami publicznymi. Innowacja w Münster uzyskała 75% punktów w wymiarze instytucjonalizacji, 50% punktów w zakresie realizacji funkcji *governance* oraz 43% punktów w zakresie realizacji funkcji gospodarowania środkami publicznymi. Lubelski budżet obywatelski uzyskał łącznie 42 na 60 możliwych punktów (69%). Procedura w Münster otrzymała 10 punktów mniej, osiągając poziom 53%.

W świetle uzyskanych wyników budżet obywatelski w Lublinie jawi się jako innowacja uzupełniająca, w której najsilniej zaznacza się realizacja funkcji gospodarowania środkami publicznymi, zwłaszcza w odniesieniu do drobniejszych projektów⁹⁷³. Dopiero jednak wraz z pozostałymi, nieterytorialnymi wariantami innowacji, a także innymi instrumentami partycypacji tworzy spójną całość, podporządkowaną celom strategii rozwoju miasta.

Wynik uzyskany dla procedury niemieckiego innowatora z drugiej pary lokuje ją według przyjętych przez autora kryteriów na granicy rozdzielającej innowację instrumentalną od uzupełniającej. Należy na to spojrzeć przede wszystkim przez pryzmat niezrealizowanych przez budżet obywatelski w Münster

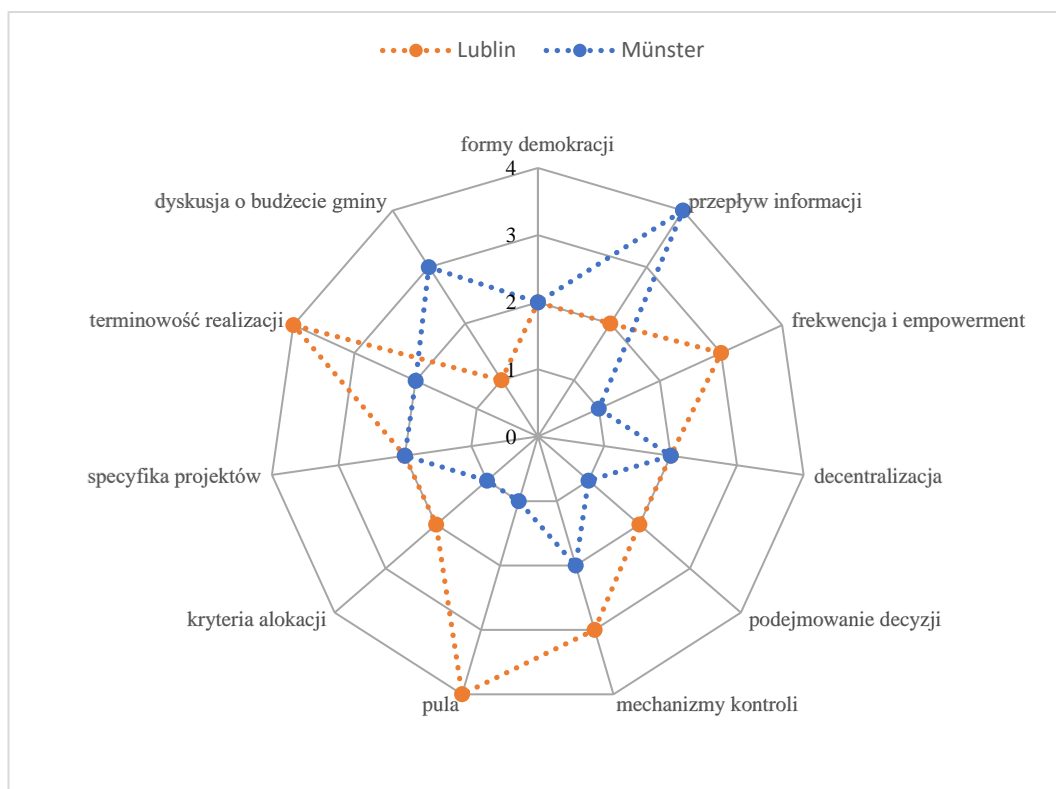
⁹⁷¹ Zob. <https://www.mach-mit-muenster.de> (dostęp: 09.02.2023).

⁹⁷² Zob. <https://www.muensterzukunft.de> (dostęp: 09.02.2023).

⁹⁷³ Por. krytykę ograniczonej liczby projektów zielonych w lubelskim budżecie obywatelskim w: Lubelska Grupa Badawcza, Raport dotyczący Budżetu..., dz. cyt.

celów. Nie sprawdził się on w pełni ani jako instrument konsolidacji budżetu⁹⁷⁴, ani jako narzędzie aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego. Mając na uwadze wkład procedury w Münster w rozwój idei partycypacji po roku 2017, należy uznać ją za innowację uzupełniającą, której konstrukcja i założenia wskazywały na potencjał realizacji kryteriów jakościowych w znacznie szerszym zakresie.

Rysunek 5-8. Ewaluacja BO drugiej pary



Źródło: Opracowanie własne.

5.3.3. Zgorzelec i Görlitz

W gminach pary trzeciej decyzje o transferze innowacji wynikały z wcześniejszych doświadczeń w zakresie partycypacji publicznej. W Zgorzelcu wdrożenie budżetu obywatelskiego odbyło się z inicjatywy burmistrza miasta, dążącego do zwiększenia przejrzystości obecnych już w gminie inicjatyw

⁹⁷⁴ Przejawem tego jest także choćby brak publicznie dostępnej informacji dotyczącej stanu realizacji celu zrównoważenia budżetu miejskiego do roku 2020, sformułowanego w ramach ostatniej edycji budżetu obywatelskiego.

obywatelskich, w tym podejmowanych przez osoby młode⁹⁷⁵. Budżet obywatelski miał stanowić formalizację dotychczasowych zasad zarządzania inwestycjami, regulując kwestię ich finansowania ze środków pochodzących z opłat za strefy płatnego parkowania na terenie miasta⁹⁷⁶. Odpowiedzialność za koordynację procedury przejęła powołana na potrzeby w tym celu Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego⁹⁷⁷, podejmująca swe decyzje „w uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta Zgorzelec”⁹⁷⁸.

Budżet obywatelski w Görlitz wdrożony został jako jedno z narzędzi realizacji gminnej strategii partycypacji publicznej⁹⁷⁹. W strategii tej przewidziano informowanie mieszkańców o bieżących inwestycjach, włączanie ich w kształtowanie najbliższego otoczenia, a także podniesienie jakości funkcjonowania administracji w myśl koncepcji gminy obywatelskiej⁹⁸⁰. Budżet obywatelski wprowadzony został jako narzędzie partycypacji osiedlowej, stanowiącej jeden z trzech filarów, na których oparto strategię⁹⁸¹. Innowację zaimplementowano w formie mini-budżetów funkcjonujących na wydzielonych obszarach, odpowiadających pojedynczym osiedlom lub ich grupom⁹⁸².

W przypadku podmiotów z pary trzeciej uwagę zwraca mniej lub bardziej ograniczona względem procedur pozostałych innowatorów rola modelu „Porto Alegre dla Europy” w kształtowaniu zasad partycypacji (rys. 5-9). Procedury

⁹⁷⁵K. Niemczyk, Rafał Gronicz: Państwa pomysły są dla mnie bardzo ważne, 16.09.2016, <https://zgorzelec.naszemiasto.pl/rafal-gronicz-panstwa-pomysly-sa-dla-mnie-bardzo-wazne/ar/c3-3858559> (dostęp: 18.08.2022).

⁹⁷⁶ Tamże.

⁹⁷⁷ Zarządzenie nr 382/147/16 burmistrza miasta Zgorzelec z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego w Mieście Zgorzelec w 2017 r., <http://bip.um-zgorzelec.dolnyslask.pl/plik.php?id=78597&wer=1> (dostęp: 10.08.2022).

⁹⁷⁸ Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w mieście Zgorzelec w 2017 r.”, załącznik nr 1 do Uchwały Nr 184/2016 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 czerwca 2016 r., <http://bip.um-zgorzelec.dolnyslask.pl/plik.php?id=78902&wer=1> (dostęp: 10.08.2022).

⁹⁷⁹ https://www.goerlitz.de/BB-Strategie_in_Goerlitz.html (dostęp: 10.08.2022).

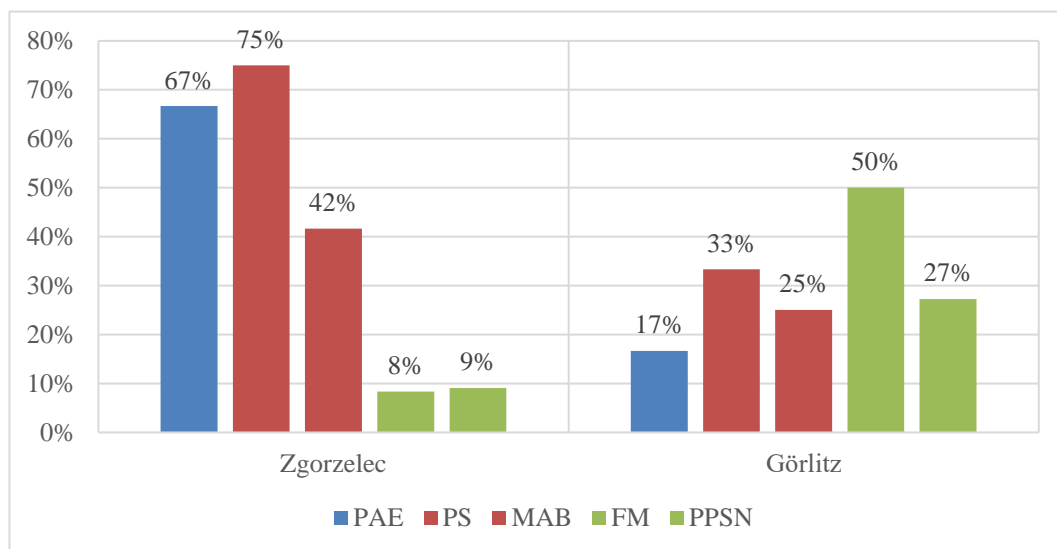
⁹⁸⁰ Tamże. Zob. również https://www.goerlitz.de/Buergerschaftliche_Beteiligung.html (dostęp: 07.07.2022) oraz <https://www.goerlitz.de/Kernmatrix.html> (dostęp: 10.07.2022).

⁹⁸¹ Dwa kolejne filary dotyczą realizacji wybranych inicjatyw obywatelskich oraz wspierania grup społecznych. W ich ramach wykorzystywane są inne rozwiązania, w tym panele obywatelskie oraz konferencje typu *openspace*, a także system internetowego zgłaszania propozycji napraw w mieście. Zob. https://www.goerlitz.de/BB-Strategie_in_Goerlitz.html (dostęp: 10.08.2022).

⁹⁸² <https://www.goerlitz.de/Buergerbeteiligungsraume.html> (dostęp: 09.08.2022).

w Zgorzelcu oraz Görlitz pozostawały pod wpływem modeli konsultacyjnych, a w przypadku innowatora z Niemiec – także modeli rozwoju społeczności lokalnych.

Rysunek 5-9. Udział "typów idealnych" BO w kształtowaniu procedur pary trzeciej



Oznaczenia modeli: PAE – „Porto Alegre dla Europy”, PS – „partycypacja sąsiedzka”, MAB – „modernizacja administracji publicznej”, FM – „fundusz dla mikrospołeczności”, PPSN – „publiczno-prywatny stół negocjacyjny”.

Wartości poszczególnych udziałów nie sumują się do 100% ze względu na przynależność niektórych atrybutów do kilku pokrewnych „typów idealnych” budżetu obywatelskiego.

Źródło: Opracowanie własne.

Tym, co wyróżnia Zgorzelec na tle pozostałych innowatorów objętych badaniem, jest unikatowe w skali kraju, tematyczne ukierunkowanie podziału puli. Miasto wyróżniło subpule dla zadań kierowanych do mieszkańców z różnych grup wiekowych: budżet młodych (do 26 r.ż.), budżet dojrzałych (26-60 r.ż.), a także budżet doświadczonych (powyżej 60 r.ż.)⁹⁸³.

⁹⁸³ Uchwała nr 184/2016 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Zgorzelec dotyczących realizacji projektu pod nazwą: „Budżet obywatelski w Mieście Zgorzelec w 2017 roku” (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3376).

Wśród projektów z puli osób młodych dominowały, tak pod względem ilości, jak i wartości, zadania w obszarze sportu i rekreacji, dotyczące m.in. instalacji placów zabaw i siłowni zewnętrznych. Z puli zadań osób doświadczonych realizowano głównie zadania w obszarze kultury i edukacji, a także m.in. projekty związane z remontem instytucji działających na rzecz seniorów. Uwagę warto także zwrócić na dwa zrealizowane z puli doświadczonych projekty zielone dotyczące ochrony wolnożyjących kotów. Jedno zwycięskie i zrealizowane zadanie w kategorii osób 60+ dotyczyło organizacji zajęć z samoobrony oraz wsparcia psychologicznego dla kobiet. Wymienione projekty, choć będące cennymi inicjatywami, stanowiły tylko ok. 4% wszystkich zrealizowanych zadań (i tylko 1% pod względem wartości kwotowej).

Tematyczne ukierunkowanie procedury nie stało się czynnikiem wystarczającym dla stabilizacji poziomów frekwencji, wahających się w przekroju czterech badanych edycji między 1% a 12%. Co ciekawe, pierwsze istotne załamanie frekwencji miało miejsce przed drugą edycją, kiedy to zwiększono kwotę w puli (z 300 tys. na 350 tys. zł). Kolejną, wprowadzoną dwa lata później i istotną modyfikacją procedury było stworzenie możliwości odwołania się do burmistrza Zgorzelca od decyzji o odrzuceniu realizacji zadania podjętej przez powołaną do tego celu komisję. Odwołanie to było uwzględniane przez burmistrza jednakże tylko wtedy „jeżeli uzna[ł] je za zasadne”⁹⁸⁴.

Tym podobne zapisy w uchwałach czy regulaminach procedur uznać należy za przejawy zjawiska *elite capture*. Nadmiernej kontroli procedur, zwłaszcza przy silnej pozycji przedstawiciela władzy wykonawczej, sprzyjają także uproszczone zestawy reguł. Przykładem tego w Zgorzeleckim Budżecie Obywatelskim jest limit jednego projektu wyłanianego do realizacji w każdej z trzech kategorii: może on usprawniać proces preselekcji zadań nie tyle z myślą o mieszkańcach, co o samych przedstawicielach władzy, którzy nie chcieliby podejmować się realizacji określonych inwestycji. Wspomniana zasada nie znajduje bowiem

⁹⁸⁴ Uchwała nr 84/2019 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Zgorzelec dotyczących realizacji projektu pod nazwą: "Budżet obywatelski w Mieście Zgorzelec w 2020 r." (Dz. U. 2019 poz. 4029).

odzwierciedlenia w terminowości realizacji zadań i wykorzystaniu pełni zadeklarowanej kwoty. Na sfinansowanie zadań z budżetu obywatelskiego w Zgorzelcu przeznaczono ok. 82% planowanej kwoty, z czego ponad 90% wydano. Realizacji nie doczekały się cztery projekty w dwóch różnych edycjach – z czego jeden, zgłoszony w cyklu 2018/2019, zrealizowany został w roku 2020.

W procedurze w Zgorzelcu problem ograniczonej siły bodźców selektywnych oraz braku transparentności nabiera szczególnego znaczenia ze względu na dopuszczenie możliwości zgłaszania zadań nie tylko przez osoby fizyczne, ale także przez znajdujące się na terenie miasta organizacje pozarządowe⁹⁸⁵. Podobnie jak w przypadku budżetu obywatelskiego w Münster, przyjęty zestaw reguł może sprzyjać częstszemu podnoszeniu argumentu o uznaniowości decyzji podejmowanych przez władze, mogących preferować projekty zgłaszane przez określone podmioty. To z kolei może zachęcać do wzmożonej aktywności grup lobbystycznych występujących przeciwko urzędującej władzy. Sprzyja temu brak mechanizmów kontroli i zapewniania rozliczalności koordynatorów, co uwidacznia się także w ograniczonej dostępności informacji publicznej dotyczącej realizacji deklarowanego przez władze celu angażowania poprzez budżet obywatelski marginalizowanych grup społecznych.

Budżet obywatelski w gminie Görlitz cechuje większy stopień decentralizacji, znajdujący odzwierciedlenie tak w realizacji funkcji *governance*, jak i w przyjętych zasadach alokacji środków. Instytucjami o szczególnym znaczeniu w procedurze są rady mieszkańców, których członkowie wybierani są w głosowaniu powszechnym na okres trzech lat i wykonują swą pracę na zasadzie wolontariatu. Rady mieszkańców stanowią reprezentację lokalnego społeczeństwa obywatelskiego oraz łącznik pomiędzy nim a lokalną władzą. Ich podstawowymi zadaniami jest wsparcie uczestników budżetu obywatelskiego w procesie składania projektów, a także preselekcja tych zadań.

⁹⁸⁵ Zob. Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w mieście Zgorzelec w 2017 r...”, dz. cyt.

Rady mieszkańców nie korzystają jednak z pełnej autonomii decyzyjnej: ostateczny wybór projektów pozostaje w gestii administracji lokalnej, mogącej kierować się sugestiami ciał kolegialnych funkcjonujących w poszczególnych obszarach funkcjonalnych miasta. Ową etapowość w wyłanianiu projektów do realizacji należy wiązać z obserwowanymi opóźnieniami w realizacji zadań, zaznaczającymi się w jeszcze większym stopniu niż u polskiego innowatora z trzeciej pary. W budżecie obywatelskim w Görlitz realizacji doczekało się ok. 2/3 wszystkich zadań rekomendowanych przez rady mieszkańców, a projekty wybrane, lecz niezrealizowane pojawiły się w każdej z pięciu edycji objętych badaniem. Procedura w Görlitz ustępuje swemu bliźniaczemu miastu po polskiej stronie granicy również w zakresie wysokości puli *per capita*. W wariancie mini-budżetów przyjęto zasadę „1 euro na mieszkańca”⁹⁸⁶, zgodnie z którą kwota dla danego obszaru funkcjonalnego ma wynikać wyłącznie z jego potencjału ludnościowego⁹⁸⁷.

Na wyróżnienie u niemieckiego innowatora zasługuje natomiast tematyka zwycięskich zadań, które w ponad połowie miały charakter nieinwestycyjny. Zadania drogowe stanowiły mniejszość: na jeden zwycięski projekt tego typu przypadało 8 zadań służących realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Wśród godnych uwagi przykładów z tej kategorii wymienić należy projekty wspierające osoby bezdomne (mobilne jadłodajnie), finansujące działalność organizacji zrzeszających kobiety, organizację spotkań dla seniorów, a także zadania przewidujące popularyzację idei partycypacji wśród najmłodszych mieszkańców miasta. Wśród zrealizowanych zadań zielonych, oprócz projektów nasadzeń roślin, znalazły się m.in. inicjatywy wsparcia różnorodności biologicznej, np. poprzez budowę budek dla owadów.

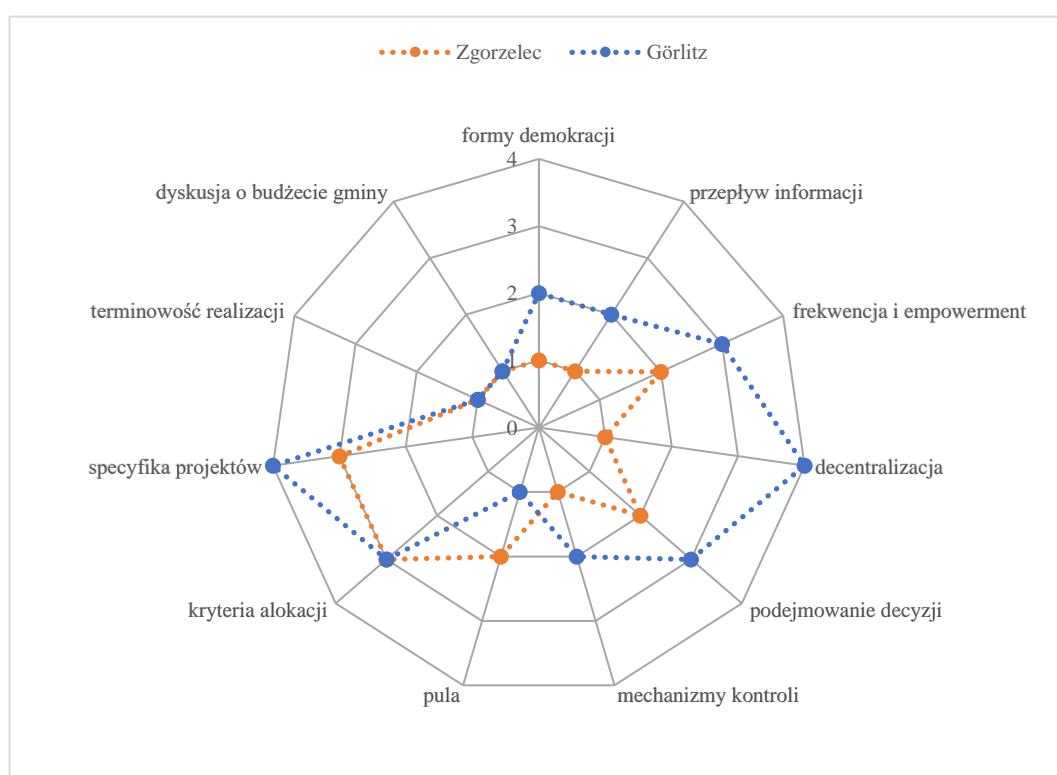
Różnice w sposobie organizacji procedur miały przełożenie na różne oceny ich jakości jako innowacji społecznych (rys. 5-10). Zgorzelecki budżet obywatelski uzyskał połowę punktów w wymiarze instytucjonalizacji, jedną trzecią punktów

⁹⁸⁶ Zob. <https://www.goerlitz.de/Buergerbeteiligungsraeume.html> (dostęp: 09.08.2022).

⁹⁸⁷ Tak w przypadku Dąbrowy Gorniczej, jak i Görlitz potencjał ludnościowy wyznaczano na podstawie liczby osób zameldowanych na danym osiedlu.

w zakresie realizacji funkcji kształtowania struktur współzarządzania oraz połowę punktów w wymiarze funkcji gospodarowania środkami publicznymi. Procedurze w Görlitz przyznano pełną punktację w wymiarze instytucjonalizacji, 2/3 punktów w zakresie realizacji funkcji *governance* oraz połowę punktów w zakresie realizacji funkcji gospodarowania środkami publicznymi. Zgorzelecki budżet obywatelski uzyskał łącznie 26 na 60 możliwych punktów (43%). Procedurze w Görlitz przyznano 14 punktów więcej, co przełożyło się na realizację kryteriów jakości innowacji w 67%.

Rysunek 5-10. Ewaluacja BO trzeciej pary



Źródło: opracowanie własne.

Jak ustalono z przedstawicielem samorządu w Zgorzelcu, współpraca w ramach partnerstwa miast nie objęła zbiegających się w czasie wdrożeń innowacji w podmiotach trzeciej pary. Niezależny rozwój budżetów obywatelskich sprzyjał zachowaniu przez obie procedury cech typowych dla innowacji realizowanych w badanych państwach. Funkcjonalność budżetu obywatelskiego w Görlitz wyraża się przede wszystkim w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, a w mniejszym stopniu wpływa na kształtowanie struktur

współzarządzania. Jako rozwijana w duchu korporacjonizmu innowacja uzupełniająca bazuje w znacznym stopniu na istniejących instytucjach, stworzonych na potrzeby realizacji lokalnej strategii partycypacji.

Na tle niemieckiego innowatora, jak i pozostałych procedur objętych analizą, zgorzelecki budżet obywatelski ocenić należy jako instrumentalną innowację społeczną, o ograniczonej funkcjonalności w obu jej aspektach oraz niewykorzystanym potencjale unikatowych rozwiązań, jakie w jej ramach zaproponowano. W ocenie autora rozwiązanie przyjęte w Zgorzelcu jawi się w większym stopniu jako narzędzie marketingu politycznego niż instrument zaspokajania potrzeb mieszkańców miasta, który w wielu swych aspektach pozostaje źródłem złych praktyk w realizacji budżetów obywatelskich.

5.4. Podsumowanie

Zróżnicowanie doświadczeń innowatorów uwzględnionych w studiach przypadku wpisuje się w wyniki dotychczasowych analiz oraz poczynionych na ich podstawie obserwacji. Istotne różnice w sposobie funkcjonowania budżetów obywatelskich zaznaczają się pomiędzy podmiotami wdrażającymi innowację w okresie jej wzrostu (para I), we wczesnej fazie dojrzałości (para II), a także między fazą dojrzałości a schyłku innowacji (para III).

Wyróżnikiem wczesnych innowatorów z pierwszej pary jest równorzędna realizacja dwóch badanych funkcji innowacji, możliwa dzięki uzupełnianiu się oraz wzmacnianiu zaimplementowanych w budżetach obywatelskich mechanizmów. Zarówno w Dąbrowie Górniczej, jak i w Eberswalde konstrukcja zasad podziału środków (funkcja alokacyjna) przewidywała aktywizację różnych grup interesariuszy, których działalność wiązała się z realizacją lokalnej polityki społecznej – tak w ramach budżetu obywatelskiego, jak i poza nim. U pozostałych innowatorów zaznacza się dominacja jednej z funkcji, u podstaw której leży izolowane postrzeganie przynajmniej jednego z wymiarów partycypacji, potęgujące rozbieżności w realizacji deklarowanych celów. Dotyczy to zwłaszcza zasad podziału środków w Zgorzeleckim Budżecie Obywatelskim, a także

zróznicowania kanałów dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w procedurze w Münster.

Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać należy w prawdziwie „uczącym się“ charakterze procedur badanych wczesnych naśladowców, który znalazł wyraz w ich jednorazowych, większych modyfikacjach. Stanowiły one przejaw myślenia długofalowego, które, również poprzez swój medialny rozdźwięk, sprzyjały instytucjonalizacji innowacji. Bazą dla tych, jak i innych, pomniejszych zmian stanowiły zbierane oraz rokrocznie ewaluowane dane. Ich przekrojowy charakter stanowił czynnik silnie różnicujący wczesnych i późnych innowatorów; choć również w przypadku tych pierwszych (a zwłaszcza Dąbrowy Górniczej) odnotowywano problemy w dostępności niektórych informacji, np. związanych z zakresem aktywizacji grup społecznych zagrożonych marginalizacją. Największy problem w tym zakresie widoczny był w procedurach bliźniaczych miast granicznych w parze trzeciej. Co istotne, dotyczył on nie tylko danych dotyczących odbioru procedury przez stronę społeczną i innych interesariuszy, ale i informacji o postępach w realizacji projektów i ewentualnych przyczyn ich zaniechań.

Na tle rozwiązań wczesnych innowatorów doświadczenia samorządów w parze trzeciej obrazują proces spłykania funkcjonalności innowacji. Proces ten widać szczególnie dobrze na przykładach polskich podmiotów: uzyskiwana przez nie punktacja była w każdej kolejnej parze niższa, a procedura gminy Zgorzelec, jako jedyna wśród badanych, uzyskała status innowacji instrumentalnej. Nieco inaczej przedstawia się to dla Niemiec, gdzie najniższą punktację uzyskała złożona formuła innowacji w Münster, będącym przedstawicielem wczesnej większości. Obserwacje te świadczą o utrzymującym się jeszcze w fazie osiągnięcia przez innowację dojrzałości braku standardów w Niemczech w zakresie realizacji budżetów obywatelskich – standardów, jakie w Polsce krystalizować zaczęły się ok. trzy-cztery lata po rozpoczęciu procesu dyfuzji⁹⁸⁸.

⁹⁸⁸ Por. uwagę zespołu K. Mączki, dotyczącą krystalizacji się „polskiego modelu budżetu obywatelskiego” w roku 2016 (K. Mączka i in., *Models of participatory...*, dz. cyt., s. 487).

Odmienność doświadczeń polskich oraz niemieckich innowatorów powinna stanowić podstawę do wymiany doświadczeń w zakresie transferu oraz realizacji budżetów obywatelskich. Polska, jako jeden z globalnych liderów w zakresie liczby aktywnych eksperymentów, dostarcza potwierdzenia korzyści, jakie wynikają z dwóch zachodzących równolegle procesów: początkowo niewymuszanej odgórnie konwergencji formuł innowacji, a także pojawiania się już na wczesnym etapie dyfuzji formuł wyłamujących się z krystalizującego się modelu budżetu obywatelskiego.

Dyfuzja względnie ujednoliczonego modelu budżetu obywatelskiego wiąże się nie tylko z mechanizmem wydzielonej kwoty, składającym się na niską kompleksowość innowacji, ale i z wypracowaniem w innych kwestiach. Chodzi przy tym m.in. o wykorzystanie jednego silnika dla konstrukcji portali internetowych dedykowanych budżetom obywatelskim. Standaryzacja w tym zakresie to w ocenie autora ważny element współczesnych rozwiązań e-partycypacji. Ułatwia on m.in. rozpoznawanie i obsługę błędów, tworząc przewidywalne środowisko partycypacji – tak dla wieloletnich rezydentów danego ośrodka, jak i tych nowo przybyłych, przyzwyczajonych do rozwiązań przyjętych przez innych innowatorów.

Jednym z wyjątków w tym obszarze pozostaje Dąbrowa Górnicza, której innowacja ukazuje potencjał wykorzystania na terenie dużego ośrodka miejskiego formuły mini-budżetów osiedlowych jako alternatywy dla procedury scentralizowanej. Z doświadczeń wczesnego naśladowcy z konurbacji górnośląskiej czerpać mogą zarówno polskie, jak i niemieckie samorządy. W przypadku tych ostatnich brak bazy doświadczeń w zakresie realizacji celów partycypacji poprzez zdecentralizowane budżety obywatelskie stanowił w ocenie autora barierę dla rozwoju badanej innowacji. Demonstruje to przykład gminy Münster, której budżet obywatelski byłby prawdopodobnie skorzystał z dobrych praktyk w postulowanej przez niektórych interesariuszy decentralizacji procedury, gdyby takowe praktyki były odpowiednio wcześniej dostępne.

Polska stanowi dla Niemiec punkt odniesienia w zakresie popularyzacji idei partycypacji w małych i średnich ośrodkach. Małe oraz średnie gminy w Polsce

umiejętnie wykorzystały potencjał rozwiązań e-partycypacji (w tym mediów społecznościowych) do podtrzymywania dialogu ze stroną społeczną przy wykorzystaniu popularności etykiety budżetu obywatelskiego jako narzędzia wiodącego. Przedstawiciele podobnych samorządów, w tym na obszarach wiejskich, w Niemczech przyglądają się możliwościom wykorzystania zarówno budżetów obywatelskich, jak i funduszy sołeckich do zaadresowania potrzeb niezbyt aktywnego społeczeństwa obywatelskiego przy ograniczonych zasobach finansowych gmin⁹⁸⁹.

Mniejsi innowatorzy w Polsce powinni jednocześnie uczyć się od podobnych im samorządów w Niemczech w zakresie łączenia mechanizmów e-partycypacji z klasycznymi formułami dialogu. Doskonały przykład w tym zakresie stanowi gmina Eberswalde. Obecność spotkań bezpośrednich stanowiła tam jeden z filarów społecznego poparcia dla osadzonej w lokalnej kulturze partycypacji procedury – poparcia nie zawsze obecnego w analogicznych sytuacjach w polskich samorządach, przy względnie wyższych poziomach frekwencji oraz wysokości środków *per capita* w puli budżetów obywatelskich.

Wykorzystanie przestrzeni fizycznej do dialogu jest niezbędne dla stopniowego budowania społecznego poparcia dla partycypacji. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście niewykorzystanego w polskich warunkach potencjału włączania zinstytucjonalizowanych form społeczeństwa obywatelskiego jako uczestników budżetów obywatelskich. Działania takie stanowiły w Polsce przedmiot krytyki i źródło obaw o zachowanie mechanizmów kontroli rozliczalności: zarówno u innowatorów późnych (m.in. Zgorzelec), jak i wczesnych (m.in. Dąbrowa Górnicza, Gorzów Wielkopolski). Problemy te dotyczyły także rezygnacji z głosowania powszechnego na rzecz podejmowania decyzji w gremiach. Bazując na przykładzie gminy Görlitz, należy sądzić, że obecność takich gremiów, odpowiednio zbalansowanych pod względem składu (dla reprezentacji przekroju interesariuszy dialogu), może stanowić element

⁹⁸⁹ C. Herzberg, Bürgerbudgets zur Stärkung einer lebendigen ländlichen Gesellschaft? Neue Ansätze für die Dorf- und Regionalentwicklung, „Ländlicher Raum”, 2018, Nr. 3, s. 17.

mechanizmów rozliczalności, pozwalających na ograniczenie ryzyka wystąpienia zjawiska *elite capture*.

Niemiecki innowator z trzeciej pary stanowi przykład przemysłanego wykorzystania budżetu obywatelskiego jako innowacji uzupełniającej, stanowiącej element gminnej strategii partycypacji. Podobne podejście, jeszcze silniej oparte na kanałach cyfrowych, wykorzystywały w drugiej dekadzie XXI w. duże ośrodki miejskie w Niemczech, które nie chciały realizować budżetu obywatelskiego jako samodzielnego instrumentu partycypacji w formule z wydzieloną kwotą. Alternatywą stały się dla nich platformy idei, integrujące różne narzędzia aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego i stanowiące ucieleśnienie koncepcji miasta inteligentnego.

Poza analizowaną gminą Münster na krok taki decydowały się inne ośrodki w kraju o różnej liczbie mieszkańców oraz doświadczeniach w zakresie wykorzystywania instrumentów partycypacji publicznej. Już w roku 2014, po trzech latach od pierwszego wdrożenia badanej innowacji, platforma idei (z budżetem obywatelskim) pojawiła się we Frankfurcie nad Menem (Hesja). Podobne rozwiązanie wdrożone zostało w gminie Braunschweig w Dolnej Saksonii (2017 r.) w celu zintegrowania różnych instrumentów partycypacji, w tym dwóch budżetów obywatelskich: w wariacie klasycznym (*Bürgerhaushalt*) oraz z wydzieloną kwotą (*Bürgerbudget*). Platformy *smart city* wykorzystywać zaczęły także samorządy w Nadrenii Północnej-Westfalii, które wcześniej eksperymentowały z budżetem obywatelskim często w zredukowanej formie. Przykładem tego są gminy Dormagen (ok. 60 tys. mieszkańców) oraz zamieszkiwane przez ok. 25 tys. mieszkańców Heiligenhaus, gdzie platforma idei zaimplementowana została w roku 2020.

Ewolucję budżetów obywatelskich w kierunku platform idei ocenić należy jako naturalny wybór uwarunkowany z jednej strony bogactwem instrumentów

partycypacji w tradycji niemieckiej polityki lokalnej⁹⁹⁰, a z drugiej – negatywnymi doświadczeniami w realizacji złożonych celów przy pomocy samego budżetu obywatelskiego, także z powodu słabej rozpoznawalności pojęcia w dyskursie publicznym. Dla samorządów w Polsce, a zwłaszcza dużych innowatorów wczesnych, doświadczenia niemieckie w tym zakresie powinny stanowić impuls do kontynuowania pracy nad cyfrowymi platformami w ramach miast inteligentnych.

Nabiera to szczególnego znaczenia wobec obserwowanego w kraju różnicowania się formuł innowacji (w tym pojawiania się wariantów tematycznych) po roku 2020. Rosnąca liczba podobnych i uzupełniających się instrumentów e-partycypacji wymaga bowiem zapewnienia łatwo dostępnej i przejrzystej informacji na ich temat. Obecna na platformie miasta inteligentnego informacja może być z łatwością aktualizowana oraz dostosowywana do potrzeb konkretnych grup użytkowników – np. w aspekcie języka wyświetlanych treści, czy też ich czytelności dla osób słabowidzących.

⁹⁹⁰ W tym kontekście zob. propozycję B. Geißel i in., sugerujących możliwość zintegrowania budżetów obywatelskich z rozwiązaniem partycypacji klasycznej: referendum obywatelskim (*Bürgerentscheid*), mogącym posłużyć do wyboru spośród ograniczonej wstępnie listy zadań, w: B. Geißel i in., *Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle...*, dz. cyt., s. 204.

Zakończenie

Badania, których wyniki zaprezentowano w niniejszej rozprawie, stanowią odpowiedź na rosnącą potrzebę przeprowadzania analiz porównawczych w zakresie uwarunkowań oraz zakresu funkcjonowania budżetów obywatelskich. Celem autora było nie tylko wzbogacenie interdyscyplinarnej i dynamicznie rozwijającej się dziedziny badań nad instrumentami partycypacji publicznej. Niemniej istotne było poszerzenie dorobku prowadzonych w ramach nauk ekonomicznych badań nad innowacjami, których autorzy coraz częściej uwagę zwracają na nowatorskie rozwiązania wdrażane w sektorze publicznym – w tym te o charakterze otwartym, do których należą liczne przykłady budżetów obywatelskich.

Przyjęcie perspektywy instytucjonalnej w badaniach umożliwiło kompleksową analizę procesu tej wciąż młodej innowacji społecznej w dwóch państwach o odmiennych doświadczeniach w jej wykorzystywaniu, a także różnych tradycjach samorządności. Badania autora pozwoliły na weryfikację wszystkich czterech hipotez cząstkowych. Składają się one na główną hipotezę rozprawy, która dotyczy spływania się oraz konwergencji funkcji budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech.

Proces konwergencji kształtowały ujęte w pierwszej hipotezie cząstkowej uwarunkowania instytucjonalne, związane z działalnością pośredników ogólnych oraz pośredników-ekspertów. W Niemczech u źródeł dyfuzji innowacji leżała aktywność władz kilku krajów związkowych. Wiązała się ona z popularyzacją koncepcji Nowego Publicznego Zarządzania, wdrażanej, w sposób wybiórczy i często pod presją czasu, przez samorzady w ramach mechanizmu przystosowania się do obowiązujących norm (*coercion*). Odgórny charakter procesu dyfuzji współistniał z brakiem ram prawnych dla realizacji budżetów obywatelskich jako szczególnych instrumentów partycypacji publicznej; stanowiły one dla licznych wczesnych innowatorów jeden ze sposobów wcielenia koncepcji NPM w życie. Na późniejszych etapach dyfuzji dochodziło do wygaszania roli władz krajów związkowych jako pośredników ogólnych, czemu towarzyszyło osłabienie dynamiki wdrożeń budżetów obywatelskich.

Także w Polsce przez większość badanego okresu budżet obywatelski nie miał unormowanego prawnie charakteru, co sprzyjało oddolnej dyfuzji badanej innowacji. W roku 2018 dokonano daleko idącej standaryzacji zasad wdrażania oraz realizacji budżetów obywatelskich, której ocena z perspektywy wpływu na dynamikę dyfuzji oraz jakość wdrażanych wariantów innowacji pozostaje niejednoznaczna. Nowe ramy prawne mogły pozwolić na ograniczenie ryzyka innowacji postrzeganego zwłaszcza przez mniejsze gminy. Stabilność liczby aktywnych budżetów obywatelskich w latach 2018-2019 w Polsce sugeruje jednak, że siła tego pozytywnego efektu została zneutralizowana przez sztywność nowych regulacji. Skutki tego odczuwać mogły w szczególności mniejsi innowatorzy, w tym gminy miejsko-wiejskie – potencjalnie te same, które obawiały się transferu nieunormowanej prawnie innowacji ingerującej w proces budżetowania. Nie bez znaczenia w ocenie modyfikacji wspomnianych instytucji prawnych był wybuch pandemii COVID-19, który zaburzył proces dostosowań samorządów do znowelizowanych przepisów, zwiększając jednocześnie bariery transferu innowacji dla potencjalnych nowych innowatorów.

Również pośrednicy-eksperti wnieśli istotny wkład w proces dyfuzji badanej innowacji zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, przy wyraźnie odmiennych tradycjach funkcjonowania sektora ekonomii społecznej w rzeczonych państwach. W Polsce ewolucja gospodarki społecznej miała charakter reaktywny, związany z odpowiedzią na postrzegane ułomności administracji samorządowej, jeszcze w początkach XXI w. niechętniej do współpracy międzysektorowej. Sprzyjało to rosnącej w kolejnej dekadzie gotowości przedstawicieli organizacji pozarządowych do występowania w roli rzeczników nie tylko samego transferu budżetu obywatelskiego, ale i wypracowywania takich zasad jego funkcjonowania, które uwzględniałyby mechanizmy dyskusji czy też deliberacji z udziałem strony społecznej.

W Niemczech podmioty instytucjonalne, w tym partie polityczne oraz inne organizacje pozarządowe, tradycyjnie funkcjonowały w bliższych relacjach z sektorem publicznym, co miało przełożenie na szerszy zakres odgrywanych przez nie ról w procesie dyfuzji badanej innowacji. Nierzadko wykroczał on poza ramy

funkcyjne pośredników-ekspertów: wiąże się to w szczególności z rolą beneficjentów środków, utrwaloną przez funkcjonujące w państwie instytucje prawne i ekonomiczne, wpływające na ograniczoną autonomię fiskalną organizacji pozarządowych – niedostateczną względem oczekiwań społecznych. Przejawem charakterystycznego dla niemieckiej gospodarki korporacjonizmu jest także występowanie pośredników-ekspertów w jej tradycyjnej roli rzecznika: przy czym, inaczej niż w Polsce, dotyczyło to głównie ugrupowań partyjnych, pozostających poza sektorem gospodarki społecznej.

Uwarunkowania instytucjonalne kształtowały zakres interakcji pomiędzy aktorami zewnętrznymi (innowatorami) oraz wewnętrznymi (potencjalnymi innowatorami) w przestrzeni, do których odwołuje się druga hipoteza cząstkowa. W przypadku Polski kluczową rolę odegrały efekty hierarchiczne, w tym zwłaszcza te nieuwarunkowane bliskością w przestrzeni. Wiązały się one z aktywnością wczesnych naśladowców: dużych ośrodków miejskich, a zwłaszcza miast powiatowych w zachodnich województwach, których działania stanowiły impuls zarówno dla mniejszych ośrodków w regionie, jak i innych dużych gmin (innowatorów późnych) w innych częściach kraju.

W Niemczech obecność impulsów odgórnych, uwarunkowanych specyfiką sytuacji w danym regionie, sprzyjała początkowemu rozprzestrzenianiu się budżetów obywatelskich w formie pierścieni koncentrycznych. Efektem tego było ukształtowanie się w ciągu dwudziestu lat procesu dyfuzji trzech ognisk dyfuzji, w tym dwóch silnych. W ich obrębie zachodziły efekty hierarchiczne: w części związane z aktywnością pośredników-odgórnych, a w części z interakcjami między samorządami lokalnymi pozostającymi we względnie bliskich relacjach przestrzennych. Słabość mechanizmów dyfuzji hierarchicznej nieuwarunkowanej bliskością w przestrzeni równoważona była w pewnym stopniu przez silne, nieobecne w polskich warunkach efekty sąsiedztwa, wpływające na dynamikę dyfuzji badanej innowacji pod koniec jej podstawowego cyklu życia.

Zaplecze instytucjonalne oraz relacje w przestrzeni stanowiły podstawowe grupy uwarunkowań, wpływających na zróżnicowanie funkcji pełnionych przez budżety obywatelskie, do których odnosi się trzecia hipoteza cząstkowa.

W przypadku polskich samorządów inspiracją modelem „Porto Alegre dla Europy”, tylko powierzchownie czerpiącym z koncepcji *governance*, sprzyjała realizacji funkcji alokacyjnej w sposób zawężony. Oznaczało to upowszechnienie się wariantu z wydzieloną pulą środków na projekty obywatelskie, których realizację władze samorządowe wiązały w swych deklaracjach z budowaniem lokalnych struktur współzarządzania.

Poza nielicznymi wyjątkami, w tym Dąbrową Górniczą, generowane zaangażowanie nie miało głębszego charakteru, o czym świadczą przeciętne w skali europejskiej poziomy partycypacji. Co więcej, zasady wyboru projektów, a także konstrukcja mechanizmów podziału środków w niektórych budżetach obywatelskich polskich samorządów świadczą o sile skrywanych za fasadą idei *governance* politycznych motywów transferu innowacji – zwłaszcza w fazie jej wzrostu, zbiegającej się w czasie z okresem przygotowań do wyborów samorządowych.

W Niemczech funkcja alokacyjna rozumiana była w początkowych fazach dyfuzji w sposób szeroki: dotyczyła ona refleksji nad całym budżetem gminy oraz jego strukturą. Aktywizacja różnych grup mieszkańców w duchu idei *empowerment*, choć czasem deklarowana przez niemieckie samorzady jako jeden z celów partycypacji, pozostawała co najwyżej instrumentem na rzecz realizacji funkcji gospodarowania środkami publicznymi. Nierzadko, zwłaszcza w fazie wzrostu innowacji, sprowadzało się to do implementacji innowacji w okrojonej formule narzędzia pozyskiwania informacji zwrotnej.

Pojawienie się budżetów obywatelskich drugiej generacji w Niemczech zmieniło wprawdzie średniookresowe znaczenie funkcji alokacyjnej na tle celów wyrosłych z koncepcji współzarządzania. Jednocześnie jednak oznaczało to powstanie dylematu, dotyczącego jednoczesnej realizacji dwóch celów: wyrastającej z idei upodmiotowienia inkluzywności partycypacji z jednej strony oraz powszechności partycypacji z drugiej. Trudność w pogodzeniu tych dwóch przesłanek realizacji budżetów obywatelskich, zwłaszcza przy ograniczonych zasobach instytucjonalnych oraz finansowych, sprzyjała upowszechnianiu się

wariantu z wydzieloną kwotą. Kwoty te w przeliczeniu na mieszkańca są podobne do tych, jakie spotyka się w polskich procedurach innowatorów późnych.

Konwergencja wartości środków *per capita* w pulach budżetów obywatelskich w Polsce oraz w Niemczech stanowi wyraz zakładanej w czwartej części hipotezie badawczej ewolucji atrybutów badanej innowacji. Budżety obywatelskie z wydzieloną kwotą stanowią rozwiązania o niższej kompleksowości (choćby względem niemieckich wariantów mieszanych) oraz wysokiej obserwowalności. Tej ostatniej sprzyja przestrzeń cyfrowa, pozwalająca na czytelne dla interesariuszy partycypacji powiązanie realizacji celów procedury z wykonaniem konkretnych projektów. Miało to szczególne znaczenie w kontekście wybuchu pandemii COVID-19, w trakcie której istotne z perspektywy marketingu politycznego stało się podtrzymanie zaangażowania mieszkańców w proces partycypacji. Cel ten łatwo osiągnąć było przy pomocy innowacji o wysokiej podzielności (testowalności), pozwalającej na jej podtrzymanie w warunkach znacznie ograniczonej stabilności fiskalnej.

Z niską kompleksowością wiąże się atrybut spójności: jak wykazano w toku badań, w tym w ramach analizy studiów przypadku, współczesne budżety obywatelskie w badanych państwach stanowią innowacje przyrostowe, uzupełniające inne narzędzia partycypacji publicznej oraz oddolne inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego. Wysoka spójność jest także tym atrybutem, który sprawia, że konwergencja funkcji nie musi prowadzić do znacznie bardziej złożonego zjawiska, jakim jest konwergencja polityk publicznych. Polskie i niemieckie budżety obywatelskie (również w obrębie grupy rozwiązań z wydzieloną kwotą) zachowują odrębność szczegółowych rozwiązań wynikających z tradycji samorządności, związanych zwłaszcza ze wspomnianą wcześniej odmiennością postrzegania zadań zinstytucjonalizowanych form społeczeństwa obywatelskiego w politykach publicznych.

Spójność badanej innowacji, jak i pozostałe wymienione już atrybuty, wiążą się z jej przewagą komparatywną. Jako narzędzia e-partycypacji budżety obywatelskie stanowią rozwiązania uzupełniające funkcjonowanie rozwiązań tradycyjnych, wymagających przestrzeni fizycznej, takich jak polskie fundusze

sołeckie, czy też niemieckie panele obywatelskie bądź okrągłe stoły. Jak wykazały badania autora, wymienione rozwiązania w Niemczech realizowane były w ramach budżetów obywatelskich pierwszej generacji, a niekiedy wręcz z nim utożsamiane.

Prowadzi to do wniosku o istotnej roli rozpoznawalności pojęcia budżetu obywatelskiego w dyskursie publicznym, stanowiącym kolejny element jego przewagi względnej. Miała ona kluczowe znaczenie dla upowszechniania się innowacji w fazach wzrostu w Niemczech (po roku 2010) oraz w Polsce (po roku 2013). Zyskujące w tym okresie popularność rozwiązania, zwłaszcza w Niemczech, miały często charakter innowacji instrumentalnych, plasujących się na niskich szczeblach drabiny partycypacji S. Arnstein. Dotyczy to również budżetów obywatelskich w Polsce, także tych wdrażanych przez późnych innowatorów – jak pokazał analizowany w ramach porównawczego studium przypadku budżet obywatelski Zgorzelca.

Współczesne budżety obywatelskie cechuje, często niezależnie od ich jakości jako innowacji, znaczny stopień formalizacji reguł gry, który rozpatrywać należy w świetle teorii agencji. W przypadku pionierskiego budżetu obywatelskiego w Porto Alegre mówić można było o kontrakcie opartym w znacznym stopniu na wynikach: dotyczyły one w szczególności powiązania alokacji zasobów z podnoszeniem jakości życia w przekroju dzielnic miasta. Rozwiązania obecne w Polsce oraz w Niemczech, a także innych europejskich państwach stanowią natomiast formy kontraktu oparte w mniejszym stopniu na trudno mierzalnych wynikach, a w większym na normach postępowania, które stosunkowo łatwo jest poddać korekcie.

Należy sądzić, że stanowi to sytuację korzystną dla obu stron kontraktu: władz lokalnych, niechętnie cedujących uprawnienia w zakresie kontroli nad budżetem gminy, oraz najbardziej aktywnych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, których oczekiwania mogą rozmiąć się z interesem publicznym. Gwarantem zachowania ciągłości partycypacji w takich okolicznościach jest obecność bodźców selektywnych – trudnych do utrzymania w warunkach kontraktu opartego na wynikach, wiążących ogół interesariuszy partycypacji.

Przedstawione reguły gry, choć jawią się jako suboptymalne, stanowią zabezpieczenie przed scenariuszem obustronnego powstrzymywania się (*hold-up*). Zjawisko to obserwować było można w Niemczech, w fazach wdrożenia oraz wzrostu innowacji, kiedy to dochodziło do licznych porzuceń innowacji, często we wstępnych fazach opracowywania ich koncepcji. Być może wiele z nieureczywistnionych pomysłów stałoby się powieleniem istniejących już wcześniej płytkich procedur, lokujących się na niskich szczeblach drabiny partycypacji. Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że długotrwałe zachwianie ciągłości transferów innowacji niesie ze sobą ryzyko wczesnego schyłku innowacji, związanego z ograniczoną bazą doświadczeń – również tych negatywnych.

Powyższe obserwacje wpisują się w podkreślaną w literaturze przedmiotu nieuchronność spłykania się funkcjonalności innowacji. Owo spłykanie warunkuje pomyślność transferów innowacji w nowych kontekstach, w tym ich adopcji przez grupy późnych, mniejszych innowatorów⁹⁹¹. Akceptacja ograniczonego charakteru budżetów obywatelskich, w tym towarzyszących im transferom motywów politycznych, powinna stanowić impuls do przemyślanych działań dla pośredników odgórnych, a także wspierających ich oddolnie pośredników-ekspertów. Pomocny w tym powinien stać się zaproponowany przez autora w rozdziale piątym scenariusz rozwoju budżetów obywatelskich, zakładający postrzeganie ich jako elementów koncepcji miasta inteligentnego, wcielanej przez samorządy.

Budżet obywatelski powinien funkcjonować nie tylko jako narzędzie służące alokacji ograniczonych zasobów, ale też jako instrument kształtowania struktur współzarządzania w warunkach dostępności narzędzi e-partycypacji. Rozwój cyfrowych platform partycypacji należy wykorzystać dla wzmocnienia efektów zewnętrznych generowanych przez poszczególne, stanowiące części tych platform instrumenty, także te niewykorzystujące przestrzeni cyfrowej jako głównego kanału dialogu. Pożądanym efektem powinna być mobilizacja społeczeństwa obywatelskiego do udziału w różnych formach partycypacji: tych kierowanych do szerokich grup społecznych, jak i tych sprofilowanych pod konkretnych

⁹⁹¹ Zob. E. Ganuza, B. Baiocchi, *The Power of...*, dz. cyt.

interesariuszy partycypacji. Warto w tym kontekście przyrzeć się doświadczeniom wczesnych naśladowców zarówno w Polsce, jak i w Niemczech, gdzie efekty takie, choć przy ograniczonej roli przestrzeni cyfrowej, pojawiały się w największym stopniu.

W planowaniu działań w zakresie (niekoniecznie odgórnego) wspierania aktorów procesu dyfuzji zasadne jest opieranie się na danych ilościowych, ukazujących dynamikę zmian liczby innowatorów w czasie oraz w przestrzeni. Dane te powinny uwzględniać możliwie jak największą grupę innowatorów, na co pozwoliła przyjęta przez autora szeroka definicja budżetu obywatelskiego⁹⁹². Aplikacyjną wartość kompleksowych baz danych ilustruje przykład polskich instytucji prawnych dotyczących budżetu obywatelskiego, zmodyfikowanych w roku 2018, kiedy badana innowacja znajdowała się już w końcowej fazie podstawowego etapu cyklu. Przy dostępie do danych oraz świadomości ustawodawcy co do ich wykorzystania, a także przy odpowiednim dialogu publicznym możliwe byłoby zapewne uniknięcie problemów generowanych przez nowe regulacje. Zamiast sztywnej standaryzacji reguł wykorzystania budżetów obywatelskich, powinny one być dopuścić większą elastyczność w ich stosowaniu⁹⁹³. Stanowiłoby to adekwatną reakcję na zgłaszane później potrzeby samorządów, które można było wcześniej w znacznym zakresie przewidzieć, przygotowując się do przejścia innowacji w fazę ponownego wzrostu.

Jak należy sądzić na podstawie wybiórczych danych zebranych w toku badania, początki tego przejścia zaznaczyły się już u progu trzeciej dekady XXI stulecia. Obserwowane w Polsce oraz w Niemczech odradzanie się innowacji stanowi także podstawę do refleksji nad ograniczeniami klasycznej teorii cyklu

⁹⁹² W bazach danych musiały znaleźć się transfery innowacji nieujmowane we wcześniejszych badaniach w polskim piśmiennictwie. Wskazują na to choćby badania D. Bednarskiej-Olejniczaka oraz J. Olejniczaka, którzy szacowali liczbę aktywnych budżetów obywatelskich w roku 2018 na 200-250 przypadków. Stanowi to ok. 70% wartości wskazywanej przez autora dla wskazanego roku. Zob. D. Bednarska-Olejniczaka, J. Olejniczaka *Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes*, w: *Hope for Democracy: 30 Years of...*, dz. cyt., s. 346.

⁹⁹³ Co zresztą dokonano się w pewnym stopniu w ramach ustawy nowelizującej, wdrożonej cztery lata po wspomnianych wcześniej regulacjach.

życia produktu, jak i powiązanej z nią teorii dyfuzji. Badania w ramach tej ostatniej wymagają spełnienia założenia o tym, że innowację w analizowanym okresie przyjmują wszystkie możliwe podmioty. Założenie to zostało naruszone w badaniach autora dla populacji polskich innowatorów, niespełniającej warunków rozkładu zbliżonego do normalnego.

Jak jednak przyznaje sam autor koncepcji dyfuzji innowacji, E. M. Rogers, rzeczywistość dostarcza licznych przykładów dyfuzji niekompletnej⁹⁹⁴, tym bardziej prawdopodobnej w przypadku względnie młodych innowacji, jakimi są budżety obywatelskie. Oznacza to konieczność ostrożnej interpretacji dokonanej przez autora klasyfikacji innowatorów – zwłaszcza w odniesieniu do zazębiających się w czasie wdrożeń podejmowanych przez różniące się znacznie pod względem cech kohorty wczesnej oraz późnej większości. Pamiętając o tym, że każdy proces dyfuzji może być inny, wyniki badań autora interpretować należy w kontekście rzeczywistości danego państwa w danym okresie. Niewykluczone, że włączenie do badania wdrożeń w kolejnych latach pozwoliłoby na ograniczenie lub wyeliminowanie wskazanych problemów – wraz z pełniejszym uwzględnieniem średniookresowego wpływu pandemii COVID-19 na dynamikę transferów oraz jakość wdrażanych innowacji.

Powyższe obserwacje składają się na obraz procesów dyfuzji innowacji, które stanowią „epizod[y] bez zakończenia”⁹⁹⁵. Przy wszystkich ograniczeniach metodycznych z tym związanych powinno stanowić to impuls do dalszych badań, których podstawą może być zaproponowany przez autora schemat analizy, uwzględniający podział na dwie główne funkcje: alokacyjną oraz związaną z kształtowaniem struktur współzarządzania. Schemat ten można poddawać modyfikacjom, uszczegóławiającym poszczególne aspekty funkcjonowania budżetów obywatelskich.

⁹⁹⁴ E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, dz. cyt., s. 244, 246.

⁹⁹⁵ W. Pizło, Studium przypadku jako metoda badawcza w naukach ekonomicznych, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe”, 2009, t. 11, nr 5, s. 247.

Zasadne może być w szczególności uwzględnienie pominiętego przez autora horyzontalnego wymiaru rozliczalności (*accountability*), który wiąże się z interakcjami między władzą wykonawczą a uchwałodawczą samorządu gminnego. Włączenie tego wymiaru funkcji *governance* do analiz mogłoby być zasadne z uwagi na współzależności rady gminy oraz jej administracji jako stron uchwalających oraz wykonujących budżet. Współpraca organów władzy w tym zakresie może okazywać się źródłem konfliktów; ich rozwiązanie stawało się w przypadku niektórych badanych samorządów w Niemczech (w tym gminy Münster) jedną z przesłanek dla transferu budżetu obywatelskiego.

Realizacja nakreślonych powyżej celów badawczych będzie musiała wiązać się z szerszym niż dotychczas wykorzystaniem metod jakościowych. Istotność tych metod w badaniach nad budżetami obywatelskimi wyraża się przede wszystkim w lepszych możliwościach zrozumienia przyczyn aktywnych oraz pasywnych porzuceń rzeczzonej innowacji, a także motywów, jakimi kierują się innowatorzy w procesie kształtowania swoich procedur. Przykładowo, metoda pogłębionych wywiadów niestrukturyzowanych mogłaby pomóc w identyfikacji źródeł przewag komparatywnych budżetu obywatelskiego funkcjonujących w gminach miejsko-wiejskich, gdzie badana innowacja uzupełniana jest często przez funkcjonujący tam dłużej fundusz sołecki.

Metody jakościowe mogłyby stanowić cenne wsparcie w analizie przestrzennych efektów dyfuzji, zwłaszcza wobec istniejącego ryzyka błędnego wnioskowania o mechanizmach transferu opartych na kryterium sąsiedztwa bądź powiązaniach hierarchicznych. Połączenie przez autora analizy autokorelacji z krytycznym studium literatury oraz analizą danych zastanych sprzyjało ograniczeniu owego ryzyka wnioskowania o dyfuzji pozornej⁹⁹⁶, lecz nie mogło go wykluczyć. W tym kontekście zasadne jest w szczególności spojrzenie na możliwe efekty przestrzenne zachodzące poprzez granicę dzielącą oba państwa, wiążące się zarówno z bliskością w przestrzeni, jak i z efektami hierarchicznymi. Te ostatnie

⁹⁹⁶ Jako przykład naukowej weryfikacji badań innych autorów pod kątem zjawiska dyfuzji pozornej zob. komentarz w: E. B. Swanson i in., *Illusive Effects on the Diffusion of an Innovation: A Comment*, „Management Science”, 1991, vol. 37, no. 11, s. 1500-1502.

dotyczyć mogą układów poziomych, związanych ze współpracą w ramach umów o partnerstwie, chętnie zawieranych przez polskie i niemieckie samorządy⁹⁹⁷.

Autor wyraża przekonanie, że przykład dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce oraz w Niemczech będzie stanowił impuls do częstszego podejmowania badań porównawczych, łączących podejścia jakościowe i ilościowe, również w celu refleksji nad konwergencją funkcji budżetów obywatelskich w szerszej skali w przyszłości. Kluczowa w tym procesie jest wymiana doświadczeń między przedstawicielami administracji publicznej a środowiskiem badaczy (w tym, jak ma nadzieję autor, także ekonomistów), których prace składają się na rosnący dorobek literatury poświęconej partycypacji publicznej oraz społecznej.

⁹⁹⁷ Zob. <http://jugend-budget.de/polnische-partnerstaedte/> (dostęp: 01.06.2023).

Bibliografia

Wydawnictwa ciągłe i zwarte

- Abers R. N., *Inventing Local Democracy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2010.
- Abers R. N., Brandão I., King R., Votto D., *Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change*, World Resources Institute, Washington, D.C. 2018.
- Abramowicz B., *Partycypacja społeczna w Polsce w kontekście reform samorządowych po 1990 r.*, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 11, s. 5-23.
- Abreu M., de Groot H., Florax R., *Space and Growth: a Survey of Empirical Evidence and Methods*, “Region et Developpement”, 2005, vol. 21, s. 13-44.
- Acemoglu D., Robinson J. A., *Dlaczego narody przegrywają*, Zysk i S-ka, Poznań 2014.
- Ahlerup P., Olsson O., Yanagizawa D., *Social capital vs institutions in the growth process*, “European Journal of Political Economy”, 2009, vol. 25, s. 1-14.
- Albino V., Berardi U., Dangelico R. M., *Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives*, “Journal of Urban Technology”, 2015, vol. 22, s. 3-21.
- Allegretti G., Antunes S., *The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation*, Field Actions Science Reports, 2014, Special Issue 11, s. 1-10.
- Andersen S. C., Loftager J., *Efficiency between Aggregative and Deliberative Democracy, Efficiency versus Democracy? Towards New Syntheses*, The ECPR Joint Session of Workshops in Nicosia, April 2006.
- Andersson K., Gordillo G., van Laerhoven F., *Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru*, University of Arizona Press, Tucson 2009.
- Andrew C., Klein J. L., *Social Innovation: What is It and Why Is It Important to Understand it Better?*, Ontario Ministry of Research and Innovation, Toronto 2010.
- Anselin L., *Local Indicators of Spatial Association – LISA*, „Geographical Analysis”, 1995, vol. 27, issue 2, s. 93-115.
- Anselin L., Syabri I., Kho Y., *GeoDa: An Introduction to Spatial Data Analysis*, “Geographical Analysis”, 2006, vol. 38, s. 5-22.
- Antoci A., Sacco P. L., Vanin, P., *Social capital accumulation and the evolution of social participation*, “The Journal of Socio-Economics”, 2007, vol. 36, s. 128-143.

- Arnstein S. R., A Ladder of Citizen Participation, „Journal of the American Institute of Planners”, 1969, vol. 35, s. 216-224.
- Atkinson R., Kintrea K., Area effects: what do they mean for British housing and regeneration policy?, “European Journal of Housing Policy”, 2002, vol. 2, no. 2, s. 147-166.
- Avritzer L., Participatory budgeting as an institutional innovation: a few hypotheses on PB expansion and diffusion, 2017, <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5936c2a465d0c.pdf> (dostęp: 10.11.2022).
- Avritzer L., Vaz N., The emergence of the participatory budget and its expansion in Brazil: analysing the potential and limitations, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 165-175.
- Avritzer L., Wampler, B. *The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil*, Bank Światowy, Belo Horizonte 2008.
- Ayob N., Teasdale S., Fagan K., How Social Innovation ‘Came to Be’: Tracing the Evolution of a Contested Concept, “Journal of Social Policy”, 2016, vol. 45, s. 635-653.
- Bacia E., Postrzeżenie demokracji a kapitał społeczny. Studium porównawcze z terenów Podlasia i Brandenburgii, „Kultura i Społeczeństwo”, 2010, t. 54, nr 3, s. 191-208.
- Bacon N., Faizullah N., Mulgan G., Woodcraft S., *Transformers: How local areas innovate to address changing social needs*, NESTA, London 2008.
- Baiocchi G., *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford 2005.
- Baiocchi G., Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory, “Politics & Society”, 2001, vol. 29, no. 1, s. 43-72.
- Bajer J., Badania porównawcze w politologii. Zagadnienia metodologiczne, „Studia Politcae Universitatis Silesiensis”, 2012, t. 8, s. 15-48.
- Balon K., Gospodarka społeczna w Niemczech – wybrane aspekty, 2012, https://www.wrzos.org.pl/download/Ekspertyza_TORO_1.pdf (dostęp: 28.11.2022).
- Bank Światowy, *Brazil: toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*, Report No. 40114-BR, Washington, D.C. 2008.
- Bank Światowy, *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, New York 1999.
- Bank Światowy, *The Kenya Participatory Budgeting Initiative*, Washington, D.C. 2017.

- Baranowska-Zajac W., Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r., „Studia Pranoustrojowe”, 2019, nr 44, s. 5-20.
- Bartocci L., Grossi G., Mauro S. G., Towards a hybrid logic of participatory budgeting, “International Journal of Public Sector Management”, 2019, vol. 32, no. 1, s. 65-79.
- Bartocci L., Grossi G., Mauro S. G., Ebdon C., The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions, “International Review of Administrative Sciences”, 2022, vol. 0, no. 0, s. 1-18.
- Basaj M., Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, 2013, t. 40, z. 413, s. 279-288.
- Bassoli M., Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case), “Governance”, 2010, vol. 23, no. 3, s. 485-508.
- Bassoli M., Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements, “International Journal of Urban and Regional Research”, 2011, vol. 36, s. 1183-1203.
- Baudrillard J., *W cieniu milczącej większości*, Sic!, Warszawa 2012.
- Beard V. A., Phakphian S., Community-based planning in Thailand: Social capital, collective action and elite capture, w: *The Dynamics of Social Capital and Civic Engagement in Asia*, A. Daniere, H. Luong (Eds.), Routledge, New York 2012, s. 145-162.
- Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., Participatory Budgeting in Poland in 2013-2018 – Six Years of Experiences and Directions of Changes, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 337-354.
- Bednarska-Olejniczak D., Olejniczak J., Klimova V., Participatory Budget at the Regional Self-Government. Participation of Citizens as An Element of Intraregional Policy of Voivodeships In Poland, w: *Education Excellence and Innovation Management: A 2025 Vision to Sustain Economic Development during Global Challenges. Proceedings of the 35th International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*, K. S. Soliman (Ed.), International Business Information Management Association (IBIMA), Seville 2020, s. 828-837.
- Benedikter T., Erfahrungen mit dem Bürgerhaushalt in Deutschland, w: *Der Bürgerhaushalt. Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen. Eine Einführung*, T. Benedikter (Hrsg.), PolitiS, Bozen 2013, s. 30-32.
- Benson J., Deliberative democracy and the problem of tacit knowledge, “Politics, Philosophy & Economics”, 2018, vol. 18, issue 1, s. 76-97.
- Berhold M., A Theory of Linear Profit-Sharing Incentives, “The Quarterly Journal of Economics”, 1971, vol. 85, no. 3, s. 460-482.

Berlin Institution für Partizipation, *Bürgerbudgets in Deutschland. Formen, Bedeutung und Potenziale zur Förderung politischer Teilhabe und bürgerschaftlichen Engagements*, Berlin 2021, https://www.bipar.de/wp-content/uploads/2021/03/Studie_Buergerbudgets_bipar.pdf (dostęp: 19.09.2022).

Berman T., Discussion: Comparison of Methods of Public Participation, w: T. Berman, *Public Participation as a Tool for Integrating Local Knowledge into Spatial Planning: Planning, Participation, and Knowledge*, Springer, Cham 2017, s. 155-173.

Bernaciak A., Kopczyński F., Participatory budgeting – An indicator of social activity of residents and a tool of environmental protection in Poland: Spatial diversity in the East/West configuration, „*Ekonomia i Środowisko*”, 2019, vol. 2, s. 8-22.

Berry F. S., Berry W. D., State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis, „*American Political Science Review*”, 1990, vol. 84, no. 2, s. 395-415.

Bertrand E., Institutional economics, w: *Handbook on the History of Economic Analysis. Volume III*, G. Faccarello, H. D. Kurz (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016, s. 316-328.

Beuermann D. W., Amelina M., Does participatory budgeting improve decentralized public service delivery? Experimental evidence from rural Russia, „*Economics of Governance*”, 2018, vol. 19, no. 4, s. 339-379.

Biderman C., da Silva G. P., Estimating The Impact Of Participatory Budget On Observed Outcomes. Proceedings of the 35th Brazilian Economics Meeting, No. 070, Brazilian Association of Graduate Programs in Economics, 2007, <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A070.pdf> (dostęp: 10.11.2022).

Biga B., Zagrożenia wynikające z jednoczesnego wdrażania inicjatywy lokalnej i budżetu obywatelskiego, „*Ekonomia Społeczna*”, 2016, nr 1, s. 41-50.

Bivand R., Autokorelacja przestrzenna a metody analizy statystycznej w geografii, w: *Analiza regresji w geografii*, Z. Chojnicki (red.), PWN, Poznań 1980, s. 23-38.

Bland G., Sustainability as a Measure of Success: Externally Promoted Participatory Budgeting in El Salvador 10 Years Later, „*Public Administration and Development*”, 2017, vol. 37, no. 2, s. 110-121.

Błaszak M., Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, 2019, t. 81, nr 3, s. 203-220.

Boehmke F. J., Skinner P., State Policy Innovativeness Revisited, „*State Politics & Policy Quarterly*”, 2012, vol. 12, no. 3, s. 303-329.

Bogumil J., Grohs S., Kuhlmann S., Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, „*Politische Vierteljahresschrift*“, 2006, Sonderheft 37, s. 151-184.

Bogumil J., Holtkamp L., Doppik in der Praxis: Bisher vor allem intransparent und ineffizient!, „Verwaltung & Management”, 18. Jahrgang, 3/2012, s. 115-117.

Borins S., Leadership and innovation in the public sector, „Leadership & Organization Development Journal”, 2002, vol. 23, no. 8, s. 467-476.

Boulding C., Wampler B., Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being, „World Development”, 2010, vol. 38, no. 1, s. 125-135.

Bräutigam D., The People's Budget? Politics, Power, Popular Participation and Pro-Poor Economic Policy, „Development Policy Review”, 2004, vol. 22, no. 6, s. 653-668.

Brzeziński K., Budżet partycypacyjny jako alternatywny i prosty sposób pomiaru jakości życia w mieście, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2018, nr 534, s. 44-56.

Brzozowski P., Szorc M., Współpraca administracji publicznej ze społeczeństwem na przykładzie funkcjonowania budżetu obywatelskiego, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 2018, t. 21, nr 37, s. 35-51.

Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007, Franzke J., Kleger H. (Hrsg.), Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2007.

Cabannes Y., *Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services. Municipal practices and evidence from the field*, IIED Working Paper, IIED, London 2014.

Cabannes Y., Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field, „Environment and Urbanization”, 2021, vol. 33, no. 2, s. 356-375.

Cabannes Y., Highlights on some Asian and Russian Participatory Budgeting Pioneers, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopoia/Oficina, Portugal 2018, s. 235-254.

Cabannes Y., Lipietz B., Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics, „Environment and Urbanization”, 2017, vol. 30, no. 1, s. 67-84.

Cabannes Y., Lipietz B., *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting*, Working Paper Series 2015, No. 15-168, London School of Economics and Political Science (LSE), Department of International Development, London 2015.

Cabannes Y., *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*, Working Paper N°140, UN-HABITAT, Nairobi 2004.

- Cabannes Y., The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field, "Environment and Urbanization", 2015, vol. 27, no. 1, s. 257-284.
- Cabannes Y., Zhuang M., Innovations in PB in China: Chengdu on-going experiment at massive scale, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 269-285.
- Calabrese T., Williams D., Gupta A., Does Participatory Budgeting Alter Public Spending? Evidence From New York City, "Administration & Society", 2020, vol. 52, issue 9, s. 1382-1409.
- Campbell M., Scobar O., Fenton C., Craig P., The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: a scoping review of evaluations, "BMC Public Health", 2018, vol. 18, no. 1, s. 1-11.
- Cao H., Folan P., Product life cycle: the evolution of a paradigm and literature review from 1950-2009, "Production Planning & Control. The Management of Operations", 2012, vol. 23, no. 8, s. 641-662.
- Caragliu A., Del Bo C. F., Smart innovative cities: The impact of Smart City policies on urban innovation, "Technological Forecasting and Social Change", 2019, vol. 142, s. 373-383.
- Carayannis E. G., Campbell D. F. J., 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem, „International Journal of Technology Management", 2009, vol. 46, nos. 3/4, s. 201-234.
- Cho B. S., No W., Park Y., Diffusing participatory budgeting knowledge: lessons from Korean-language research, "Asia Pacific Journal of Public Administration", 2020, vol. 42, no. 3, s. 188-206.
- Chourabi H., Nam T., Walker S., Gil-Garcia J. R., Mellouli S., Nahon K., Scholl H. J., *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Koloa 2012, s. 2289-2297.
- Cieśla M., Kazak, J. K., Znaczenie budżetu obywatelskiego w koncepcji good governance, w: *Marketing terytorialny: innowacje społeczne*, R. Romanowski, S. Palicki (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2019, s. 127-141.
- Coccia M., The Origins of the Economics of Innovation, "Journal of Economic and Social Thought", 2019, vol. 5, no. 1, s. 9-28.
- Cohen J., Tita G., Diffusion in Homicide: Exploring a General Method for Detecting Spatial Diffusion Processes, "Journal of Quantitative Criminology", 1999, vol. 15, no. 4, s. 451-493.
- Coleman J. S., Social Capital in the Creation of Human Capital, "American Journal of Sociology", 1988, vol. 94, s. 95-120.
- Commons J. R., Institutional Economics, "The American Economic Review", 1931, vol. 21, s. 648-657.
- Cooke B., Kothari U., *Participation: The new tyranny?*, Zed Books, London/New York 2001.

- Cunha E. S. M., Allegretti G., Matias M., Participatory Budgeting and the Use of Information and Communication Technologies: A Virtuous Cycle?, "RCCS Annual Review", 2011, issue 3, s. 141-159.
- Ćwiklicki M., W kierunku neo-biurokracji: o biurokracji we współczesnych koncepcjach zarządzania publicznego, MPRA Paper No. 65345, University Library of Munich, 2015.
- Dakowska D., A Polish Case Study: Participatory Budgeting in the City of Plock, w: *Participatory Budgeting in Asia and Europe – Key Challenges of Deliberative Democracy*, Y. Sintomer, R. Traub-Merz, H. Zhang (Eds.), Palgrave Macmillan, Hong-Kong 2013, s. 198-209.
- Dale V. H., McEwan M., Bohan J., Early adopters versus the majority: Characteristics and implications for academic development and institutional change, "Journal of Perspectives in Applied Academic Practice", 2021, vol. 9, no. 2, s. 54-67.
- Dąbrowski L. S., Idea miast partnerskich a jej znaczenie dla rozwoju współczesnych miast – perspektywa geograficzna. Przykład Leszna, „Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii”, 2020, t. 8, s. 11-30.
- De Bruin A., Stangl L. M., *The Social Innovation Continuum: Towards Addressing Definitional Ambiguity*, 4th EMES International Research Conference on Social Enterprise, Liege 2013.
- Dearing J. W., Cox J. G., Diffusion Of Innovations Theory, Principles, And Practice, "Health Affairs", 2018, vol. 37, no. 2, s. 183-190.
- Dedehayir O., Ortt R. J., Riverola C., Miralles F., Innovators And Early Adopters In The Diffusion Of Innovations: A Literature Review, "International Journal of Innovation Management", 2017, vol. 21, no. 8, s. 1-27.
- Deutscher Bundestag, Politikverdrossenheit in Deutschland. Ausarbeitung, WD 1 – 050/08, Deutscher Bundestag 2008.
- Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i Jakość Życia Polaków*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.
- Dias N., A decade of participatory budgeting in Portugal. A winding but clarifying path, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 325-350.
- Dias N., Twenty-five years of participatory budgets in the world. A new social and political movement?, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 21-27.
- Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, S. J. Pharr, R. D. Putnam (Eds.), Princeton University Press, Princeton 2000.

- Długosz D., Wygnański J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Dolowitz D. P., Marsh D., Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, "Governance", 2000, vol. 13, no. 1, s. 5-23.
- Douglas J. W., Raudla R., Hartley R. E., Shifting Constellations of Actors and Their Influence on Policy Diffusion: A Study of the Diffusion of Drug Courts, "Policy Studies Journal", 2015, vol. 43, no. 4, s. 484-511.
- Doustaly C., Participatory Budgeting and Progressive Cities: Are London and Paris Listening to Their Own Voices?, w: *The Rise of Progressive Cities East and West*, M. Douglas, R. Garbaye, K. C. Ho (Eds.), ARI - Springer Asia Series, vol. 6, Springer, Singapore 2019, s. 117-136.
- Drucker P. F., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.
- Duda-Jastrzębska A., Duszyk A., Nazaruk-Napora M., Zirebiec W., *Ewaluacja budżetu obywatelskiego*, Fundacja Teren Otwarty/Lubelska Grupa Badawcza, Lublin 2017.
- Durantón G., Puga D., Henderson J. V., Thisse J.-F., Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies, w: *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, J. V. Henderson, J. F. Thisse (Eds.), Elsevier B.V., North Holland 2004, s. 2063-2117.
- Działek J., *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Džinić J., Svidroňová M., Markowska-Bzducha E., Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia, "NISPACEE Journal of Public Administration and Policy", 2016, vol. 9, no. 1, s. 31-56.
- Eisel S., *Online-Bürgerhaushalte als Potemkinsche Dörfer*, Konrad Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 2012.
- Eisenhardt K. M., Agency Theory: An Assessment and Review, "Academy of Management Review", 1989, vol. 14, no. 1, s. 57-74.
- Elstub S., Deliberative and Participatory Democracy, w: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (Eds.), Oxford University Press, Oxford 2018, s. 216-233.
- Erbel J., Ruchy Miejskie Jako Nowa Forma Zaangażowania Społecznego, „Władza Sądzenia”, 2014, t. 4, s. 37-47.
- Ewens H., van der Voet J., Organizational complexity and participatory innovation: participatory budgeting in local government, „Public Management Review”, 2019, vol. 19, issue 12, s. 1848-1866.

Faber M., Von der Kameralistik zur Doppik – der neue Kommunalhaushalt, w: *Handbuch Kommunale Sozialpolitik*, N. W. H.J. Dahme, N. Wohlfahrt (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, s. 102-113.

Falanga R., Verheij J., Bina O., Green(er) Cities and Their Citizens: Insights from the Participatory Budget of Lisbon, “Sustainability”, 2021, vol. 13, no. 15, s. 1-16.

Färber C., Bürgerinnenhaushalt und Gender Budgeting verbinden, w: *Bürgerhaushalt und Gender Budgeting - (wie) geht das zusammen? Dokumentation eines Symposiums vom 5. Juni 2009 in Köln*, V. Vorwerk (Hrsg.), 2009, https://www.forumf.de/buergerhaushalt_und_gender_budgeting.pdf (dostęp: 10.11.2022), s. 47-53.

Fedozzi L., Lima K., Participatory budgets in Brazil, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 153-163.

Fiorino D. J., Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms, “Science, Technology, & Human Values”, 1990, vol. 15, no. 2, s. 226-243.

Fiut K., Górniak A., Krasoń-Pilch K., Kraszewski D., *Budżety partycypacyjne w Małopolsce. Stan i kierunki rozwoju*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego/Departament Polityki Regionalnej, Kraków 2016.

Fliegel F. C., Kivlin J. E., Attributes of Innovations as Factors in Diffusion, “American Journal of Sociology”, 1966, vol. 72, no. 3, s. 235-248.

Floridia A., *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Histories, Some Intersections*, 7th ECPR ECPR General Conference, Sciences Po, Bordeaux 2013.

Foroughi B., Reading Between The Lines of Participation: Tenant Participation and Participatory Budgeting in Toronto Community Housing, “Journal of Deliberative Democracy”, 2017, vol. 13, issue 2, s. 1-13.

Francés F., Carratalá L., Ganuza E., 20 Years of Participatory Budgeting in Spain, w: *Hope for Democracy - 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 275-287.

Franzke J., Best Practice of Participatory Budgeting in Germany – Chances and Limits, “Academic Public Administration Studies Archive – APAS”, 2010, No. 238.

Franzke J., Roeder E., *Evaluation des Bürgerhaushaltes im Landkreis Mansfeld-Südharz*, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2014.

Franzke J., Roeder E., Participatory Budgeting in Berlin-Lichtenberg: An Example of Good Urban Governance?, w: *The Quest for Good Urban Governance. Theoretical Reflections and International Practices*, F. van den Dool, A. Hendriks, A. Gianoli, L. Schaap (Eds.), Springer Fachmedien, Wiesbaden 2015, s. 87-103.

- Freitag M., Traunmüller R., Sozialkapitalwelten. Soziale Netzwerke, Vertrauen und Reziprozitätsnormen in subnationalem Vergleich, „Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft“, 2008, vol. 2, s. 232-238.
- French A., Macedo M., Poulsen J., Waterson T., Yu A., *Multivariate Analysis of Variance*, San Francisco State University, San Francisco 2008.
- Friant M. C., Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting, “International Journal of Urban Sustainable Development”, 2019, vol. 11, no. 1, s. 81-99.
- Friant M. C., *Sustainability from Below: Participatory Budgeting in Porto Alegre*, First Ecuadorian Congress of Urban Studies, Fundación Terrasapiens, Quito 2017.
- Fuchs G., Koch A. M., Corporatism and “political context” in the Federal Republic of Germany, “Environment and Planning C: Government and Policy”, 1991, vol. 9, no. 1, s. 1-14.
- Fukuyama F., Social capital, w: *Culture matters. How values shape human progress*, L. E. Harrison, & S. P. Huntington (Eds.), Basic Books, New York 2010, s. 98-111.
- Gaiser W., de Rijke J., Spannring R., Youth and political participation – empirical results for Germany within a European context, „YOUNG”, 2010, vol. 18, no. 4, s. 427-450.
- Ganuza E., Baiocchi G., The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe, “Journal of Deliberative Democracy”, 2012, vol. 8, s. 1-12.
- Gawłowski R., Popławski M., Regionalne budżety obywatelskie – powielenie, inspiracja czy nowa konstrukcja?, „Samorząd Terytorialny”, 2019, z. 1-2, s. 128-139.
- Geißel B., Brigitte A., Neunecker M., Kolleck A., Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt, „Zeitschrift für Parlamentsfragen“, 2015, vol. 46, no. 1, s. 151-165.
- Geißler R., *Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich*, KWI-Gutachten 4, Universität Potsdam, Potsdam 2009.
- Gerson P. R., *Popular participation in economic theory and practice*, Human resources development and operations policy working papers, HROWP 18, Bank Światowy, Washington, D.C. 1993.
- Glick H. R., Hays S. P., Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws, “The Journal of Politics”, 1991, vol. 53, no. 3, s. 835-850.
- Goldfrank B., Landes K., Participatory Budgeting in Canada and the United States, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 161-176.

Gonçalves S., The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil, "World Development", 2014, vol. 53, s. 94-110.

Gra o Budżet. Narzędzie zwiększające partycypację w zarządzaniu miastem, A. Koch, T. Potkański (red.), Centrum Rozwiązań Kryzysowych, Wrocław 2015.

Grabowska I., Quality of Life in Poor Neighborhoods through the Lenses of the Capability Approach – A Case Study of a Deprived Area of Łódź City Centre, "Sustainability", 2021, vol. 13, no. 13, s. 1-24.

Graham E. R., Shipan C. R., Volden C., The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science, "British Journal of Political Science", 2012, vol. 43, no. 3, s. 673-701.

Griffith D. A., Some Guidelines for Specifying the Geographic Weights Matrix Contained in Spatial Statistical Models, w: *Practical Handbook of Spatial Statistics*, S. Arlinghaus (Ed.), CRC Press, Boca Raton 1996, s. 65-82.

Grillos T., Participatory Budgeting and the Poor: Tracing Bias in a Multi-Staged Process in Solo, Indonesia, "World Development", 2017, vol. 96, s. 343-358.

Grodzicki M., Dlaczego grupom udaje się podejmować działania? Przedstawienie teorii działań zbiorowych Elinor Ostrom, „Ekonomia Społeczna”, 2015, nr 1, s. 66-78.

Grohs S., Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells: Eine empirische Bestandsaufnahme, w: *Modernisierung der kommunalen Sozialverwaltung: Soziale Arbeit unter Reformdruck?*, J. Hagn, P. Hammerschmidt, J. Sagiebiel (Hrsg.), Schriftenreihe Soziale Arbeit Band 3, Hochschule München, München 2012, s. 103-125.

Grzechnik J., O różnorodności ruchów miejskich w Polsce, „Zarządzanie Publiczne”, 2019, t. 1, z. 45, s. 77-95.

GUS, *Rocznik Statystyczny Województw 2019*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2019.

Hajdarowicz I., Does participation empower? The example of women involved in participatory budgeting in Medellin, "Journal of Urban Affairs", 2018, vol. 44, no. 1, s. 22-37.

Halvorsen K. E., Assessing the Effects of Public Participation, "Public Administration Review", 2003, vol. 63, no. 5, s. 535-543.

Harvey D., The right to the city, "International Journal of Urban and Regional Research", 2003, vol. 27, issue 4, s. 939-941.

Hausner J., Governance i jego konceptualne podstawy, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Scholar, Warszawa 2015, s. 17-37.

Hausner J., *Zarządzanie Publiczne*, PWN, Warszawa 2008.

- He B., Thøgersen S., Giving the People a Voice? Experiments with consultative authoritarian institutions in China, w: "Journal of Contemporary China", 2010, vol. 19, no. 66, s. 675-692.
- Herbut R., Administracja publiczna – modele, funkcje i struktura, w: *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, A. Ferens, I. Macek (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 29-54.
- Herzberg C., 10 Jahre Bürgerhaushalte in Deutschland: eine Bilanz, w: *Jahrbuch StadtRegion 2009/2010. Schwerpunkt: Stadkultur und Kreativität*, C. Hannemann, H. Glasauer, J. Pohlan, A. Pott, V. Kirchberg (Hrsg.), Verlag Barbara Budrich, Opladen/Farmington Hills 2010, s. 105-117.
- Herzberg C., Bürgerbudgets zur Stärkung einer lebendigen ländlichen Gesellschaft? Neue Ansätze für die Dorf- und Regionalentwicklung, „Ländlicher Raum“, 2018, Nr. 3, s. 16-18.
- Herzberg C., Cuny C., Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“, Hans Böckler Stiftung, 2007. <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/herzberg-cuny2007.pdf> (dostęp: 08.06.2022).
- Herzberg C., Rumpel M., Poplawski R., *Studie Bürgerbudgets in Brandenburg – Perspektiven für Jugendbeteiligung*, mitMachen e. V., JUBU – Jugendbeteiligung bei Bürgerbudgets, Potsdam 2020.
- Hollands R. G., Will the real smart city please stand up?, "City", 2008, vol. 12, no. 3, s. 303-320.
- Holtkamp L., Bathge T., Lokale Bürgerbeteiligung in der Haushaltskrise, „Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management“, 2012, vol. 5, s. 47-64.
- Holtkamp L., Bürgerhaushalt, w: *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, N. Kersting (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 222-235.
- Hong S., Cho B. S., Citizen participation and the redistribution of public goods, "Public Administration", 2018, vol. 96, s. 481-496.
- Hood C., Dixon R., What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints, "Governance", 2015, vol. 28, no. 3, s. 265-267.
- Hordijk M., Participatory governance in Peru: exercising citizenship, "Environment and Urbanization", 2005, vol. 17, no. 1, s. 219-236.
- Horne M., Shirley T., *Co-production in public services: a new partnership with citizens*, Cabinet Office, London 2009.
- Howaldt J., Butzin A., Domanski D., Christoph K., *Theoretical approaches to social innovation. A critical literature review*, SI-DRIVE, Dortmund 2014.

Huang J.-C., Gould P., Diffusion in an Urban Hierarchy: The Case of Rotary Clubs, "Economic Geography", 1974, vol. 50, no. 4, s. 333-340.

Im T., Lee H., Cho W., Campbell J., Citizen Preference and Resource Allocation: The Case for Participatory Budgeting in Seoul, "Local Government Studies", 2021, vol. 40, no. 1, s. 102-120.

Innowacje społeczne w teorii i praktyce, J. Wyrwa (red.), PWE, Warszawa 2014.

Jahanmir S. F., Lages L. F., The Lag-User Method: Using laggards as a source of innovative ideas, "Journal of Engineering and Technology Management", 2015, vol. 37, s. 65-77.

Janc K., Zjawisko autokorelacji przestrzennej na przykładzie statystyki Morana oraz lokalnych wskaźników zależności przestrzennej (LISA) - wybrane zagadnienia metodyczne, w: *Idee i praktyczny uniwersalizm geografii*, Z. T. Komornicki, Z. Podgórski (red.), Dokumentacja Geograficzna, nr 33, IGiPZ PAN, Warszawa 2006, s. 76-83.

Janicka R., Jędrowiak P., Budżet obywatelski – chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM”, 2015, nr 11, s. 53-68.

Jansa J. M., Hansen E. R., Gray V. H., Copy and Paste Lawmaking: Legislative Professionalism and Policy Reinvention in the States, w: "American Politics Research", 2018, vol. 47, no. 4, s. 739-767.

Jarmołowicz K. M., Budżet Obywatelski Lublina partycypacyjnym narzędziem realizacji potrzeb mieszkańców Lublina, „Architektura Krajobrazu”, 2017, nr 2, s. 86-125.

Jasiecki K., Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, t. 2, nr 3(7), s. 101-119.

Jensen M. C., Meckling W. H., Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, "Journal of Financial Economics", 1976, vol. 3, no. 4, s. 305-360.

Jeran A., Matczak P., Mączka K., Kto wdraża budżet obywatelski a kto nie? Porównanie wielkopolskich gmin pod kątem zamożności oraz poziomu aktywności społecznej, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 2018, t. 64, s. 121-132.

Jessop B., Moulart F., Hulgård L., Hamdouch A., Social innovation research: A new stage in innovation analysis?, w: *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, F. Moulart, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013, s. 110-130.

Johnson B., Cities, systems of innovation and economic development, "Innovation: Management, Policy and Practice", 2008, vol. 10, no. 2-3, s. 146-155.

Kahila-Tani M., Kytta M., Geertman S., Does mapping improve public participation? Exploring the pros and cons of using public participation GIS in urban planning practices, "Landscape and Urban Planning", 2019, vol. 186, s. 45-55.

- Kalisiak-Mędelńska M., Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 443, s. 103-114.
- Kamiński R., Ustrojowy model niemieckiej gminy i jego lokalne zróżnicowanie organizacyjne, „Homo Politicus”, 2012-2013, vol. 7-8, s. 47-57.
- Kanoute B., Som-I J.-D., Participatory Budgeting in Africa: A Kaleidoscope tool for good governance and local democracy, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 77-87.
- Kempa J., Kozłowski A. R., Participatory Budget as a Tool Supporting the Development of Civil Society in Poland, “NISPAcee Journal of Public Administration and Policy”, 2020, vol. 13, no. 1, s. 61-79.
- Kersting N., Busse S., Schneider S. H., *Evaluationsbericht Bürgerhaushalt Jena*, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster/Halle(Saale) 2013.
- Kersting N., Gasparikova J., Iglesias A., Krenjova J., Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study, w: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, S. Kuhlmann, H. Bouckaert (Eds.), Palgrave Macmillan, London 2016, s. 317-331.
- Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
- Kębłowski W., von Criegingen M., Participatory budgeting Polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland?, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Oficina/Epopeia, Portugal 2014, s. 369-377.
- Khalili M., Khalili M. R., Inalo A. B., The Effect of Social Capital on Social Participation among citizens in Behshahr, Iran, “European Online Journal of Natural and Social Sciences”, 2014, vol. 2, no. 3, s. 3002-3009.
- Kijek A., Kijek T., Modelling of innovation diffusion, “Operations Research and Decisions”, 2010, vol. 20, no. 3-4, s. 53-68.
- Kim S., Schachter H. L., Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability, “Public Performance & Management Review”, 2013, vol. 36, no. 3, s. 456-471.
- Kim Y., Warner M. E., Pragmatic municipalism or austerity urbanism? Understanding local government responses to fiscal stress, “Local Government Studies”, 2021, vol. 47, no. 2, s. 234-252.
- Kiser E., Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation, “Sociological Theory”, 1999, vol. 17, no. 2, s. 146-170.
- Klages H., Daramus C., *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin.*

Begleitende Evaluation, Speyer Forschungsberichte 249, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2007.

Klijn E. H., New Public Management and Governance: A Comparison, w: *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (Ed.), Oxford University Press, Oxford 2012, s. 201-214.

Klimovský D., Junjan V., Nemeč J., Selected Factors Determining the Adoption and Use of Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe, „Slovak Journal of Political Sciences”, 2021, vol. 21, no. 2, s. 230-255.

Kobylińska U., Koprodukcja usług publicznych w świetle przeglądu literatury, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2017, nr 162, s. 205-218.

Kociuba D., Rabczewska K., Rola budżetów partycypacyjnych w zagospodarowaniu przestrzeni publicznych polskich miast – studium przypadku Lublina, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2019, t. 2, z. 76, s. 82-109.

Köhler P., Mehr Transparenz und Engagement, „Forum Kommunalpolitik“, 2004, Nr. 5, s. 8-9.

Köllner A., Wenn BürgerInnen haushalten, „Forum Kommunalpolitik“, 2004, Nr. 5, s. 10-11.

Komisja Europejska, European Governance: A White Paper, Communication from the Commission, COM920010 428, Brussels 2001.

Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Bertelsmann Stiftung/ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2004, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Kommunaler_Buergerhaushalt.pdf (dostęp: 13.09.2023).

Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht, Innenministerium NRW/Bertelsmann Stiftung, Düsseldorf 2003, <https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/zwischenberich-nrw-2.pdf> (dostęp: 17.02.2022).

Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdam, J. Franzke, H. Kleger (Hrsg.), Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2006.

Kosowski J., Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r., „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 10, s. 66-80.

Kotarski H., Kapitał społeczny – endogeny zasób mieszkańców województwa podkarpackiego, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, 2012, nr 28, s. 244-251.

Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji” koncepcja Serry Arnstein po pięciu dekadach, „Studia Socjologiczne”, 2019, t. 234, z. 3, s. 31-54.

Kowalewski M., Organizowanie miejskiego aktywizmu w Polsce: Kongres Ruchów Miejskich, „Przestrzeń Społeczna”, 2013, t. 6, nr 2, s. 99-124.

Kozub-Karkut M., Wiskulski T., Reputacja jako źródło (społecznej) odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2018, t. 54, nr 3, s. 151-174.

Krasnowolski A., *Budżety obywatelskie (partycypacyjne). Historia instytucji i jej funkcjonowanie w polskich samorządach*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2020.

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

Krenjova J., Raudla R., Policy Diffusion at the Local Level: Participatory Budgeting in Estonia, “Urban Affairs Review”, 2017, vol. 54, no. 2, s. 419-447.

Krygiel P., *Aktywność obywatelska w Polsce – co możemy zrobić?*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.

Kubicki P., Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń, „Studia Socjologiczne”, 2019, t. 3, nr 234, s. 5-30.

Kurdyś-Kujawska A., Zawadzka D., Kwiatkowski G., Rosiński R., Participatory Budgeting in Polish Cities: Funds' Allocation Mechanism, w: *Finance and Sustainability. Proceedings from the Finance and Sustainability Conference*, A. Bem, K. Daszyńska-Żygadło, T. Hajdíkóvá, P. Juhász (red.), Springer, Wrocław 2018, s. 107-120.

Kusiak J., Kacperski W., Kioski z wódką i demokracją. Historia polityczna warszawskich „kawiarni obywatelskich” jako miejsc kształtowania się nowych ruchów miejskich i reprodukcji podziałów społecznych, „Kultura i Społeczeństwo”, 2013, nr 2, s. 67-89.

La Porte T. M., E-government II. Being good and doing well: Organizational openness and government effectiveness on the World Wide Web, “Bulletin of the American Society for Information Science and Technology”, 2005, vol. 31, no. 3, s. 23-27.

Laskowska E., Budżet partycypacyjny i jego rola na przykładzie miasta stołecznego Warszawy, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2017, t. 67, nr 18, s. 73-85.

Lee J., Kim S., Citizens' e-participation on agenda setting in local governance: Do individual social capital and e-participation management matter?, “Public Management Review”, 2017, vol. 20, no. 6, s. 873-895.

Lehtonen P., Policy on the move: the enabling settings of participation in participatory budgeting, “Policy Studies”, 2021, vol. 43, no. 5, s. 1036-1054.

Lerner J., Schugurensky D., Learning citizenship and democracy through participatory budgeting: the case of Rosario, Argentina, Teachers College, Columbia University, 2005, https://baierle.files.wordpress.com/2007/06/rosario_pb_columbia.pdf (dostęp: 05.06.2020).

- Leszkowicz-Baczyński J., Budżet partycypacyjny jako szansa redukcji społecznych problemów miast, „Przegląd Socjologiczny”, 2016, t. 65, nr 1, s. 147-167.
- Leśniewska-Napierała K., Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2019, t. 53, s. 77-93.
- Leśniewska-Napierała K., Napierała T., Participatory budgeting: creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland, “Bulletin of Geography. Socio-economic Series”, 2020, vol. 48, s. 65-81.
- Lévesque B., Social innovation in governance and public management systems: toward a new paradigm?, w: *The International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, F. Moulaert, F. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013, s. 25-39.
- Levitt T., Exploit the Product Life Cycle, “Harvard Business Review”, 1965, vol. 43, s. 81-94.
- Leyden K. M., Social Capital and the Built Environment: The Importance of Walkable Neighborhoods, “American Journal of Public Health”, 2003, vol. 93, no. 9, s. 1546-1551.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G., Local political participation the impact of rules-in-use, “Public Administration”, 2006, vol. 84, no. 3, s. 539-561.
- Lübking U., Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung, *Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung*, w: *Partizipation in der Bürgerkommune*, H. Bauer, C. Büchner, L. Hajasch (Hrsg.), KWI-Schriften 10, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam 2017, s. 33-44.
- Łącka I., Jednostka samorządu terytorialnego jako partner regionalnego systemu innowacji w modelach potrójnej i poczwórnej helisy, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2018, nr 56(4), s. 37-52.
- Łoboda J., *Rozwój koncepcji i modeli przestrzennej dyfuzji innowacji*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1983.
- Maciąg A., Budżet obywatelski jako usankcjonowana szczególna forma konsultacji społecznych – analiza administracyjnoprawna, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 2018, t. 3, nr 2, s. 119-126.
- Macintosh A., *Characterizing e-participation in policy-making. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, IEE Computer Society, Washington, D.C. 2004.
- Mahler F., Marginality and Maldevelopment, w: *Insights into Maldevelopment. Reconsidering the Idea of Progress*, J. Danecki (red.), Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1993, s. 192-200.
- Makowski G., Rozwój sektora organizacji pozarządowych, „Studia BAS”, 2015, t. 44, nr 4, s. 57-85.

- Makowski K., Participatory Budgeting in Poland AD 2019: Expectations, Changes and Reality, "Polish political Science Yearbook", 2019, vol. 48, no. 4, s. 642-652.
- Mallinson D. J., Policy Innovation Adoption Across the Diffusion Life Course, "Policy Studies Journal", 2020, vol. 0, no. 0, s. 1-24.
- Märker O., Bürgerbeteiligung am Haushaltsplanverfahren. Zur Neuerfindung und neuen Verortung der Bürgerhaushalte, Heinrich Böll Stiftung, Policy Paper No. 17, 2016, <https://gutvertreten.boell.de/sites/default/files/2016-05-maerker-buergerhaushalte.pdf> (dostęp: 08.06.2022).
- Märker O., Nitschke U., Bürgerhaushalt als Rahmen einer Beteiligungskultur, w: *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten: Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, T. Ködelpeter, U. Nitschke (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 129-142.
- Märker O., Wehner I., Bürgerhaushalt in der deutschen Kommunalen Praxis am Beispiel der Stadt Köln, w: *Bürgerhaushalt und Gender Budgeting – (wie) geht das zusammen? Dokumentation eines Symposiums vom 5. Juni 2009 in Köln*, V. Vorwerk (Hrsg.), Stadt Köln, Köln 2009, s. 29-34.
- Marks-Krzyszowska M., Zarządzanie publiczne - istota i wybrane koncepcje, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 2016, t. 56, s. 37-51.
- Marques P., Morgan K., Richardson R., Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept, "Environment and Planning, C: Politics and Space", 2018, vol. 36, no. 3, s. 496-512.
- Marquetti A., The Redistributive Effects Of The Participatory Budgeting In Porto Alegre, w: *Widening Democracy: Citizens and Participatory Schemes in Brazil and Chile*, P. Silva, H. Cleuren (Eds.), Koninklijke Brill NV, Leiden/Boston 2009, s. 99-114.
- Marquetti A., Bêrni D., Democracia Participativa, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos municípios gaúchos, 2006, <https://arquivoee.rs.gov.br/3eeg/Artigos/m14t02.pdf> (dostęp: 20.10.2022).
- Marquetti A., da Silva C. E., Campbell A., Participatory Economic Democracy in Action, "Review of Radical Political Economics", 2011, vol. 44, no. 1, s. 62-81.
- Martela B., Bubak G., Janik L., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa/Kraków 2021.
- Martela B., Janik L., Bubak G., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2022.
- Martela B., Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast, „Urban Development Issues”, 2020, vol. 66, s. 173-182.

Masser K., Pistoia A., Nitzsche P, *Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte*, Springer Fachmedien, Wiesbaden 2013.

Matsubara A., Participatory Budgeting in Japan: Ichikawa's Experience, "Socdem Asia", 2015, vol. 4, no. 1, s. 11-13.

Mączka K., Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G., Models of Participatory Budgeting. Analysis of Participatory Budgeting Procedures in Poland, "Polish Sociological Review", 2021, vol. 216, no. 4, s. 473-492.

McLain R. J., Banis D., Todd A., Cerveny L. K., Multiple methods of public engagement: Disaggregating socio-spatial data for environmental planning in western Washington, USA, "Journal of Environmental Management", 2017, vol. 204, s. 61-74.

McNulty S., Mandating PB: Evaluating Fifteen Years of Peru's National Participatory Budgeting Law, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 147-159.

McVoy E. C., Patterns of Diffusion in the United States, "American Sociological Review", 1940, vol. 5, no. 2, s. 219-227.

Meijer A., Bolivar M. P. R., Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance, „International Review of Administrative Sciences”, 2015, vol. 82, issue 2, s. 392-408.

Melgar T., A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era, "Journal of Latin American Studies", 2014, vol. 46, no. 2, s. 121-149.

Menegat R., Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil, "Environment and Urbanization", 2002, vol. 14, no. 2, s. 181-206.

Meseguer C., Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, "The Annals of the American Academy of Political and Social Science", 2005, vol. 598, s. 67-82.

Miejski kodeks dialogu, Biuro Konsultacji Społecznych i Rewitalizacji, Gorzów Wielkopolski 2016, https://partycypacjaobywatelska.pl/konsultacje/wp-content/uploads/sites/4/2016/05/GORZOW_internet.pdf (dostęp: 24.05.2023).

Mills D., Pudney S., Pevcin P., Dvorak J., Evidence-Based Public Policy Decision-Making in Smart Cities: Does Extant Theory Support Achievement of City Sustainability Objectives?, "Sustainability", 2022, vol. 13, no. 3, s. 1-23.

Młodzik E., Założenia koncepcji New Public Management, „Współczesne Problemy Ekonomiczne”, 2015, nr 11, s. 185-193.

- Mohanty S. P., Choppali U., Kougiianos E., Everything you wanted to know about smart cities: The Internet of things is the backbone, "IEEE Consumer Electronics Magazine", 2016, vol. 5, no. 3, s. 60-70.
- Montambeault F., Participatory citizenship in the making? The multiple citizenship trajectories of participatory budgeting participants in Brazil, "Journal of Civil Society", 2016, vol. 12, no. 3, s. 282-298.
- Mordwa S., Zastosowanie autokorelacji przestrzennej w badaniach przestępczości, „Archiwum kryminologii”, 2013, t. 35, s. 61-77.
- Moroń D., Klimowicz M., Podmioty ekonomii społecznej w procesie zarządzania innowacjami społecznymi, „Ekonomia Społeczna”, 2015, nr 1, s. 21-37.
- Morrill R. Gaile G. L., Thrall G. I., *Spatial Diffusion. Reprint*, Grant Ian Thrall, WVU Research Repository, [1988] 2020.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S., Towards Alternative Model(s) of Local Innovation, "Urban Studies", 2005, vol. 42, no. 11, s. 1969-1990.
- Możdżeń M., Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Scholar, Warszawa 2015, s. 65-92.
- Mutz D. C., *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Nabatchi P. T., Leighninger M., *Public Participation for 21st Century Democracy*, Jossey-Bass, Hoboken 2015.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich)*, Warszawa 2019.
- Nam T., Pardo T. A., Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context, w: *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, E. Estevez, M. Janssen (Eds.), Tallinn 2011, s. 185-194.
- Neumeier S., Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? – Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research, "Sociologia Ruralis", 2012, vol. 52, no. 1, s. 48-69.
- Neunecker M., Kein Geld, geht nicht, machen wir schon, „vhw FWS”, 2016, Nr. 5, https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2016/5_2016/FWS_5_16_Neunecker.pdf (dostęp: 22.12.2022), s. 233-238.
- Newman J., Barnes M., Sullivan H., Knops A., Public Participation and Collaborative Governance, "Journal of Social Policy", 2004, vol. 33, no. 2, s. 203-223.

- Newmark A. J., An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion, "Review of Policy Research", 2005, vol. 19, no. 2, s. 151-178.
- Niklewicz N., Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?, „Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, 2014, nr 11, s. 99-119.
- Nilssen M., To the smart city and beyond? Developing a typology of smart urban innovation, "Technological Forecasting and Social Change", 2019, vol. 142, s. 98-194.
- No W., Hsueh L., How a participatory process with inclusive structural design allocates resources toward poor neighborhoods: the case of participatory budgeting in Seoul, South Korea, "International Review of Administrative Sciences", 2020, vol. 88, issue 3, s. 663-681.
- North D. C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- North D. C., Institutions, „The Journal of Economic Perspectives”, 1991, vol. 5, no. 1, s. 97-112.
- Novy A., Leubolt B., Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, "Urban Studies", 2005, vol. 42, no. 11, s. 2023-2036.
- Nowak P., Eksurbanizacja współczesnych miast, „Studia Miejskie”, 2015, t. 20, s. 133-140.
- Nowak W. A., Nowe zarządzanie publiczne: perspektywa rachunkowości, w: *Zarządzanie w sektorze publicznym*, B. Kożuch (red.), Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003, s. 48-53.
- Núñez T., Porto Alegre: from a role model to a crisis, w: *Hope for Democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 517-535.
- O'Hagan A., Hill O'Connor C., MacRae C., Broadhurst J., Teedon P., *Evaluating Participatory Budgeting Activity in Scotland: Interim Report Year 2*, Scottish Government, Edinburgh 2017.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19, "European Research Studies Journal", 2021, vol. 24, Special Issue 3, s. 983-996.
- Olejniczuk-Merta A., Innowacje społeczne, „Konsumpcja i rozwój”, 2013, nr 1, s. 21-34.
- Olson M., *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965.
- Ossowski S., Budżet obywatelski jako forma partycypacji mieszkańców czy narzędzie PR urzędu? Przykład Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego, „Przegląd Politologiczny”, 2017, z. 4, s. 145-158.
- Ostrom E., Ahn T. K., The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action, w: *Handbook of Social Capital: The Troika of Sociology*, G. T. Svendsen, G. L. H. Svendsen (Eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, s. 17-35.

- Ostrowska A., Planowanie i dokonywanie wydatków publicznych w ramach budżetu obywatelskiego – uwagi de lege lata, „Krytyka Prawa”, 2020, t. 12, nr 3, s. 196-123.
- Ostrowski Ł., Rudnicki R., *Jak ewaluować budżet partycypacyjny (obywatelski)?*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych "Stocznia", Warszawa 2015.
- Owsiak K., Wykorzystanie wybranych narzędzi public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 294, s. 109-120.
- Øvretveit J., Understanding the conditions for improvement: research to discover which context influences affect improvement success, „BMJ Quality & Safety”, 2011, vol. 20, s. i18-i23.
- Palm A., Early adopters and their motives: Differences between earlier and later adopters of residential solar photovoltaics, “Renewable and Sustainable Energy Reviews”, 2020, no. 133, s. 1-13.
- Palmero M. J., *Habermas. Wiara w demokrację*, Hachette, Warszawa 2018.
- Park J., Butler J. S., Petrovsky N., Understanding Public Participation as a Mechanism Affecting Government Fiscal Outcomes: Theory and Evidence From Participatory Budgeting, “Journal of Public Administration Research and Theory”, 2022, vol. 3, issue 2, s. 375-389.
- Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*, N. Dias, S. Enríquez, R. Cardita, S. Júlio, T. Serrano T. (Eds.), Epopeia/Oficina, Portugal 2021.
- Patsias C., Latendresse A., Bherer L., Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance', “International Journal of Urban and Regional Research”, 2013, vol. 37, no. 6, s. 2214-2230.
- Peck J., Theodore N., *Fast Policy. Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*, University of Minnesota Press, London 2015.
- Pewiński S., Pandemia uderza w finanse samorządów, „Przegląd Komunalny”, 2020, nr 5, s. 8-11.
- Phills Jr. J. A., Deiglmeier K., Miller D. T., Rediscovering Social Innovation, “Stanford Social Innovation Review”, 2008, vol. 6, no. 4, s. 34-43.
- Pietrzykowski R., Wykorzystanie metod statystycznej analizy przestrzennej w badaniach ekonomicznych, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy”, 2011, nr 4, s. 97-112.
- Pinington E., Lerner J., Schugurensky D., Participatory Budgeting in North America: The case of Guelph, Canada, “Journal of Public Budgeting, Accounting & Principal Management”, 2009, vol. 21, no. 3, s. 455-484.

Pizło W., Studium przypadku jako metoda badawcza w naukach ekonomicznych, „Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Roczniki Naukowe”, 2009, t. 11, nr 5, s. 246-251.

Plamper H., *Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?*, Arbeitspapier No. 32, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2000.

Podkański K., Społeczeństwo obywatelskie w Polsce 25 lat po wielkiej zmianie, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, t. 76, z. 2, s. 89-109.

Podgórnica-Krzykacz A., Innowacje w samorządzie terytorialnym, w: P. A. Nowak, *Innowacje 2014. Innowacyjne działania w ICT*, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, Łódź 2014, s. 5-16.

Podgórnica-Rykała J., Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2019, nr 19 (zeszyt specjalny), s. 221-236.

Podgórnica-Rykała J., Budżet obywatelski jako przykład współdecydowania o rozwoju na szczeblu samorządowym wobec zmian prawnych z 2018 roku, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2018, t. 19, nr 1, s. 107-122.

Pol E., Ville S., Social innovation: Buzz word or enduring term?, “Journal of Socio-Economics”, 2009, vol. 38, no. 6, s. 878-885.

Political Trust and Disenchantment with Politics, C. Eder, I. C. Mochmann, M. Quandt (Eds.), Koninklijke Brill NV, Leiden/Boston 2015.

Polko A., Models of participatory budgeting – the case study of Polish city, “Journal of Economics and Management”, 2015, vol. 19, no. 1, s. 34-44.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford 2011.

Poniatowicz M., Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014, t. 198, z. 1, s. 177-188.

Popławski M., COVID-19 and Direct Contact-Free Democracy – Experiences from Poland, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, t. 58, nr 6, s. 603-614.

Poppenborg A., *Bürgerhaushalt – Umsetzungsmöglichkeiten und Erfahrungen. Beispiel Schleswig-Holstein*, Material 17, InWent gGmbH Servicestelle Kommunen in der einen Welt, Bonn 2005.

Porto de Oliveira O., Brazil Exporting Social Policies: From Local Innovation to a Global Model, “Journal of Politics in Latin America”, 2019, vol. 11, no. 3, s. 249-271.

Porto de Oliveira O., *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting*, Springer International Publishing, Cham 2017.

Pośpiech E., Mastalerz-Kodzis A., Autokorelacja przestrzenna wybranych charakterystyk społeczno-ekonomicznych, „Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych”, 2015, t. 16, nr 4, s. 85-94.

Pradeu G., A third wave of Participatory Budgeting in France, w: *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2018, s. 373-383.

Preskill H., Beer T., Evaluating Social Innovation, FSG & Center for Evaluation Innovation, 2012, <https://www.evaluationinnovation.org/wp-content/uploads/2012/08/EvaluatingSocialInnovation.pdf> (dostęp: 04.08.2021).

Ptak A., Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2015, t. 59, nr 1, s. 138-153.

Public Management and Governance, T. Bovaird, E. Löffler (Eds.), Routledge, London 2015.

Putnam R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster, New York 2000.

Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna, P. Pistelok, B. Martela (red.), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa/Kraków 2019.

Reszel M., Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce, „Akademia Zarządzania”, 2022, vol 6, no. 1, s. 148-161.

Roche C., *Impact Assessment for Development Agencies*, Oxfam/NOVIB, Oxford 1999.

Rogers E. M., *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York 2003.

Rose J., Rios J., Lippa B., Technology support for participatory budgeting, “International Journal of Electronic Governance”, 2011, vol. 3, no. 1, s. 3-24.

Rosel N., Aging In Place: Knowing Where You Are, “The International Journal of Aging and Human Development”, 2003, vol. 57, no. 1 s. 77-90.

Rose R., What is Lesson-Drawing?, “Journal of Public Policy”, 1991, vol. 11, no. 1, s. 3-30.

Rudnicki R., *Ewaluacja trzeciej edycji Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych "Stocznia", Warszawa/Dąbrowa Górnicza 2015.

Ruesch M. A., Wagner M., Participatory Budgeting in Germany – Citizens as Consultants, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina, Portugal 2014, s. 287-298.

Ruśkowski E., Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych, 2010, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1562.pdf> (dostęp: 10.10.2022).

Rüttgers M., Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Analyse-Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft”, 2018, Nr. 30.

Sagan A., *Metodologia badań ekonomicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2016.

Saguin K., Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting, "World Development", 2018, no. 112, s. 220-232.

Scheuer J. D., Convergent and Divergent Processes of Change in Organizations, w: *The Anatomy of Change*, J. D. S. Scheuer (Ed.), Copenhagen Business School Press, Copenhagen 2008, s. 107-137.

Schlosser I., Kinder und Jugendliche im Bürgerhaushalt Marzahn-Hellersdorf., w: *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten: Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, T. Ködelpeter, U. Nitschke (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 143-152.

Schneider A., Ingram H., Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design, "Journal of Public Policy", 1988, vol. 8, no. 1, s. 61-80.

Schneider S. H., Busse S., *Participatory Budgeting in Germany – Towards a More Systematic, Longitudinal Analysis*, ECPR General Conference, Université de Montréal, Montréal 2015.

Schneider S. H., *Bürgerhaushalte in Deutschland. Individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren der Beteiligung*, Springer VS, Wiesbaden 2018.

Schneider S. H., *Bürgerhaushalt Oldenburg 2010/2011. Evaluationsbericht. Dokumentation*, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften (MSW), Oldenburg 2011.

Schneider S. H., *Bürgerhaushalt Oldenburg 2012/2013. Evaluationsbericht. Dokumentation*, Zentrum für Methoden der Sozialwissenschaften (MSW), Oldenburg 2013.

Schneider S. H., Participatory governance for poverty reduction, "Journal of International Development", 1999, vol. 11, no. 4, s. 521-534.

Schot J., Steinmueller W. E., Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change, „Research Policy”, 2018, vol. 47, issue 9, s. 1554-1567.

Schruoffeneger O., Herzberg C., Ist ein grüner Bürgerhaushalt möglich? Vorschläge und Überlegungen zur Gestaltung von Bürgerhaushaltsverfahren in Berliner Bezirken, 2008, https://treffpunkt-freiburg.de/sites/default/files/gruene_leitideen_fuer_buergerhaushalte.pdf (dostęp: 14.12.2022).

Schugurensky D., Introductory essay: Citizenship learning for and through participatory democracy, w: *Learning citizenship by practicing democracy: International initiatives and perspectives*, D. S. E. Pinnington (Ed.), Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2010, s. 1-17.

Schumpeter J., *Business Cycles*, McGraw Hill, New York 1939.

- Secondo D., Jennings P., Building sustainable empowerment: participatory budgeting in North America, w: *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, N. Dias (Ed.), Epopeia/Oficina Portugal 2014, s. 241-253.
- Sheely R., Mobilization, Participatory Planning Institutions, and Elite Capture: Evidence from a Field Experiment in Rural Kenya, "World Development", 2015, vol. 67, s. 251-266.
- Shipan, C. R., Volden C., The Mechanisms of Policy Diffusion, "Journal of Political Science", 2008, vol. 52, no. 4, s. 840-857.
- Shybalkina I., Bifulco R., Does Participatory Budgeting Change the Share of Public Funding to Low Income Neighborhoods?, "Public Budgeting & Finance", 2018, vol. 39, no. 1, s. 45-66.
- Simmons B. A., Elkins Z., The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy, "American Political Science Review", 2004, vol. 98, s. 171-189.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, "International Journal of Urban and Regional Research", 2008, vol. 32, no. 1, s. 164-178.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting, "Journal of Public Deliberation", 2012, vol. 8, no. 2, s. 1-32.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Verfahren und Modelle des Bürgerhaushalts und ihre Umsetzung in Deutschland, Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts, Centre Marc Bloch, Berlin, 21 stycznia 2010 r.
- Składanek B., Budżet partycypacyjny jako instrument aktywizacji społecznej mieszkańców – szanse i zagrożenia związane z jego realizacją na przykładzie miasta Radomia, „Rynek – Społeczeństwo Kultura”, 2017, nr spec. (26), s. 10-14.
- Słocińska A., Rola innowacji społecznych w procesie kreowania wizerunku gminy, w: *Marketing jednostek terytorialnych. Przykłady z Polski*, K. Kuć-Czajkowska, K. Muszyńska (red.), Wyd. UMCS, Lublin 2016, s. 271-292.
- Smith G., *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Sobol A., Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 316, s. 172-182.
- Social Innovation as a Trigger for Transformations: the Role of Research*, B. Leubold, D. MacCallum, A. Mehmood, F. Moulart (Eds.), Publication Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- Sorychta-Wojczyk B., Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce, „Organizacja i zarządzanie. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2015, z. 78, s. 421-430.

Spada P., *The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil*, Latin American Studies Association, Chicago 2014.

Spada P., *The Political and Economic Effects of Brazilian Participatory Budgeting*, C2G2 Talk, University of Southampton, Southampton 2015.

Sroka J., Pawlica B., Podgórska-Rykała J., Bariery formuł deliberacyjnych w świetle badania praktyk budżetowania obywatelskiego w Polsce prowadzonych w okresie pandemii COVID-19, „Studia z Polityki Publicznej”, 2021, t. 8, nr 4(32), s. 97-120.

Sroka J., Pawlica B., Ufel W., *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w kierunku deliberacji czy plebiscytu?*, Wyd. Libron, Kraków 2022.

Stadt Eberswalde, Eberswalder Bürgerbudget. Evaluation, 2020, https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/Buergerbudget/Evaluation_Eberswalder_Buergerbudget_-_Fortschreibung_Februar_2020_.pdf (dostęp: 21.09.2022).

Statystyczny drogowskaz 2. Praktyczne wprowadzenie do analizy wariacji, S. Bedyńska, M. Cypryańska (red.), Wyd. Akademickie Sedno, Warszawa 2013.

Städte der Zukunft modellieren, visualisieren, transformieren: Das Beispiel Eberswalde, T. Schröder, M. Dörk (Hrsg.), Verlag der Fachhochschule Potsdam, Potsdam 2009.

Stempin A., Meandry budżetu partycypacyjnego w Niemczech, w: *Wyzwania rozwoju miast – łączenie samorządów lokalnych, budżet obywatelski*, B. Słusarz (red.), PWE, Zielona Góra 2017, s. 107-121.

Stokłuska E., *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce (wyd. 2)*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.

Stone D., Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines, “Politics”, 1999, vol. 19, no. 1, s. 51-59.

Swanson E. B., Fuller M. K., Nidomolu S., Ramiller N., Ward S. G., Illusive Effects on the Diffusion of an Innovation: A Comment, “Management Science”, 1991, vol. 37, no. 11, s. 1500-1502.

Szarucki M., Metody analizy porównawczej w badaniach międzynarodowych, „Zeszyty Naukowe/Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2010, nr 827, s. 51-66.

Sześciło D., Niemiecki Neues Steuerungsmodell. Nowe zarządzanie publiczne w samorządzie lokalnym, „Samorząd Terytorialny”, 2012, nr 5, s. 45-52.

Sześciło D., Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation, “Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave”, 2015, vol. 15, no. 2, s. 373-388.

Sześciło D., Współzarządzanie a usługi publiczne, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Scholar, Warszawa 2015, s. 286-302.

Szczęśna I., Budżet obywatelski miasta Płocka, jako przejaw demokracji bezpośredniej, „Notatki Płockie: kwartalnik Towarzystwa Naukowego Płockiego”, 2014, t. 59, nr 3(240), s. 29-34.

Śledzik K., Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2257783_code1032344.pdf?abstractid=2257783&mirid=1 (dostęp: 14.11.2022).

Świerczewski B., Wrocławski Budżet Obywatelski. Teraźniejszość i przyszłość, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 2016, t. 1, s. 104-126.

Talpin J., *Schools of democracy: How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions*, ECPR Press, Colchester 2011.

Tarde G., *The laws of imitation*, The Mershon Company Press, New York 1903.

Thomas J. C., Streib G., The New Face of Government: Citizen-Initiated Contacts in the Era of E-Government, “Journal of Public Administration Research and Theory”, 2003, vol. 13, no. 1, s. 83-102.

Touchton M., Wampler B., Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. “Comparative Political Studies”, 2014, vol. 47, issue 10, s. 1442-1469.

Urząd Statystyczny w Lublinie, Statystyczne Vademecum Samorządowca 2020: Miasto Lublin, 2019, https://lublin.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_lubelskie/portrety_miast/miasto_lublin.pdf (dostęp: 05.09.2022).

Valente T. W., Network Models and Methods for Studying the Diffusion of Innovations. w: *Models and Methods in Social Network Analysis*, P. Carrington, J. Scott, S. Wasseran (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 98-116.

Vitale D., Between Deliberative and Participatory Democracy: A Contribution on Habermas, “Philosophy and Social Criticism”, 2006, no. 32, s. 739-766.

Voorberg W. H., Bekkers V. J. J. M., Tummers L. G., A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey, “Public Management Review”, 2015, vol. 17, no. 9, s. 1333-1357.

Vorwerk V., Vom Bürgerhaushalt über das Bürgerbudget zum Finanzreferendum ? Was Politik von Stuttgart und Zürich über Bürgerbeteiligung lernen kann, „Wegweiser Bürgergesellschaft”, 2019, Nr. 1, https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_vorwerk_190125.pdf (dostęp: 20.09.2022).

- Vuta M., Participatory Budgeting – Instrument for Increasing Efficiency of Local Public Administration, “Annals of Dunarea de Jos”, 2017, issue 1, s. 150-155.
- Wajzer M., Long-Term Trends in Conventional Political Participation in the Federal Republic of Germany, „Historia i Polityka”, 2019, no. 30(37), s. 37-47.
- Wampler B., Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities, “Latin American Politics and Society”, 2004, vol. 46, no. 2, s. 73-99.
- Wampler B., McNulty S. L., *Does participatory governance matter?: exploring the nature and impact of participatory reforms*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. 2011.
- Wampler B., McNulty S., Touchton M., *Participatory budgeting in global perspective*, Oxford University Press, Oxford 2021.
- Wampler B., *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 2007.
- Wampler B., *The Diffusion of Brazil's Participatory Budgeting: Should 'Best Practices' Be Promoted?*, Working Paper, Boise State University, Boise 2010.
- Weber M., *Economy and Society*, Harvard University Press, Cambridge 2019.
- Weinfurt K. P., Repeated measures analyses: ANOVA, MANOVA, and HLM, w: *Reading and understanding more multivariate statistics*, L. G. Grimm, P. R. Yarnold (Eds.), American Psychological Association, Washington, D.C. 2000, s. 317-361.
- Westley, F., Social Innovation and Resilience: How One Enhances the Other, “Stanford Social Innovation Review”, 2013, vol. 11, no. 3, s. 6-8.
- Wetoszka P., Diffusion of participatory budgets in Poland: do neighbours matter?, „International Journal of Diffusion”, 2022, vol. 10, no. 4, s. 666-695.
- Wetoszka P., Participatory budgets in Poland and Germany: towards a single model?, „Annales UMCS Sectio H”, 2022, vol. 56, no. 4, s. 207-224.
- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Scholar, Warszawa 2012.
- Williamson O. E., The Economics of Governance, “American Economic Review”, 2005, vol. 95, no. 2, s. 10-18.
- Wiśniewska M., Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim, „Studia Miejskie”, 2018, t. 29, s. 91-99.
- Witkowska-Święcka A., *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, MPIPS, Warszawa 2013.

- Wood T., Murray W. E., Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared, "European Review of Latin American and Caribbean Studies", 2007, no. 83, s. 19-41.
- Woolcock M., The place of social capital in understanding social and economic outcomes, "Canadian Journal of Policy Research", 2001, vol. 2, no. 1, s. 1-35.
- Wójcicki M., Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2013, nr 24, s. 169-184.
- Wójcik M., Fundusz sołecki w świetle nowych regulacji prawnych, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2014, t. 4, nr 2, s. 103-114.
- Wójcikowski G., *Realizacja budżetu obywatelskiego w Wieruszowie. Raport z monitoringu*, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice 2015.
- Wójtowicz K., *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2019.
- Wu Y., Wang W., Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government?: A Comparative Case Study of Two Cities in China, "Australian Journal of Public Administration", 2012, vol. 71, no. 2, s. 122-135.
- Xiong H., Payne D., Kinsella S., Peer effects in the diffusion of innovations: Theory and simulation, "Journal of Behavioral and Experimental Economics", 2016, vol. 63, s. 1-13.
- Zahra S. A., Gedajlovic E., Neubaum D. O., Shulman J. M., A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges, "Journal of Business Venturing", 2009, vol. 24, no. 5, s. 519-532.
- Zawicki M., *Nowe Zarządzanie Publiczne*, PWE, Warszawa 2011.
- Zepic R., Dapp M., Krcmar H., E-Partizipation und keiner macht mit, „HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik”, 2017, vol. 54, no. 4, s. 488-501.
- Zimmer A., Corporatism Revisited – The Legacy of History and the German Nonprofit Sector, "Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations", 1999, vol. 10, s. 37-49.
- Żabiński M., Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), W, Warszawa 2015, s. 178-201.

Akty prawne

Bericht Bürgerhaushalt 2012, Anlage zur Ratsvorlage Nr. V/0589/2012, Stadt Münster, 12.09.2012, <https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=328515&type=do> (dostęp: 11.08.2022).

Bericht Bürgerhaushalt 2014, Anlage zur Ratsvorlage Nr. V/0632/2014, Stadt Münster, 02.09.2014, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=358830&type=do> (dostęp: 12.08.2022).

Bericht Bürgerhaushalt 2016, Anlage zur Beschlussvorlage Nr. V/0747/2016, Stadt Münster, 05.09.2016, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=392529&type=do> (dostęp: 02.09.2022).

Beschlussvorlage Nr. V/0077/2010, Stadt Münster, <https://www.muenster.de/stadt/pdf/V-0077-2010.pdf> (dostęp: 09.08.2022).

Bürgerhaushalt Münster – Ergebnisse der Umfragen im Internet, Beschlussvorlage Nr. V/0712/2013, Stadt Münster, 11.09.2013, https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004036355 (dostęp: 18.08.2022).

Bürgerhaushalt Münster – Sachstandsbericht, Beschlussvorlage Nr. V/0333/2011, Stadt Münster, 13.05.2011, https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004033224 (dostęp: 11.08.2022).

Bürgerumfrage 2013: Ergebnisse zum Bürgerhaushalt, Beschlussvorlage Nr. V/0677/2013, Stadt Münster, 30.08.2013, <https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=343698&type=do> (dostęp: 19.08.2022).

CDU-Fraktion im Rat der Stadt Münster, Rathaus öffnen: Bürgerhaushalt für Münster, Antrag an den Rat Nr. AR-0025-2009, 16.11.2009, https://www.muenster.de/stadt/pdf/V-0077-2010_Anlage2.pdf (dostęp: 09.08.2022).

Eckpunkte des Bürgerhaushalts 2014, Anlage 1 zur Vorlage Nr. V/0983/2013, Stadt Münster, 13.12.2013, <https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=349402&type=do> (dostęp: 11.08.2022)

Einrichtung eines Bürger/innen-Haushaltes in der Stadt Münster, Beschlussvorlage Nr. V/0029/2011, https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004032800 (dostęp: 05.07.2022).

FDP-Ratsfraktion, Erweiterung des Bürgerhaushalts, Antrag an den Rat Nr. A-R/0041/2015, 06.06.2015, <https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=372444&type=do> (dostęp: 19.08.2022).

FDP-Ratsfraktion, Modellversuch: Bürgerbeteiligung bei der Vergabe der frei verfügbaren Mittel in einer Bezirksvertretung ermöglichen, Antrag an den Rat Nr. A-/0014/2010, 11.01.2010, https://www.muenster.de/stadt/pdf/V-0029-2011_Anlage3.pdf (dostęp: 11.08.2022).

FDP-Ratsfraktion, Reform des Bürgerhaushalts, Antrag an den Rat Nr. A-N/004/2015, https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004038359 (dostęp: 15.12.2022).

Fragestunde zur Ratssitzung am 11.02.2015 – „Bürgerhaushalt“ kein herausvoten mehr, Einwohnerfrage Nr. EF-0009/2015, https://www.stadtmuenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004038333 (dostęp: 15.12.2022).

Sachstandbericht Bürgerhaushalt 2011, Anlage 1 zur Ratsvorlage Nr. V/0531/2011, 2011, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=311918&type=do> (dostęp: 05.09.2022).

Satzung zum Bürgerhaushalt der Stadt Eberswalde, Anlage zu der Beschlussvorlage Nr. BV/108/2009, 29.01.2009, <https://sessionnet.eberswalde.de/sessionnet/bi/getfile.php?id=1704&type=do> (dostęp: 18.08.2022).

Uchwała nr XXI/241/07 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 19 grudnia 2007 roku w sprawie: przyjęcia „Programu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Dąbrowie Górniczej na lata 2008-2013, PARTNERSTWO: WSPÓLNIE DLA MIASTA, <https://www.bip.dabrowa-gornicza.pl/12396/dokument/29626> (dostęp: 25.07.2022).

Uchwała nr XXIV/533/2017 Rady Miasta Dąbrowa Górnicza w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2018 rok (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2013 poz. 2079).

Uchwała nr 84/2019 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Zgorzelec dotyczących realizacji projektu pod nazwą: "Budżet obywatelski w Mieście Zgorzelec w 2020 r". (Dz. U. 2019 poz. 4029).

Uchwała nr 184/2016 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Zgorzelec dotyczących realizacji projektu pod nazwą: "Budżet obywatelski w Mieście Zgorzelec w 2017 roku (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3376).

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., w brzmieniu do 30 stycznia 2018 r. (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95).

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. 130).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022 poz. 1005).

Vorwerk V., Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 1.3.2013: Bürgerhaushalte und Offener Haushalt. Regelungen in den Gemeindeordnungen der Länder zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 1999 EK 16/2, Bielefeld 2013, <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-199-16.pdf> (dostęp: 20.09.2022).

Weiterentwicklung Bürgerhaushalt – Eckpunkte des Bürgerhaushalts 2014, Beschlussvorlage V-0983-2013, Stadt Münster, 19.12.2013, <https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/getfile.php?id=349368&type=do> (dostęp: 19.08.2022).

Zarządzenie nr 382/147/16 burmistrza miasta Zgorzelec z dnia 24 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego w Mieście Zgorzelec w 2017 r., <http://bip.um-zgorzelec.dolnyslask.pl/plik.php?id=78597&wer=1> (dostęp: 10.08.2022).

Zasady i tryb realizacji projektu pn. „Budżet obywatelski w mieście Zgorzelec w 2017 r.”, załącznik nr 1 do Uchwały Nr 184/2016 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 28 czerwca 2016 r., <http://bip.um-zgorzelec.dolnyslask.pl/plik.php?id=78902&wer=1> (dostęp: 10.08.2022).

Materialy internetowe

Alsfeld will Bürgerhaushalt einführen, 28.11.2009, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/alsfeld-will-buergerhaushalt-einfuehren> (dostęp: 28.10.2022).

Baar M., Bürgerhaushalt. Aufgeschoben, nicht aufgehoben, 11.12.2004, <https://www.wn.de/muensterland/kreis-steinfurt/lengerich/aufgeschoben-nicht-aufgehoben-1871796> (dostęp: 01.09.2021).

Biuro Partycypacji Społecznej Urzędu Miasta Lublin, Raport z konsultacji społecznych w przedmiocie zasad VI edycji Budżetu Obywatelskiego Miasta Lublin, Lublin, 02.10.2019, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/partycypacja/konsultacje_spoleczne/konsultacje_bo/raport_z_konsultacji_spolecznych_bo2020.pdf (dostęp: 19.08.2022).

Borath J., Schmölln informiert sich über Jenaer Bürgerhaushalts-Modell, 05.11.2011, <https://www.otz.de/politik/schmoelln-informiert-sich-ueber-jenaer-buergerhaushalts-modell-id218056079.html> (dostęp: 17.05.2023).

Budżet obywatelski – jak to było w Łodzi?, 26.11.2013,
<https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-2015/budzet-obywatelski-jak-to-bylo-w-lodzi,18,676,1.html> (dostęp: 18.08.2022).

Budżet obywatelski na start!, 20.08.2012, <https://www.info.elblag.pl/37,26673,Budzet-obywatelski-na-start.html> (dostęp: 27.04.2023).

Budżet obywatelski w Bogatyni?, 19.09.2013,
<https://www.bogatynia.info.pl/newsy/wiadomosci/2257-budet-obywatelski-w-bogatyni> (dostęp: 27.10.2022).

Budżet obywatelski w Kole? Stowarzyszenie Kolanie rozpoczyna prace nad projektem, 10.10.2016,
<https://kolo.naszemiasto.pl/budzet-obywatelski-w-kole-stowarzyszenie-kolanie-rozpoczyna/ar/c8-3882076> (dostęp: 28.10.2022).

Burda E., Radny skrzyżuje się na uchwałę w sprawie budżety obywatelskiego do wojewody [zachowano pisownię oryginalną], 19.10.2020, <https://www.dziennikwschodni.pl/biala-podlaska/terespol-radny-poskarzyl-sie-na-uchwale-w-sprawie-budzety-obywatelskiego-do-wojewody,n,1000276513.html> (dostęp: 31.10.2022).

Bürgerhaushalt: Bonn packt's an, 12.01.2011,
https://www.kommune21.de/meldung_11361_Bonn+packt%E2%80%99s+an.pdf (dostęp: 25.05.2023).

Bürgerhaushalte in den Berliner Bezirken, Mehr Demokratie e. V.,
https://bb.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/buergerhaushalt_berliner_bezirke.pdf (dostęp: 20.06.2023).

Bürgerhaushalt in Herne kommt, 09.10.2012,
<https://www.buergerhaushalt.org/de/article/buergerhaushalt-herne-kommt>, (dostęp: 28.10.2022).

Bürgerhaushalt: Kiel lernt von Potsdam,
<https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/buergerhaushalt-kiel-lernt-von-potsdam> (dostęp: 30.12.2020).

CASE: Participatory Budgeting in Seville, Spain, <https://participaedia.net/case/4224> (dostęp: 12.05.2020).

CASE: Participatory Budget Saving in Solingen, <https://participedia.net/case/970> (dostęp: 08.06.2022).

CASE: Participatory Budgeting (Tower Hamlets, London, UK), <https://participedia.net/case/26> (dostęp: 12.05.2020).

Czy będzie budżet obywatelski w Łukowie?, 26.10.2013,
<http://www.podlasie24.pl/wiadomosci/lukow/czy-bedzie-budzet-obywatelski--w-lukowie-102eb.html> (dostęp: 27.10.2022).

Delijewski J., Budżet obywatelski po gorzowsku, 23.10.2012, <https://www.echogorzowa.pl/news/16/prosto-z-miasta/2012-10-23/budzet-obywatelski-po-gorzowsku-1825.html> (dostęp: 19.04.2023).

Delijewski J., Budżet po zielonogórsku, czyli budżet obywatelski, 16.10.2012, <https://www.echogorzowa.pl/news/16/prosto-z-miasta/2012-10-16/budzet-po-zielonogorsku-czyli-budzet-obywatelski-1757.html> (dostęp: 27.04.2023).

DeStatis, Grad der Verstädterung nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte, https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ-Nicht/Archiv/Standardtabellen/33VerstaedterungVorjahr.xlsx?__blob=publicationFile (dostęp: 08.05.2023).

Drygała P., Dąbrowski Budżet Partycypacyjny, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/Dąbrowski-Budżet-Partycypacyjny_Piotr_Drygala.pdf, 2015 (dostęp: 25.07.2022).

Eberswalder Bürgerbudget. Natürlich beteiligt sich Eberswalde!, 2019, https://www.lokale-demokratie.de/wp-content/uploads/2019/10/Präsentation_Eberswalder-Bürgerbudget.pdf (dostęp: 08.08.2022).

Elbląg będzie miał budżet obywatelski, 22.08.2012, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/elblag-bedzie-mial-budzet-obywatelski,37220.html> (dostęp: 27.04.2023).

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/purchasing-power-parities/data/database> (dostęp: 12.05.2022).

Fundacja Stocznia, Wpływ pandemii na budżet obywatelski w 2020 roku. Wyniki badania ankietowego, 2021, https://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2022/01/raport_26.01_FINAL-1.pdf (dostęp: 14.11.2022).

Gernand A., W Boguchwale o budżecie decydują mieszkańcy, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,14711596,w-boguchwale-o-budzecie-decyduja-mieszkanicy.html> (dostęp: 12.06.2023).

Geusen M., Der Aufwand steht nicht im Verhältnis zum Ertrag, 29.11.2012, https://www.nwzonline.de/oldenburg-kreis/wirtschaft/der-aufwand-steht-nicht-im-verhaeltnis-zum-ertrag_a_1,0,2803869013.html# (dostęp: 28.10.2022).

http://2017.twojadabrowa.pl/aktualnosci/20161220/155/zmiany_w_dabrowskim_budzecie_partycypacyjnym.html (dostęp: 24.05.2023).

<http://bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Komponenten/VergleichendeStadtbeobachtung/staedte-gemeinden/staedte-gemeinden.html> (dostęp: 26.10.2022).

<http://bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/reinhard-mohn-prize/projektthemen/awards-and-prizewinners/#detail-content-51a2-10> (dostęp: 08.03.2023).

<http://bp.partycypacjaobywatelska.pl> (dostęp: 24.10.2022)

<http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/bp/lublin-2014/> (dostęp: 11.07.2022).

<http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/bp/lublin-2018/> (dostęp: 11.07.2022).

<http://budzetalert.pl> (dostęp: 03.12.2020).

<http://budzetyobywatelskie.pl> (dostęp:24.10.2022).

<http://buergerhaushalt.org> (24.10.2022).

<http://buergerhaushalt.org/de/export/processes> (dostęp: 28.10.2022).

<http://buergerhaushalt.org/de/statusberichte> (dostęp: 25.08.2021).

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/> (dostęp: 17.02.2023).

<https://dobraszczecinska.budzet-obywatelski.org/wszystko-o-budzecie/zasady-ogolne> (dostęp: 29.11.2022).

<http://eberswalde.de/start/rathaus-ortsrecht/haushalt-finanzen/buergerbudget> (dostęp: 11.08.2022).

http://goerlitz.de/BB-Strategie_in_Goerlitz.html (dostęp: 10.08.2022).

<http://goerlitz.de/Buergerbeteiligungsraeume.html> (dostęp: 09.08.2022).

http://goerlitz.de/Buergerschaftliche_Beteiligung.html (dostęp: 07.07.2022).

<http://goerlitz.de/Kernmatrix.html> (dostęp: 10.07.2022).

<http://gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 14.10.2022).

<http://graobudzet.crs.org.pl/pl> (dostęp: 18.08.2022).

<http://jugend-budget.de/angebote/> (dostęp: 03.07.2023).

<http://jugend-budget.de/polnische-partnerstaedte/> (dostęp: 10.10.2022).

<http://jugend-budget.de/polskie/> (dostęp: 03.07.2023).

http://kommune21.de/meldung_12958_Best+Practice+B%C3%BCrgerhaushalt.html (dostęp: 08.04.2023).

<http://mach-mit-muenster.de> (dostęp: 09.02.2023).

<http://muensterzukunft.de> (dostęp: 09.02.2023).

http://twojadabrowa.pl/model_21 (dostęp: 08.02.2023).

<http://web.archive.org/web/20130907152122/http://www.buergerhaushalt-schwerte.de/> (dostęp: 01.09.2021).

http://web.archive.org/web/20140403145400/http://www.duisburg.de/medien/dokumente/Pruefung_sergebnisse_Buergerbeteiligung_2013.pdf (dostęp: 03.06.2022).

Im Dutzend billiger oder Warum große Stadtteile beim Bürgerhaushalt stark benachteiligt sein würden, sierpień 2016, <https://insidgreifswald.de/2016/08/im-dutzend-billiger-oder-warum-grosse-stadtteile-beim-buergerhaushalt-stark-benachteiligt-sein-wuerden/> (dostęp: 17.05.2023).

Kassambara A., rstatix: Pipe-Friendly Framework for Basic Statistical Tests (0.7.0), 2021.

Klamann S., Bürgerhaushalt findet Nachhammer, 04.03.2017, <http://web.archive.org/web/20210517162814/https://www.moz.de/lokales/eberswalde/buergerhaushalt-findet-nachhammer-48820534.html> (dostęp: 31.10.2022).

Kleina A., W Elblągu rusza budżet obywatelski, 21.08.2012, <https://publicystyka.ngo.pl/w-elblagu-rusza-budzet-obywatelski> (dostęp: 27.04.2023).

Kongres NGO i Budżet Obywatelski w Lublinie – jak to będzie wyglądało?, <https://lublin.eu/mieszkanicy/partycypacja/budzet-obywatelski/budzet-obywatelski-2015/kongres-ngo-i-budzet-obywatelski-w-lublinie-jak-to-bedzie-wygladalo,13,676,1.html> (dostęp: 18.08.2022).

Krajowy Rejestr Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), <https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> (dostęp: 25.10.2022).

Krasowski P., Mrągowski szkolny budżet obywatelski wzorem dla innych samorządów i organizacji!, 04.04.2022, <https://www.mragowo.pl/mragowski-budzet-obywatelski/szkolny-budzet-obywatelski/7346-mragowski-szkolny-budzet-obywatelski-wzorem-dla-innych-samorzadow-i-organizacji> (dostęp: 02.06.2023).

Loch R., Der Stadtrat tagt: Leipzig soll Bürgerhaushalt einführen, <https://www.liz.de/politik/leipzig/2019/05/Der-Stadtrat-tagt-Leipzig-soll-Buergerhaushalt-einfuehren-275445> (dostęp: 17.05.2023).

Lubelska Grupa Badawcza, Raport dotyczący Budżetu Obywatelskiego 2020, 2019, https://lublin.eu/gfx/lublin/userfiles/_public/mieszkanicy/partycypacja/bo_2020/ewaluacja_budzetu_obywatelskiego.pdf (dostęp: 06.09.2022).

Ludwigshafen: Bürgerhaushalt stößt auf Ablehnung, 08.08.2008, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/ludwigshafen-buergerhaushalt-stoebt-auf-ablehnung> (dostęp: 28.10.2022).

Masser K., Bürgerhaushalte aus Sicht der Kritiker, 18.12.2012, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/buergerhaushalte-aus-sicht-der-kritiker>, (dostęp: 13.05.2022).

Miasto 2077, Raport: Budżet Obywatelski w Polskich Miastach, <https://www.miasto2077.pl/wp-content/uploads/2019/03/Raport-Budz%CC%87ety-Obywatelskie-w-polskich-miastach.pdf> (dostęp: 08.05.2023).

Möckel T., Pirnas Bürger-Kasse bleibt vorerst leer, 24.11.2020, <https://www.saechsische.de/pirna/pirnas-buerger-kasse-bleibt-vorerst-leer-pirna-haushalt-etat-buegerbudget-5323393-plus.html> (dostęp: 17.05.2023).

Niemczyk K., Rafał Gronicz: Państwa pomysły są dla mnie bardzo ważne, 16.09.2016, <https://zgorzelec.naszemiasto.pl/rafal-gronicz-panstwa-pomysly-sa-dla-mnie-bardzo-wazne/ar/c3-3858559> (dostęp: 08.07.2022).

Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra, 2021, https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4151/Nowa_Karta_Lipska-t_umaczenie_ko_cowe_2021.pdf (dostęp: 02.03.2023).

Nowy Model DBP 2.0, 2015, http://2017.twojadabrowa.pl/nowy_model_dbp_20 (dostęp: 08.08.2022).

Offerman A., Cologne adds local cash to revitalise its Participatory Budget, 08.12.2016, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/egovernment/document/cologne-adds-local-cash-revitalise-its-participatory-budget> (dostęp: 9.03.2023).

Otto H., Keinen Bürgerhaushalt wie in Südamerika, 14.04.2010, https://www.nwzonline.de/westerstede/keinen-buergerhaushalt-wie-in-suedamerika_a_1,0,2765812722.htm (dostęp: 28.10.2022).

Participatory Budgeting (PB) Type Groups, opracowanie w ramach projektu EmPaci realizowanego jako część programu Interreg Region Morza Bałtyckiego 2014-2020, University of Rostock 2020, http://empaci.eu/photo/Files/GoA%202.1%20PB%20type%20groups%20working%20document_final%2024112020.pdf (dostęp: 05.10.2022).

Pistelok P., *Dabrowski Budżet partycypacyjny* (2.0). Dobra praktyka”, 05.03.2020, <http://obserwatorium.miasta.pl/dabrowski-budzet-partycypacyjny-2-0-dobra-praktyka> (dostęp: 02.07.2021).

Proć K., Trzynastolatek zgłaszuje w budżecie obywatelskim, 14.08.2018, <https://kruczek.pl/budzet-partycypacyjny-glosowanie-13latkow/> (dostęp: 11.04.2023).

QGIS Development Team, QGIS Geographic Information System, Open Source Geospatial Foundation, 2009, <http://qgis.osgeo.org> (dostęp: 27.09.2021).

R Core Team, R: A Language and Environment for Statistical Computing, Vienna 2021.

Rozmawialiśmy o DBP 2.0, 15.12.2017, http://2018.twojadabrowa.pl/aktualnosci/20171215/193/rozmawialismy_o_dbp_20.html (dostęp: 17.08.2022).

Sąsiadek D., Dąbrowa Górnicza. Pytać, rozmawiać, współdziałać, 18.01.2013, <https://publicystyka.ngo.pl/dabrowa-gornicza-pytac-rozmawiac-wspoldzialac> (dostęp: 08.02.2023).

Scheel A., Der Bürgerhaushalt Lichtenberg erhält die Theodor Heuss Medaille, 2013, <https://www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/blog/der-buergerhaushalt-lichtenberg-erhalt-die-theodor-heuss-medaille> (dostęp: 08.06.2022).

Serce rośnie od budżetu obywatelskiego, 2015, <https://www.maszglos.pl/historie-sukcesu/serce-rosnie-od-budzetu-obywatelskiego/> (dostęp: 17.05.2023).

Serwis samorządowy PAP, Zrównoważone samorzady, 08.11.2012. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/zrownowazone-samorzady> (dostęp: 31.10.2022).

Spada P., Dataset on Brazilian Participatory Budgeting: 1989-2012, <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/EDSNJS>, Harvard Dataverse, Cambridge 2017 (dostęp: 20.01.2022).

Spotkania mapujące w każdej z dzielnic, 07.03.2017, http://2017.twojadabrowa.pl/aktualnosci/20170307/161/spotkania_mapujace_w_kazdej_z_dzielnicy.html (dostęp: 11.07.2022).

Startschuss für den ersten Bürgerhaushalt, 20.09.2012, <https://www.wetterauerzeitung.de/wetterau/bad-nauheim-ort78877/startschuss-ersten-buergerhaushalt-12094773.html> (dostęp: 17.05.2023).

Statista, Verteilung der Gemeinden in Deutschland nach Bundesländern (Stand 31.12.2021), 31.01.2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1253119/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-bundeslaendern/> (dostęp: 08.05.2023).

Stepniak L., Der Eberswalder Stimmtaler, „Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland“, 7/2019, https://www.b-b-e.de/fileadmin/Redaktion/05_Newsletter/01_BBE_Newsletter/2019/newsletter-07-stepniak.pdf (dostęp: 19.08.2022).

Stepniak-Bockelmann L., Aktuelle Situation und Erfahrungen angesichts der Corona-Krise in den Kommunen, https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/Aktuelle_Situation_und_Erfahrungen_angesichts_der_Corona-Krise_in_Kommunen.pdf (dostęp: 07.06.2022).

Stokłuska E., Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 2015, https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/09/praktyka_budzet_obywatelski_sopot.pdf (dostęp: 23.02.2021).

Stokłuska E., Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2014, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”,

2014, <https://stocznia.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RaportDBP2014.pdf> (dostęp: 16.08.2022)

Stokłuska E., Podsumowanie spotkań ewaluacyjnych dotyczących Dąbrowskiego Budżetu Partycypacyjnego na rok 2015, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, http://2015.twojadabrowa.pl/downloads/2015-01-19_15-15-09-401196/Raport.pdf (dostęp: 16.08.2022).

Telewizja Asta, Trzcianka: Nie będzie budżetu obywatelskiego w Trzciance, <https://www.youtube.com/watch?v=0e2xJlyEvA4> (22.12.2022).

Tornesch vielleicht in Zukunft mit Bürgerhaushalt, 06.12.2010, <https://www.buergerhaushalt.org/de/article/tornesch-vielleicht-zukunft-mit-buergerhaushalt?page=2> (dostęp: 28.10.2022).

Vorwerk V., Gonçalves M., Stepniak L., Schneider S. H., 8. Statusbericht. Bürgerhaushalt in Deutschland, 2015, https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/8._Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf (dostęp: 20.12.2022).

Vorwerk V., Gonçalves M., Stepniak L., Schneider S. H., 9. Statusbericht. Bürgerhaushalt in Deutschland (2014-2017), 2018, https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9._Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf (dostęp: 14.11.2022).

"Zatrudnili" dzieci do zbierania głosów. Zapłatą zwolnienie z kartkówki, 21.10.2022, <https://wiadomosci.onet.pl/lodz/szkoly-zatrudnily-dzieci-do-zbierania-glosow-na-budzet-obywatelski/8rjm6hf> (dostęp: 11.04.2023).

Zielińska K., Karpacz: na co budżet obywatelski, 16.04.2014, <https://www.jelonka.com/karpacz-na-co-budzet-obywatelski-51750> (dostęp: 28.04.2023).

Ząbkowice wprowadzają fundusz osiedlowy, 03.11.2015, <https://doba.pl/dza/arttykul/komentarze/4891/15/#> (dostęp: 28.10.2022).

Zensusdatenbank: Ergebnisse des Zensus 2011, <https://ergebnisse2011.zensus2022.de/datenbank/online> (dostęp: 05.09.2022).

Związek Miast Polskich, Budżety obywatelskie w Polsce, 2015, https://web.archive.org/web/20160425085846/http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_154/text_images/Budzet_partycypacyjny_w_Polsce_ZMP_luty2015.xls (dostęp: 20.09.2022).

Załączniki

Załącznik nr 1. Kwestionariusz ankietowy

W zależności od specyfiki innowatora i kompletności danych z nim związanych, zadawano wszystkie lub wybrane spośród następujących pytań:

- Czy w gminie wdrożono budżet obywatelski?
- Ile edycji budżetu obywatelskiego przeprowadzono do roku 2020 włącznie i w jakich latach były one inicjowane?
- Jakie były powody porzucenia bądź zawieszenia realizacji budżetu obywatelskiego?
- Czy gmina planuje wrócić do realizacji budżetu obywatelskiego lub zamierza wdrożyć takie rozwiązanie w przyszłości?

Załącznik nr 2. Analiza wariancji: pierwsza baza danych

Dla zmiennej zależnej podano zaokrąglone do dwóch miejsc po przecinku wartości surowe, sprzed transformacji podyktowanej wymogami analizy wariancji.

Lp.	Nr pary	Gmina	Polska	Mała	Maruder	Środki <i>per capita</i> (SSN)
1	2	Gdańsk	1	0	0	16,57
2	2	Bonn	0	0	0	0,61
3	3	Opole	1	0	0	17,42
4	3	Poczdami	0	0	0	0,59
5	4	Dąbrowa Górnicza	1	0	0	13,07
6	4	Jena	0	0	0	0,2
7	5	Zielona Góra	1	0	0	20,46
8	5	Cottbus	0	0	0	1,14
9	6	Kętrzyn	1	0	0	14,33
10	6	Panketal	0	0	0	0,9
11	7	Konstancin- Jeziorna	1	1	0	18,06
12	7	Bad Wildungen	0	1	0	0,54
13	8	Busko-Zdrój	1	1	0	7,13
14	8	Heilbad Heiligenstadt	0	1	0	1,06
15	10	Gdynia	1	0	0	15,73
16	10	Kilonia	0	0	0	1,1
17	11	Płock	1	0	0	18
18	11	Darmstadt	0	0	0	0,19
19	12	Kalisz	1	0	0	18,42
20	12	Konstancja	0	0	0	1,05
21	13	Skierniewice	1	0	0	12,05
22	13	Pulheim	0	0	0	0,94
23	14	Zamość	1	0	0	13,72

24	14	Eberswalde	0	0	0	2,24
25	15	Jarosław	1	0	0	10,1
26	15	Bernau k. Berlina	0	0	0	2,33
27	16	Krasnystaw	1	1	0	11,15
28	16	Wildeshausen	0	1	0	1,21
29	17	Środa Wielkopolska	1	0	0	5,88
30	17	Schöneiche k. Berlina	0	1	0	1,43
31	18	Orzysz	1	1	0	8,65
32	18	Jüterbog	0	1	0	0,33
33	19	Czarnków	1	1	0	3,55
34	19	Velten	0	1	0	3,78
35	20	Wąbrzeźno	1	1	0	13,99
36	20	Kyritz	0	1	0	2,92
37	22	Olsztyn	1	0	0	8,5
38	22	Gelsenkirchen	0	0	0	0,7
39	23	Rzeszów	1	0	0	16,49
40	23	Braunschweig	0	0	0	0,47
41	24	Siedlce	1	0	0	12,93
42	24	Zwickau	0	0	0	3,03
43	26	Sanok	1	0	0	4,32
44	26	Fürstenwalde/Spree	0	0	0	2,22
45	27	Koluszki	1	0	0	4,93
46	27	Unterschleißheim	0	0	0	3,06
47	28	Brodnica	1	0	0	8,26
48	28	Henstedt-Ulzburg	0	0	0	0,34
49	29	Mińsk Mazowiecki	1	0	0	5,6
50	29	Hohen Neuendorf	0	0	0	3,46
51	30	Augustów	1	0	0	6,29
52	30	Senftenberg	0	0	0	1,12

53	31	Bydgoszcz	1	0	0	16,78
54	31	Mannheim	0	0	1	1,47
55	32	Będzin	1	0	1	6,7
56	32	Dorsten	0	0	1	0,92
57	33	Krosno	1	0	1	16,37
58	33	Greifswald	0	0	1	1,04
59	34	Zgorzelec	1	0	0	4,42
60	34	Görlitz	0	0	1	0,85
61	35	Ząbki	1	0	1	3,11
62	35	Oranienburg	0	0	1	0,86
63	36	Rydułtowy	1	0	1	1,76
64	36	Kamen	0	0	1	0,95
65	37	Mysłowice	1	0	0	5,2
66	37	Freiberg	0	0	1	0,22
67	38	Mosina	1	0	0	3,41
68	38	Bautzen	0	0	1	0,23
69	39	Łomianki	1	0	1	4,55
70	39	Hoyersweda	0	0	1	1,94
71	40	Chrzanów	1	0	1	1,21
72	40	Neuruppin	0	0	1	2,98
73	41	Białogard	1	0	1	6,28
74	41	Schwedt/Oder	0	0	1	2,27
75	42	Jasło	1	0	1	5,41
76	42	Schwandorf	0	0	1	3,14
77	43	Bartoszyce	1	0	1	0,48
78	43	Hennigsdorf	0	0	1	3,43
79	44	Barlinek	1	1	0	6,13
80	44	Hechingen	0	1	1	2,35
81	45	Świdwin	1	1	1	1,46
82	45	Prenzlau	0	1	1	1,45
83	46	Złotoryja	1	1	1	2,95

84	46	Eching	0	1	1	3,23
85	47	Przeworsk	1	1	1	5,05
86	47	Cremlingen	0	1	1	5,4
87	49	Krynica-Zdrój	1	1	0	9,38
88	49	Bad Freienwalde n. Odrą	0	1	1	1,87
89	50	Kańczuga	1	1	1	6,47
90	50	Pritzwalk	0	1	1	3,69
91	51	Czarna Białostocka	1	1	1	10,01
92	51	Wustermark	0	1	1	4,7
93	52	Nowe Miasto n. Pilicą	1	1	1	2,94
94	52	Nuthetal	0	1	1	4,99
95	53	Opatów	1	1	1	3,24
96	53	Kremmen	0	1	1	5,91
97	54	Drzewica	1	1	1	3,73
98	54	Ketzin/Havel	0	1	1	7,12
99	55	Szczecinek	1	0	1	7,61
100	55	Frankfurt n. Odrą	0	0	1	0,63
101	56	Knurów	1	1	0	8,14
102	56	Lahr/Schwarzwald	0	1	1	1,92
103	57	Tuchola	1	0	1	5,62
104	57	Gersthofen	0	0	1	4,02
105	58	Nowa Ruda	1	0	1	5,13
106	58	Neufahrn	0	0	1	1,34
107	59	Trzcianka	1	0	1	5,78
108	59	Nauen	0	1	1	3,14
109	60	Drezdenko	1	1	1	13,25
110	60	Templin	0	1	1	1,72
111	61	Sianów	1	1	1	3,25
112	61	Künzelsau	0	1	1	2,9

113	62	Woźniki	1	1	1	7,92
114	62	Perleberg	0	1	1	3,72
115	63	Trzebiatów	1	1	1	3,10
116	63	Dallgow-Döberitz	0	1	1	4,47
117	64	Dynów	1	1	1	3,1
118	64	Bützow	0	1	1	3,48
119	65	Piława Górna	1	1	1	1,77
120	65	Teublitz	0	1	1	4,87
121	66	Wąsosz	1	1	1	10,58
122	66	Roßwein	0	1	1	2,39
123	67	Bychawa	1	1	1	15,45
124	67	Schondorf am Ammersee	0	1	1	2,28
125	68	Lubniewice	1	1	1	10,91
126	68	Steinberg am See	0	1	1	7,08
127	69	Nowogrodziec	1	1	1	2,21
128	69	Beelitz	0	1	1	6,37
129	70	Ostróda	1	1	1	5,73
130	70	Kamenz	0	1	1	0,47
131	71	Prószków	1	1	1	14,69
132	71	Rodewisch	0	1	1	1,4
133	73	Czarne	1	1	1	19,39
134	73	Seelow	0	1	1	1,65
135	74	Postomino	1	1	1	10,88
136	74	Flecken Adelebsen	0	1	1	7,23
137	75	Łapy	1	0	1	4,12
138	75	Finsterwalde	0	1	1	1,39
139	76	Opoczno	1	0	1	5,55
140	76	Hoppegarten	0	1	1	2,46
141	77	Chełm	1	0	0	15,14
142	77	Sindelfingen	0	0	1	0,42

143	79	Czaplinek	1	1	1	4,11
144	79	Lychen	0	1	1	1,41
145	80	Kołbaskowo	1	1	1	27,91
146	80	Michendorf	0	1	1	1,41
147	81	Tychy	1	0	0	14,89
148	81	Ingolstadt	0	0	0	0,65
149	83	Olesno	1	1	1	4,29
150	83	Bad Mergentheim	0	0	1	1,15
151	84	Międzyzdroje	1	1	1	12,21
152	84	Mühlenbecker Land	0	1	1	2,99

Załącznik nr 3. Analiza wariancji: druga baza danych

Dla zmiennych zależnych podano zaokrąglone do dwóch miejsc po przecinku wartości surowe, sprzed transformacji podyktowanej wymogami analizy wariancji.

Lp.	Nr pary	Gmina	Polska	Mała	Maruder	Środki <i>per capita</i> (SSN)	Stopa partycypacji
1	4	Dąbrowa Górnicza	1	0	0	13,07	0,06
2	4	Jena	0	0	0	0,2	0,01
3	13	Skierniewice	1	0	0	12,05	0,03
4	13	Pulheim	0	1	0	0,94	0,02
5	14	Zamość	1	1	0	13,72	0,06
6	14	Eberswalde	0	1	0	2,24	0,05
7	16	Krasnystaw	1	0	0	11,15	0,16
8	16	Wildeshausen	0	0	0	1,21	0,01
9	17	Środa Wielkopolska	1	0	0	5,88	0,22
10	17	Schöneiche k. Berlina	0	0	0	1,43	0,04
11	22	Olsztyn	1	0	0	8,5	0,12
12	22	Gelsenkirchen	0	0	0	0,7	0,00
13	26	Sanok	1	0	0	4,32	0,11
14	26	Fürstenwalde/ Spree	0	0	0	2,22	0,03
15	27	Koluszki	1	0	0	4,93	0,21
16	27	Unterschleißh eim	0	0	0	3,06	0,04

17	28	Brodnica	1	0	0	8,26	0,12
18	28	Henstedt- Ulzburg	0	0	0	0,34	0,02
19	29	Mińsk Mazowiecki	1	0	0	5,6	0,11
20	29	Hohen Neuendorf	0	0	0	3,46	0,03
21	35	Ząbki	1	0	1	3,11	0,07
22	35	Oranienburg	0	0	1	0,86	0,02
23	37	Mysłowice	1	0	0	5,2	0,04
24	37	Freiberg	0	0	1	0,22	0,01
25	39	Łomianki	1	0	1	4,55	0,07
26	39	Hoyersweda	0	0	1	1,94	0,07
27	40	Chrzanów	1	1	1	1,21	0,09
28	40	Neuruppin	0	1	1	2,98	0,02
29	41	Białogard	1	1	1	6,28	0,10
30	41	Schwedt/Oder	0	1	1	2,27	0,10
31	42	Jasło	1	1	1	5,41	0,06
32	42	Schwandorf	0	1	1	3,14	0,01
33	43	Bartoszyce	1	1	1	0,48	0,04
34	43	Hennigsdorf	0	1	1	3,43	0,03
35	45	Świdwin	1	1	1	1,46	0,11
36	45	Prenzlau	0	1	1	1,45	0,02
37	48	Golub- Dobrzyń	1	1	1	0,91	0,02
38	48	Glienicke- Nordbahn	0	1	1	7,53	0,07

39	49	Krynica-Zdrój	1	1	0	9,38	0,15
40	49	Bad Freienwalde n. Odrą	0	1	1	1,87	0,07
41	51	Czarna Białostocka	1	0	1	10,01	0,15
42	51	Wustermark	0	0	1	4,7	0,04
43	52	Nowe Miasto n. Pilicą	1	1	1	2,94	0,03
44	52	Nuthetal	0	1	1	4,99	0,08
45	53	Opatów	1	0	1	3,24	0,21
46	53	Kremmen	0	0	1	5,91	0,04
47	54	Drzewica	1	0	1	3,73	0,10
48	54	Ketzin/Havel	0	1	1	7,12	0,14
49	55	Szczecinek	1	1	1	7,61	0,18
50	55	Frankfurt n. Odrą	0	1	1	0,63	0,08
51	56	Knurów	1	1	0	8,14	0,03
52	56	Lahr/Schwarz -wald	0	1	1	1,92	0,01
53	58	Nowa Ruda	1	1	1	5,13	0,07
54	58	Neufahrn	0	1	1	1,34	0,01
55	59	Trzcianka	1	1	1	5,78	0,09
56	59	Nauen	0	1	1	3,14	0,01
57	60	Drezdenko	1	1	1	13,25	0,15
58	60	Templin	0	1	1	1,72	0,02
59	61	Sianów	1	1	1	3,25	0,09
60	61	Künzelsau	0	1	1	2,9	0,05

61	63	Trzebiatów	1	0	1	3,1	0,10
62	63	Dallgow- Döberitz	0	1	1	4,47	0,04
63	64	Dynów	1	1	1	3,1	0,10
64	64	Bützow	0	1	1	3,48	0,05
65	84	Międzyzdroje	1	0	1	12,21	0,20
66	84	Mühlenbecker Land	0	0	1	2,99	0,03

Załącznik nr 4. Arkusz ewaluacji budżetów obywatelskich

Wymiar analizy	Kryterium	Zakres minimalny (innowacja instrumentalna)	Zakres podstawowy (innowacja uzupełniająca)	Zakres rozszerzony (innowacja instytucjonalna)
Instytucjonalizacja innowacji	<p>Poziom instytucjonalizacji.</p> <p>Zakres realizowanych celów i powiązania z innymi instrumentami.</p>	<p>BO jako nieformalna procedura, niepowiązana z innymi instrumentami partycypacji.</p> <p>Ograniczone cele realizacji innowacji. BO jako narzędzie doraźnej interwencji.</p>	<p>BO jako instytucja polityki lokalnej.</p> <p>BO uzupełnia inne narzędzia partycypacji, może być wykorzystywany łącznie z nimi.</p> <p>Zróżnicowane cele realizacji innowacji.</p>	<p>BO jako element długofalowej strategii rozwoju gminy i część lokalnej kultury partycypacji.</p> <p>Powiązania z innymi narzędziami partycypacji publicznej.</p> <p>Zróżnicowane cele realizacji innowacji.</p>
Governance	Formy demokracji	Demokracja partycypacyjna, sprowadzająca się do mechanizmów konkurencji o ograniczone zasoby.	<p>Dominuje demokracja partycypacyjna.</p> <p>Dąży się do uwzględnienia potrzeb zróżnicowanych grup interesariuszy partycypacji.</p>	Przeważają mechanizmy demokracji deliberatywnej.

				Uwzględnia się potrzeby zróżnicowanych grup interesariuszy.
	Przepływ informacji oraz kanały uczestnictwa	Przepływ informacji ograniczony, jednostronny. Jeden kanał uczestnictwa (off- lub online).	Przepływ informacji dwustronny, z przewagą aktywności władz lokalnych. Kilka kanałów uczestnictwa (off- lub online).	Przepływ informacji dwustronny. Zróżnicowane kanały uczestnictwa off- i online.
	Frekwencja i <i>empowerment</i>	Frekwencja nie przekracza 5% (głosowanie powszechne) lub projekty wybierane są przez administrację. Partycypacja grup zagrożonych marginalizacją w życiu politycznym (w tym osób starszych i młodzieży) wyraźnie mniej niż proporcjonalna w stosunku do ich udziału w strukturze demograficznej gminy.	Frekwencja między 5-15% lub projekty wybierane są przez gremium, przy ograniczonym udziale strony społecznej. Działania na rzecz zwiększenia odsetka osób z grup zagrożonych marginalizacją w życiu politycznym wśród uczestników partycypacji.	Frekwencja między powyżej 15% lub projekty wybierane są przez gremium, przy znacznym udziale strony społecznej. Grupy społeczne zagrożone marginalizacją w życiu politycznym są istotnymi uczestnikami BO.

		Znaczące zróżnicowanie w poziomie zaangażowania według płci.	Niewielkie zróżnicowanie w poziomie zaangażowania według płci.	Niewielkie zróżnicowanie w poziomie zaangażowania według płci. Działania na rzecz zwiększenia aktywności kobiet.
	Decentralizacja	Partycypacja wyłącznie na poziomie wybranych dzielnic/osiedli LUB Partycypacja wyłącznie na poziomie gminy	Partycypacja na poziomie gminy oraz na poziomie dzielnic/osiedli podczas nielicznych faz cyklu.	Partycypacja na poziomie gminy oraz na poziomie dzielnic/osiedli podczas większości faz cyklu.
	Mechanizmy podejmowania decyzji	Władza lokalna podejmuje decyzje na podstawie propozycji obywateli (obywatele-konsultanci)	Przywileje decyzyjne scedowane na istniejące instytucje władzy lokalnej lub społeczeństwa obywatelskiego.	Pojawiają się nowe struktury partycypacji, np. specjalne gremia obywatelskie o pewnym zakresie autonomii decyzyjnej
	Mechanizmy kontroli i rozliczalności (<i>accountability</i>)	W obrębie instytucji władzy lokalnej.	Z udziałem lokalnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego lub instytucji zewnętrznych.	Z udziałem lokalnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji zewnętrznych.

			Możliwość wpływu różnych interesariuszy partycypacji na jej zasady.	Rzeczywisty wpływ różnych interesariuszy partycypacji na jej zasady.
Instrument gospodarowania środkami publicznymi	Środki w puli	mniej niż 2 jednostek SSN (wg standardu siły nabywczej) <i>per capita</i>	2-15 SSN <i>per capita</i>	powyżej 15 SSN <i>per capita</i>
	Kryteria alokacji zasobów	Brak kryteriów lub według granic podziału administracyjnego, bez uwzględniania przestrzennych oraz demograficznych cech jednostek pomocniczych.	Według podziału administracyjnego, z uwzględnieniem przestrzeni funkcjonalnych (granic nieformalnych). LUB Według podziału administracyjnego, z uwzględnieniem przestrzennych oraz demograficznych cech jednostek pomocniczych. LUB Według kryteriów tematycznych bądź innych, związanych z realizacją celów społecznych	Z uwzględnieniem zróżnicowania jakości życia w przekroju terytorialnym.

	Specyfika projektów	<p>Głównie pomysły o zasięgu ogólnomiejskim (w formie niewiążących sugestii), w przeważającej części drobne, zw. m.in. z infrastrukturą drogową.</p> <p>Projekty o szczególnym oddziaływaniu społecznym stanowią mniej niż 10% procent wszystkich realizowanych projektów.</p>	<p>Projekty zróżnicowane, np. o charakterze dzielnicowym i ogólnomiejskim lub według innego podziału.</p> <p>Projekty służące realizacji celów zrównoważonego rozwoju stanowią ponad 10% wszystkich realizowanych projektów.</p>	<p>Projekty zróżnicowane, np. o charakterze dzielnicowym i ogólnomiejskim lub według innego podziału.</p> <p>Preferowane i realizowane są projekty służące realizacji celów zrównoważonego rozwoju.</p>
	Terminowość realizacji	Mniej niż 70% projektów jest realizowanych w zakładanym przez innowatora terminie.	70-90% projektów jest realizowanych w zakładanym przez innowatora terminie.	Ponad 90% projektów realizowanych jest w zakładanym przez innowatora terminie.
	Dyskusja o budżecie	Brak	Częściowa, np. w ramach zgłaszanych projektów lub spotkań informacyjnych	BO jako element szerszej dyskusji nad wydatkami i wpływami budżetowymi.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Y. Cabannes, Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals, Working Paper N°140, UN-HABITAT, Nairobi 2004.

Spis rysunków

Rysunek 1-1. Kluczowi aktorzy sieci partnerstw lokalnych.....	44
Rysunek 1-2. Cykl życia innowacji	58
Rysunek 1-3. Schemat analizy uwarunkowań dyfuzji innowacji	60
Rysunek 1-4. Aktorzy procesu dyfuzji.....	61
Rysunek 1-5. Model dyfuzji innowacji.....	63
Rysunek 2-1. Drabina partycypacji S. Arnstein.....	87
Rysunek 2-2. Typy budżetów obywatelskich wg N. Diasa	90
Rysunek 2-3. Cykl BO w Porto Alegre.....	95
Rysunek 2-4. Skład Rady BO w Porto Alegre.....	97
Rysunek 2-5. Modele budżetów obywatelskich.....	103
Rysunek 3-1. Warianty budżetu obywatelskiego w Niemczech.....	169
Rysunek 4-1. Liczba gmin z aktywnymi BO w relacji do wszystkich gmin w państwie.....	191
Rysunek 4-2. Dyfuzja budżetów obywatelskich w Polsce w latach 2011-2020.	192
Rysunek 4-3. Dyfuzja innowacji w Niemczech w latach 1998-2020	193
Rysunek 4-4. Innowatorzy z Niemiec z aktywnymi BO	194
Rysunek 4-5. Saldo fluktuacji innowatorów z aktywnymi BO w Polsce i w Niemczech.....	195
Rysunek 4-6. Polscy i niemieccy innowatorzy realizujący BO cyklicznie w latach 2015-2020	196
Rysunek 4-7. Udziały innowatorów w populacji samorządów gminnych w województwach w Polsce w latach 2013-2020.....	198
Rysunek 4-8. Udziały innowatorów w populacji samorządów gminnych w niemieckich krajach związkowych.....	199
Rysunek 4-9. Udziały kohort w ogóle populacji innowatorów.....	201

Rysunek 4-10. Przestrzenna koncentracja kohort innowatorów z Polski.....	203
Rysunek 4-11. Przestrzenna koncentracja kohort innowatorów z Niemiec	204
Rysunek 4-12. Pionierzy w Polsce i w Niemczech według liczby innowatorów	207
Rysunek 4-13. Innowatorzy w Polsce według statusu gminy dużej.....	228
Rysunek 4-14. Innowatorzy w Polsce według statusu miasta na prawach powiatu	229
Rysunek 4-15. Innowatorzy w Polsce według przynależności do kohort późnych	242
Rysunek 4-16. Innowatorzy w Niemczech według statusu gminy dużej	243
Rysunek 4-17. Innowatorzy w Niemczech według statusu miasta na prawach powiatu	244
Rysunek 4-18. Innowatorzy w Niemczech według przynależności do kohort późnych.....	252
Rysunek 4-19. Innowatorzy w Niemczech według realizacji przynajmniej jednej edycji w formule z wydzieloną kwotą	253
Rysunek 5-1. Funkcjonalność wybranych polskich i niemieckich budżetów obywatelskich.....	261
Rysunek 5-2. Pula środków per capita (SSN), I baza danych	262
Rysunek 5-3. Pula środków per capita (SSN), II baza danych.....	262
Rysunek 5-4. Frekwencja w głosowaniu (w %), II baza danych	263
Rysunek 5-5. Udział "typów idealnych" BO w kształtowaniu procedur pary pierwszej.....	283
Rysunek 5-6. Ewaluacja BO pierwszej pary	293
Rysunek 5-7. Udział "typów idealnych" BO w kształtowaniu procedur pary drugiej	296
Rysunek 5-8. Ewaluacja BO drugiej pary	307

Rysunek 5-9. Udział "typów idealnych" BO w kształtowaniu procedur pary trzeciej	309
Rysunek 5-10. Ewaluacja BO trzeciej pary	313

Spis tabel

Tabela 1-1. Przegląd definicji innowacji społecznej	51
Tabela 1-2. Typy innowacji społecznych	54
Tabela 1-3. Mechanizmy transferu oraz tryby innowacji	69
Tabela 2-1. Etapy procesu dyfuzji budżetu obywatelskiego	81
Tabela 2-2. Wybrane kryteria typologizacji budżetów obywatelskich	110
Tabela 2-3. Wymiary analizy budżetów obywatelskich.....	116
Tabela 3-1. Funkcje pośredników-ekspertów w dyfuzji budżetów obywatelskich	155
Tabela 3-2. Kluczowe instytucjonalne uwarunkowania dyfuzji budżetów obywatelskich w Polsce i w Niemczech.....	159
Tabela 3-3. Przykłady szczególnych wariantów budżetów obywatelskich w Polsce	163
Tabela 3-4. Typowe kombinacje cech budżetów obywatelskich w Niemczech .	170
Tabela 3-5. Cechy głównych wariantów budżetu obywatelskiego w Niemczech	182
Tabela 4-1. Kategorie innowatorów w Polsce i w Niemczech.....	200
Tabela 4-2. Wybrane cechy pionierów	207
Tabela 4-3. Wybrane cechy wczesnych naśladowców	210
Tabela 4-4. Wybrane cechy innowatorów wczesnej większości.....	213
Tabela 4-5. Wybrane cechy innowatorów późnej większości.....	216
Tabela 4-6. Wybrane cechy maruderów	219
Tabela 4-7. Zmienne w badaniu autokorelacji przestrzennej	226
Tabela 5-1. Modele ANOVA dla zmiennej "pula", II baza danych	267
Tabela 5-2. Modele ANOVA dla zmiennej "frekwencja", II baza danych	268
Tabela 5-3. Test ANOVA dla zmiennej "pula", I baza danych	269

Tabela 5-4. Testy rzeczywiście znaczących różnic dla kombinacji cech budżetów obywatelskich.....	270
Tabela 5-5. Badane pary innowatorów	275
Tabela 5-6. Zasady punktacji w procedurze ewaluacji	279

Spis załączników

Załącznik nr 1. Kwestionariusz ankietowy.....	371
Załącznik nr 2. Analiza wariancji: pierwsza baza danych.....	372
Załącznik nr 3. Analiza wariancji: druga baza danych.....	378
Załącznik nr 4. Arkusz ewaluacji budżetów obywatelskich.....	382