


*Borys Martela*

*Institut Rozwoju Miast i Regionów  
Obserwatorium Polityki Miejskiej  
bmartela@irmir.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-2142-5342>*

## Znaczenie budżetu obywatelskiego w rozwoju zrównoważonego transportu. Analiza projektów wybranych przez mieszkańców wielkopolskich miast w latach 2020–2021

**Zarys treści:** Artykuł przedstawia wyniki analizy projektów wybranych do realizacji w ramach budżetów obywatelskich zorganizowanych w 20 miastach województwa wielkopolskiego w latach 2020–2021. Badanie wykazało, że szacunkowe koszty infrastruktury wyniosły 20% kwoty na BO. Większość tych środków przypadła na zadania uwzględniające potrzeby pieszych i rowerzystów. Infrastruktura związana z przemieszczaniem się samochodem osobowym odgrywała mniejszą rolę. Tego typu zależności zaobserwowano przeważnie w miastach, także mniejszych, co obrazuje, że zainteresowanie infrastrukturą pieszą i rowerową nie ogranicza się do największych ośrodków. Pomimo wyboru tylko jednego projektu związanego z komunikacją zbiorową należy stwierdzić, że BO okazał się procedurą sprzyjającą rozwojowi zrównoważonego transportu w regionie.

**Słowa kluczowe:** partycypacja obywatelska, konsultacje społeczne, polityka miejska, ruch rowerowy, ruch pieszy

### Wprowadzenie

Budżet obywatelski (BO) jest narzędziem partycypacji obywatelskiej, umożliwiającym mieszkańcom podejmowanie decyzji o części wydatków publicznych. W literaturze podkreśla się, że prawidłowo realizowane budżety mogą przekładać się na większe poczucie sprawności mieszkańców na sprawy gminy, wzrost zaufania do władz czy na lepsze dostosowanie wydatków publicznych do potrzeb społecznych.

Kwestią dyskusyjną pozostaje pytanie, w jaki sposób inwestycje wybierane w ramach budżetów obywatelskich przekładają się na rozwój miast. Artykuł podejmuje ten problem w odniesieniu do infrastruktury transportowej. Celem badania była identyfikacja i ocena inwestycji transportowych przewidzianych w projektach, które zostały wybrane do realizacji w ramach BO zorganizowanych

w województwie wielkopolskim. Artykuł prezentuje dane na temat skali projektów transportowych oraz ich charakteru. Kluczowe pytanie badawcze brzmiało: w jakim stopniu projekty wybrane w BO sprzyjają komunikacji samochodowej, a w jakim są nastawione na rozwój zrównoważonych form transportu, czyli poruszania się pieszo, rowerem i komunikacją publiczną.

Postawione w artykule pytania badawcze wpisują się w dotychczasowe badania dotyczące budżetów obywatelskich w Wielkopolsce i służą weryfikacji obserwacji innych badaczy oraz pogłębieniu wglądu w tematy przez nich poruszone. Z dotychczasowych analiz projektów wiadomo, że szansa na wybór projektów rowerowych w BO rośnie wraz z wielkością miasta. Sugeruje to większą skłonność mieszkańców tych miast do popierania zadań wpisujących się w ideę zrównoważonego transportu (zob. Mucha 2018, s. 64–65, Martela 2020, s. 176–178).

Projekty transportowe w BO nie były do tej pory częstym przedmiotem zainteresowania badaczy, a uwagi na ich temat pojawiały się raczej na marginesie ogólniejszych badań. Jednym z nielicznych wyjątków była analiza dotycząca poznańskiego BO przeprowadzona przez Bernaciaka i Bernaciak (2019). Ich badania pozwoliły stwierdzić, że budżet obywatelski w Poznaniu okazał się efektywnym mechanizmem implementacji celów zrównoważonego rozwoju związanych z transportem, szczególnie w odniesieniu do rozwoju infrastruktury ułatwiającej poruszanie się pieszo i na rowerze.

Otwarte pozostawało pytanie, czy podobne prawidłowości będą możliwe do zaobserwowania w kolejnych latach, zarówno w odniesieniu do Poznania, jak i do innych miast w województwie.

Wnioski przedstawione w artykule zostały wyciągnięte na podstawie analizy projektów wybranych do realizacji w latach 2020–2021 w 20 miastach powyżej 5 tys. mieszkańców w województwie wielkopolskim.

## Przegląd literatury. Koncepcja budżetu obywatelskiego i zrównoważonego transportu w mieście

Budżet obywatelski to procedura, w ramach której mieszkańcy podejmują decyzje na temat części wydatków publicznych. Pomysł, by to sami obywatele mieli decydujący głos w sprawie inwestycji miejskich, narodził się na przełomie lat 80. i 90. XX w. w Porto Alegre w Brazylii. Opracowany tam mechanizm współdecydowania, znany w literaturze naukowej pod nazwą „budżetowania partycypacyjnego” (ang. *participatory budgeting*), okazał się sukcesem i szybko znalazł zwolenników poza Ameryką Południową.

W Polsce idea budżetu partycypacyjnego zaczęła się na dobre rozwijać pod koniec pierwszej dekady XXI w. Rozwój praktyk współdecydowania mieszkańców w zakresie finansów publicznych odbywał się dwutorowo, najpierw na terenach wiejskich w formie funduszu sołeckiego<sup>1</sup>, a potem również w miastach, gdy

<sup>1</sup> Pierwsza ustawa o funduszu sołeckim pochodzi z 20 lutego 2009 r., druga z 21 lutego 2014 r.

w 2011 r. pierwszy budżet wprowadził Sopot. Do Sopotu w kolejnych latach dołączały następne gminy oraz powiaty i województwa<sup>2</sup>. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2017 r. kwotę na BO wyodrębniło 12,4% gmin, a także 1,3% powiatów i 18,8% województw (Goś-Wójcicka i in. 2018, s. 8).

W 2018 r. wprowadzono przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego w ustawach o samorządzie: (1) gminnym, (2) powiatowym i (3) wojewódzkim. We wszystkich tych aktach prawnych budżet obywatelski definiuje się jako szczególną formę konsultacji. W art. 5a, ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje się, że „w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”. Analogiczne przepisy wprowadzono również w ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim.

Do podstawowych funkcji budżetowania partycypacyjnego w literaturze zalicza się redystrybucję i alokację środków publicznych. Procedura może również prowadzić do zwiększenia zaangażowania mieszkańców, wzrostu transparentności decyzji finansowych, krzewienia postaw współodpowiedzialności za miasto, a także wzmocnienia pozycji grup wcześniej zmarginalizowanych (Jeran i in. 2018, s. 122–123).

W odróżnieniu od przykładów budżetowania partycypacyjnego w Ameryce Południowej, polski model BO charakteryzuje się bardzo rywalizacyjnym charakterem. Wyboru projektów dokonuje się w ramach głosowania i w większości miast nie towarzyszą mu ani szersze dyskusje, ani próby wypracowania kompromisowego podziału środków, który by odpowiadał na różne zgłoszone potrzeby (zob. omówienie literatury w: Brzeziński 2017, s. 137–138, Pistelok 2019, s. 144–146). Procedura, w ramach której nieduża grupa aktywnych liderów składa projekty, na które można potem zagłosować, sprawia, że zdaniem Mączki i in. (2021, s. 486; tłum. własne) polski model budżetowania partycypacyjnego, tj. budżet obywatelski, „może być scharakteryzowany jako szerokie, ale płytkie konsultacje”.

Uczestnictwo dużej liczby mieszkańców w głosowaniu na zadania BO przekłada się jednak na legitymizację wyników<sup>3</sup>. Nawet autorzy krytycznie oceniający praktykę BO w Polsce przyznają, że „(...) budżet obywatelski traktować można również jako pewnego rodzaju sondaż oczekiwań, preferencji i priorytetów strony społecznej, związanych z zadaniami publicznymi, inwestycjami oraz najpilniejszymi sprawami do załatwienia” (Drozdowski, Frąckowiak 2013, s. 197).

<sup>2</sup> Rozwój obu form partycypacji odbywał się według odmiennych logik. Fundusz sołecki od początku był organizowany w oparciu o podstawy ustawowe i przy wsparciu państwa, które gwarantowało zwrot części wydatków ponoszonych przez gminy. Budżet obywatelski stanowił więc oddolną inicjatywę samorządów i był finansowany z własnych budżetów JST (jednostek samorządu terytorialnego) bez nawet częściowej refundacji z budżetu państwa.

<sup>3</sup> W głosowaniach na projekty BO w polskich miastach uczestniczy przeciętnie około 10% mieszkańców (Martela i in. 2022, s. 49). Jest to dość wysoka frekwencja, zwłaszcza jeśli porówna się ją z danymi na temat udziału mieszkańców w pozostałych konsultacjach społecznych czy w wyborach do organów jednostek pomocniczych (osiedli, dzielnic itp.).

Bezpośrednie powiązanie preferencji mieszkańców z realnymi wydatkami w ramach budżetów obywatelskich to jeden z powodów, dla którego wyniki głosowań mieszkańców zaczęły być analizowane w kontekście różnych sfer życia w miastach, takich jak przestrzeń (np. Solecka, Dworniczak 2016, Brzeziński, Michalska-Żyła 2018, Rzeńca, Sobol 2018), ale także realizacja idei *smart city* (Hartwich, Romanowski 2021) czy stosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju (Burchard-Dziubińska 2016a).

Potrzeba analiz wyników budżetów obywatelskich w kontekście transportu jest efektem zarówno jego ogromnego znaczenia dla funkcjonowania miast, jak i różnych problemów związanych przede wszystkim z wysokim poziomem motoryzacji i dominującą rolą samochodu w podróżach lokalnych (zob. np. Beim 2012, Janczewski, Janczewska 2019). Postępujące zmiany klimatu wymagają znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, to zaś nie jest możliwe bez daleko idących zmian w funkcjonowaniu również w dziedzinie systemu transportu.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju zakładająca, że postęp gospodarczy i społeczny nie może odbywać się kosztem szans rozwoju przyszłych pokoleń, zaczęła być popularna pod koniec lat 80. XX w. W ciągu kilku lat idea przeniknęła do planów (agend) i celów formułowanych na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym (Rzeńca 2016). Dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju potrzebne są istotne zmiany związane m.in. ze sposobem zarządzania energią, środowiskiem, ale także transportem (Burchard-Dziubińska 2016b, s. 181).

Wprowadzenie w życie idei zrównoważonego transportu ma pozwolić na zachowanie „właściwej równowagi, obecnie i w przyszłości, pomiędzy odpowiednią jakością środowiska przyrodniczego, ekonomiczną racjonalnością działalności transportowej oraz potrzebami i dążeniami społeczeństwa” (Mielczarek-Mikołajów 2018, s. 176). Rozwiązania proponowane w ramach tej koncepcji zmierzają m.in. do redukcji roli samochodu w codziennych podróżach oraz usprawniania transportu zbiorowego i warunków poruszania się pieszo i rowerem (Beim 2012).

Analiza budżetów obywatelskich może pokazać, czy mieszkańcy – a nie tylko eksperci – są świadomi konieczności wprowadzenia zmian w systemach transportowych miast. Pozytywną odpowiedź na tę wątpliwość przyniosły badania Bernaciaka i Bernaciak (2019), które dotyczyły siedmiu edycji BO zorganizowanych w latach 2013–2019. W świetle analiz co czwarty projekt wybrany do realizacji przez mieszkańców Poznania dotyczył kwestii transportowych. Spośród 46 tego typu zadań tylko 2 miały na celu rozbudowę infrastruktury związanej z poruszaniem się samochodem osobowym. W 38 projektach uwzględniono elementy infrastruktury rowerowej, w 22 pieszej, a w 3 rozwiązania odnoszące się do komunikacji zbiorowej<sup>4</sup>.

Badanie, którego wyniki przedstawiono w artykule, miało na celu sprawdzenie, czy powyższe tendencje utrzymały się w Poznaniu w kolejnych latach oraz czy można było zaobserwować podobne prawidłowości w pozostałych miastach w regionie.

<sup>4</sup> Zadania mogły obejmować różne elementy infrastruktury, dlatego dane nie sumują się do liczby projektów wybranych do realizacji.

## Metoda analizy projektów transportowych w budżecie obywatelskim

W ramach badania opisanego w artykule dotyczącego wpływu BO na rozwój infrastruktury związanej ze zrównoważonym transportem w miastach województwa wielkopolskiego rozpatrzono kilka aspektów związanych z wynikami budżetów partycypacyjnych. Chodzi mianowicie o:

1. odsetek wybranych do realizacji w BO, które odnosiły się do infrastruktury transportowej;
2. szacunkowy koszt infrastruktury transportowej w projektach wybranych do realizacji w BO;
3. zróżnicowanie miast województwa wielkopolskiego pod względem punktów 1 i 2;
4. stabilność znaczenia projektów związanych z infrastrukturą transportową w odniesieniu do Poznania;
5. znaczenie BO dla rozwoju zrównoważonego transportu w miastach regionu.

W przeprowadzonych analizach projekty transportowe rozumiano jako zadania zawierające elementy infrastruktury związane z poruszaniem się pieszo, rowerem, komunikacją zbiorową i samochodem. Podział ten został oparty na typologii zastosowanej przy okazji wcześniejszych badań wyników BO w Poznaniu w latach 2013–2019 (Bernaciak, Bernaciak 2019), co pozwoliło na późniejsze porównanie zmian w stolicy województwa w kolejnych latach, a także na ich zestawienie z obserwacjami innych miast w regionie.

Badanie zrealizowano z wykorzystaniem danych zebranych w cyklu badań „Barometr budżetu obywatelskiego” realizowanym przez Obserwatorium Polityki Miejskiej w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów (zob. Martela i in. 2022). W ramach przedsięwzięcia badane są budżety obywatelskie we wszystkich gminach miejskich i miejsko-wiejskich, na terenie których znajduje się ośrodek miejski zamieszkały przez co najmniej 5 tys. osób (dalej: miasta powyżej 5 tys. mieszkańców). Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w województwie znajdowało się 58 tego typu JST. 20 z nich zrealizowało w latach 2020–2021 co najmniej jedno głosowanie w ramach BO. Zestawienie analizowanych miast i podstawowych danych na temat ich budżetów obywatelskich przedstawia tabela 1.

Badaniem objęto więc 9% wszystkich gmin w województwie, które były zamieszkałe przez 37% mieszkańców regionu. Nie są to z pewnością wszystkie gminy realizujące budżet obywatelski w województwie, jednak skupienie się na tej liście jest uzasadnione nie tylko posiadaną bazą danych, ale również mniejszą popularnością BO w ośrodkach mniejszej wielkości<sup>5</sup>. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie, które zawierają sołectwa, mogą skorzystać z alternatywnego wobec BO rozwiązania, jakim jest fundusz sołecki.

<sup>5</sup> Zob. np. wyniki ogólnopolskich badań GUS (Goś-Wójcicka i in. 2018) oraz analiz BO w Wielkopolsce (Hartwich, Romanowski 2021, s. 53).

Tabela 1. Charakterystyka budżetów obywatelskich w latach 2020–2021

Miasto (typ gminy)	Wielkość miasta w tys.*	Edycje BO	Kwota na BO w zł (% wydatków miasta)**	Liczba projektów		Koszt projek- tów wybranych do realizacji w zł
				pod gło- sowanie	wybra- nych do realizacji	
Gniezno (m)	50–100	1	1 000 000 (0,30)	12	2	584 896
Kalisz (m)	50–100	2	7 500 000 (0,52)	211	91	6 325 567
Konin (m)	50–100	2	6 318 000 (0,56)	132	27	6 587 682
Kórnik (m-w)	5–20	1	1 000 000 (0,37)	25	8	997 000
Krotoszyn (m-w)	20–50	1	150 000 (0,10)	10	9	129 752
Leszno (m)***	50–100	3	6 930 000 (0,46)	41	18	6 857 430
Oborniki (m-w)	5–20	1	200 000 (0,11)	21	10	182 511
Ostrów Wlk. (m)	50–100	2	2 000 000 (0,26)	241	34	1 957 525
Poznań (m)	>100	2	43 000 000 (0,41)	325	69	43 002 670
Puszczykowo (m)	5–20	2	500 000 (0,41)	10	4	487 828
Rogoźno (m-w)	5–20	1	60 000 (0,08)	3	3	57 656
Słupca (m)	5–20	2	300 000 (0,24)	11	2	300 000
Swarzędz (m-w)	20–50	2	3 000 000 (0,42)	27	13	1 861 000
Szamotuły (m-w)	5–20	2	600 000 (0,19)	25	9	477 400
Śmigiel (m-w)	5–20	2	320 000 (0,19)	13	8	319 954
Śrem (m-w)	20–50	1	1 000 000 (0,50)	14	6	960 000
Trzcianka (m-w)	5–20	2	745 000 (0,30)	32	8	699 752
Wągrowiec (m)	20–50	2	500 000 (0,18)	14	2	483 332
Witkowo (m-w)	5–20	1	150 000 (0,23)	4	1	150 000
Złotów (m)	5–20	1	300 000 (0,29)	3	3	225 000
Łącznie		33	75 573 000 (0,40)	1174	327	72 646 955

Objaśnienia: m – gmina miejska, m-w – gmina miejsko-wiejska. Tabela przedstawia dane łączne dla wszystkich edycji w latach 2020–2021. \* – kategoria wielkości na podstawie liczby mieszkańców w ośrodku miejskim wg stanu na 31 grudnia 2020 r. \*\* – kwota obejmuje łączne wydatki wszystkich analizowanych edycji. Odsetek wydatków miasta na BO został obliczony w odniesieniu do wysokości planowanych wydatków na rok, gdy miała się rozpocząć realizacja zwycięskich projektów. \*\*\* – w Lesznie w 2020 r. odbyły się dwa głosowania na projekty mieszkańców, z czego w pierwszym wybrano projekty do realizacji w roku 2020, a w drugim na rok 2021. Ponieważ w badaniu chodziło o określenie preferencji mieszkańców w latach 2020–2021, w analizach uwzględniono wyniki wszystkich głosowań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Instytutu Rozwoju Miast i Regionów.

Podział na różne typy infrastruktury transportowej został zoperacjonalizowany na podstawie klucza kodowego działań zastosowanego w badaniach z serii „Barometr budżetu obywatelskiego” i przedstawiono go w tabeli 2. W odróżnieniu od badań Bernaciaka i Bernaciak (2019) do infrastruktury rowerowej zaliczono również urządzenia o sportowym (*pump track* oraz *single track*) czy edukacyjnym charakterze (miasteczka ruchu rowerowego). Uznano bowiem, że choć zazwyczaj nie tworzą one części ciągów komunikacyjnych umożliwiających podróż z punktu A do B, to jednak odgrywają ważną rolę związaną z promocją zrównoważonych środków transportu. Stanowią też potencjalnie istotny generator ruchu i powinny być zintegrowane w sieci ciągów pieszych i rowerowych.

Tabela 2. Poszukiwane elementy infrastruktury zw. z transportem w projektach wybranych do realizacji w ramach BO

Kategoria infrastruktury	Poszukiwane działania
Pieszca	ciągi piesze, schody, posadzka miejska, przejście dla pieszych, inne
Rowerowa	ciągi rowerowe, przejazdy dla rowerów, stacje naprawy rowerów, stojaki rowerowe, wiaty rowerowe, infrastruktura sportowa ( <i>pump track</i> i <i>single track</i> ) i edukacyjna (miasteczko ruchu drogowego), inne
Samochodowa	jezdnie, miejsca parkingowe, inne
Zw. z komunikacją zbiorową	przystanki, inne
Pozostała	kładki i pomosty, znaki ruchu, sygnalizacja świetlna, oświetlenie, słupki i barierki

Źródło: opracowanie własne na podstawie klucza kodowego wykorzystanego w badaniach „Barometr budżetu obywatelskiego” realizowanego przez Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Martela i in. 2022, s. 84–90).

Do inwestycji pieszych zaklasyfikowano również ciągi piesze znajdujące się poza ulicami, a więc na terenach służących rekreacji oraz położonych przy instytucjach publicznych.

Przyporządkowanie niejednoznacznych elementów inwestycji do typu transportu odbywało się na podstawie analizy wniosku złożonego do BO. W przypadku oświetlenia służącego kilku grupom użytkowników (np. pieszym i rowerzystom korzystającym z ciągu pieszo-rowerowego) oświetlenie klasyfikowano zarówno jako infrastrukturę pieszą, jak i rowerową. Oświetlenie lokalnych ulicy traktowano jako elementy infrastruktury ułatwiającej poruszanie się pieszo, rowerem i samochodem osobowym. Było to zasadne zwłaszcza w odniesieniu do lokalnych ulic na obrzeżach, gdzie ruch odbywa się z wykorzystaniem różnych środków transportu. Nawet jeśli autorzy w uzasadnieniach podkreślali nacisk przede wszystkim na wzrost bezpieczeństwa pieszych, to nie da się go oddzielić od bezpieczeństwa innych użytkowników tych dróg.

Koszty infrastruktury związane z poszczególnymi środkami transportu obliczono w procedurze trzystopniowej. Pierwszym krokiem była ocena, jak duża część działań założonych w projekcie dotyczyła określonego rodzaju transportu. Projekty składane przez mieszkańców często dotyczą bowiem różnych działań, np. jeden wniosek mógł zakładać budowę chodnika, drogi rowerowej, nowego placu zabaw, a także posadzenia zieleni.

W drugim kroku obliczano wstępną wysokość BO w danym mieście przeznaczaną na dany typ infrastruktury proporcjonalnie do udziału tych zadań w poszczególnych projektach, zgodnie ze wzorem:

$$\text{odsetek BO na infrastrukturę transportową w mieście } A = \frac{\sum (\frac{x}{y} \times z)}{\sum z} \times 100$$

gdzie:

$x$  – liczba działań związanych z transportem w projekcie,

$y$  – liczba wszystkich działań w projekcie,

$z$  – koszt projektu.

Krok trzeci polegał na skorygowaniu powyższych obliczeń w oparciu o pogłębianą analizę opisów projektów. Okazała się ona niezbędna w przypadku zadań uwzględniających bardzo dużą liczbę elementów o zróżnicowanych kosztach (np. instalacja stojaków rowerowych przy zaplanowanym boisku). Korekta pozwoliła na adekwatną wycenę stosunkowo niedrogich elementów infrastruktury występującej w ramach rozbudowanych projektów.

Bez względu na tę dwustopniową procedurę określenia kosztów należy pamiętać, że i tak mamy w tym przypadku do czynienia jedynie z pewnymi szacunkami. Wiąże się to zarówno z jakością opisów projektów (nie zawsze zawierają szczegółowy podział kwot), jak i samym charakterem zadań w budżecie obywatelskim, które stanowią jedynie plan przyszłych wydatków. Wysokość kosztów przedstawianych na tym etapie i tak podlega weryfikacji w trakcie procedury zamówień publicznych oraz późniejszej realizacji.

Analiza odsetka projektów związanych z infrastrukturą transportową oraz ich kosztów obejmowała okres 2020–2021. Projekty z tego okresu traktowano łącznie, co – w przypadku miast, które zrealizowały powyżej jednej edycji BO – pozwoliło na większą precyzję obliczeń i zmniejszenie ryzyka pojawienia się przypadkowych rozbieżności. Dotychczasowe doświadczenia związane z analizą projektów pokazują bowiem, że zmiana tendencji w głosowaniach mieszkańców występuje raczej w dłuższej perspektywie, stąd nie było powodu do traktowania dwóch lat oddzielnie.

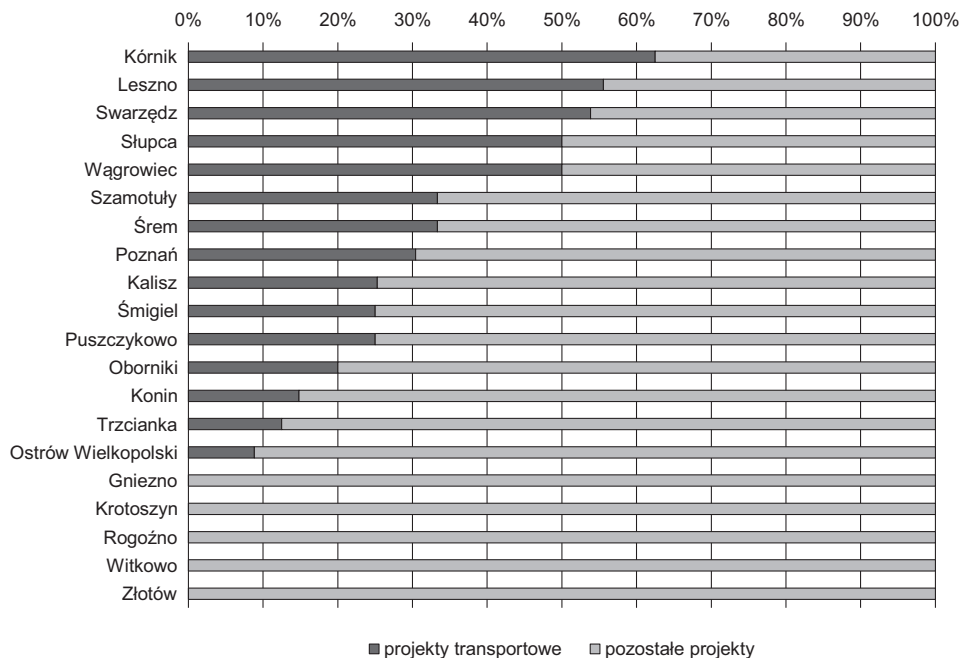
## Wyniki. Charakterystyka projektów transportowych wybranych w budżecie obywatelskim

Analiza wyników budżetów obywatelskich w latach 2020–2021 w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców w województwie wielkopolskim pokazuje, że w 75% badanych ośrodków wybrano do realizacji projekty zakładające rozwój infrastruktury transportowej (ryc. 1). Tego typu projektów zabrakło jedynie w pięciu miastach (Gniezno, Krotoszyn, Rogoźno, Witkowo i Złotów).

Najwięcej – aż 6 mln zł – miała kosztować infrastruktura transportowa przewidziana w projektach wybranych w ramach BO w Poznaniu. Choć była to najwyższa kwota nominalnie, to stanowiła ona jedynie około 14% sumy przeznaczanej na BO w latach 2020–2021. Najwyższy udział wydatków na infrastrukturę transportową w relacji do kwoty BO wystąpił w Kórniku (62%), Swarzędzu (56%), Wągrowcu (49%) i Lesznie (45%), czyli miastach mniejszych, które przeznaczały na BO relatywnie niższe środki (ryc. 2).

W 12 na 15 ośrodków ponad połowa wydatków związanych z transportem została przeznaczona na infrastrukturę pieszą i rowerową występującą w różnych





Ryc. 1. Odsetek projektów z infrastrukturą transportową, które zostały wybrane do realizacji w ramach BO w latach 2020–2021

Objaśnienia: N = 20 miast.

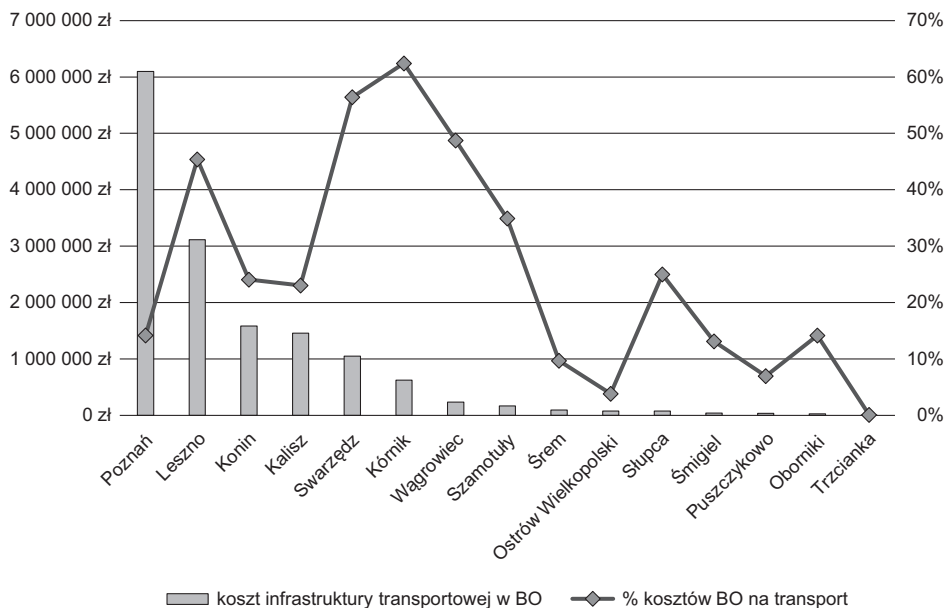
Źródło: badanie własne.

proporcjach, jednak z wyraźną dominacją zadań ułatwiających poruszanie się pieszym (ryc. 3). Tylko w pięciu miastach (Poznań, Oborniki, Szamotuły, Śrem i Trzcianka) koszty projektów rowerowych przewyższyły wydatki na wykonanie infrastruktury pieszej. Spośród tych ośrodków jedynie w Poznaniu faktycznie można mówić o wyniku znaczącym, ze względu na dużą liczbę projektów i duże wydatki na ten rodzaj transportu. W pozostałych miastach zarówno liczba projektów transportowych, jak i ich koszt były stosunkowo niskie.-

W 9 miastach wybrano do realizacji projekty zawierające elementy infrastruktury samochodowej. Udział kosztów tego typu elementów w zaplanowanych wydatkach transportowych był jednak znikomy i w 7 ośrodkach nie przekroczył 33%. W przypadku Poznania mowa o kosztach symbolicznych, które stanowiły około 0,6% kosztów infrastruktury transportowej.

W większości tych miast infrastruktura ułatwiająca poruszanie się samochodem stanowiła część większego pomysłu i polegała np. na utworzeniu miejsca parkingowego przy dofinansowanym terenie rekreacyjnym. Oprócz tego część projektów związanych z instalacją oświetlenia drogowego miała na celu poprawę bezpieczeństwa wszystkich użytkowników ruchu, a więc także osób korzystających z samochodów osobowych.

Wybrano stosunkowo niewiele projektów, które skupiały się na rozwoju infrastruktury służącej głównie transportowi samochodowemu. Do rzadkich wyjątków



Ryc. 2. Koszty infrastruktury transportowej zaplanowanej w ramach projektów wybranych do realizacji w BO w latach 2020–2021

Objaśnienia: N = 15 miast.

Źródło: badania własne.

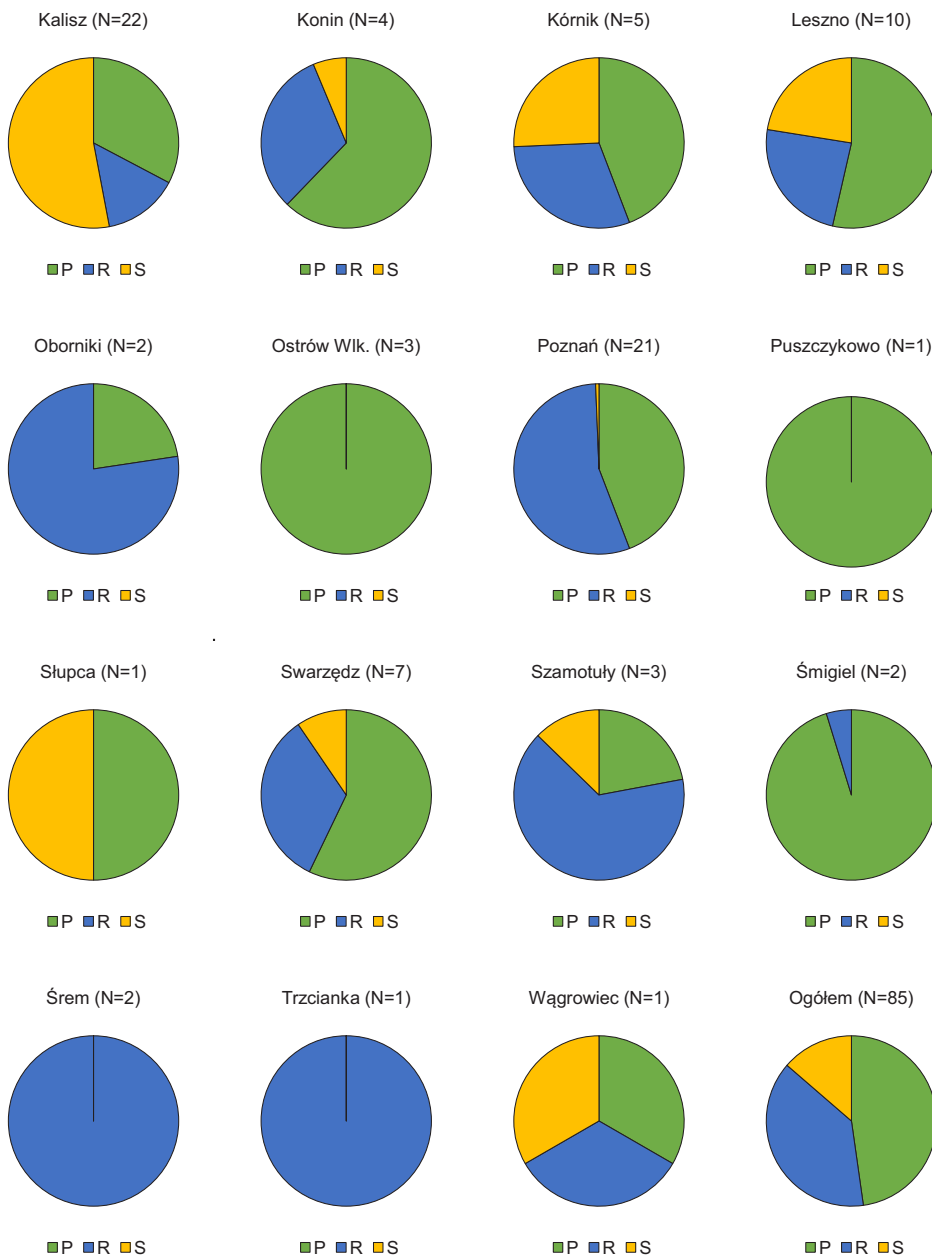
można zaliczyć zadania polegające na remoncie jezdni i poboczy, a także stworzeniu nowych miejsc parkingowych. Kolejnym przykładem były dwa projekty z Leszna zakładające instalację sekundników pokazujących kierującym pojazdom, ile czasu pozostało do zmiany światła na skrzyżowaniu. Zdaniem autorów tych wniosków miało się to przełożyć na płynniejszy ruch samochodowy.

Jedynym miastem, w którym dominowały wydatki na infrastrukturę samochodową, był Kalisz. Było to wynikiem wyboru do realizacji kilku projektów zakładających kosztowne remonty jezdni i budowę nowych miejsc parkingowych.

Tylko jedno zadanie dotyczyło komunikacji zbiorowej. Mieszkańcy Kalisza w głosowaniu w 2020 r. wybrali projekt, który zakładał zazielenienie przystanku komunikacji zbiorowej za kwotę 9263 zł. W związku ze znikomą rolą tego wydatku, pominięto go w rycinach pokazujących podział kosztów transportowych według sposobu poruszania się (ryc. 3).

Koszt infrastruktury transportowej wyniósł łącznie około 14,7 mln zł. Stanowiło to mniej więcej 20% szacunkowych kosztów wszystkich zadań wybranych do realizacji w ramach BO w województwie (tab. 3).

Połowa tych środków miała zostać przeznaczona na infrastrukturę pieszą, około 40% na infrastrukturę rowerową, a 14% na infrastrukturę ułatwiającą poruszanie się samochodem osobowym (ryc. 4). W tym względzie nie pojawiły się znaczące różnice pomiędzy wynikami w podziale na gminy miejskie i miejsko-wiejskie.



Ryc. 3. Podział kosztów infrastruktury transportowej w poszczególnych miastach z BO w latach 2020–2021

Objaśnienia: P – infrastruktura piesza (kolor zielony), R – infrastruktura rowerowa (kolor niebieski), S – infrastruktura samochodowa (kolor pomarańczowy). Ze względu na nieistotny udział projektów z zakresu komunikacji zbiorowej, pominięto dane odnoszące się do tej kategorii projektów.

N = 85 projektów dotyczących transportu.

Źródło: badania własne.

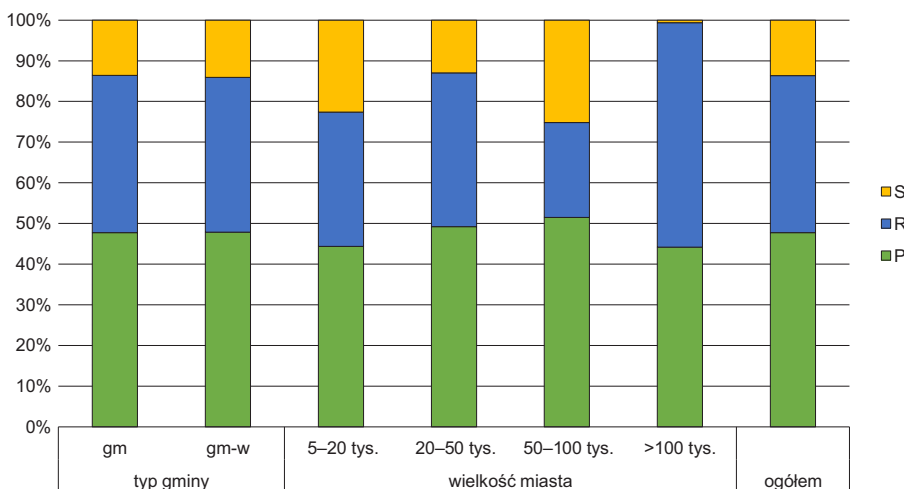
Tabela 3. Liczba i koszt projektów w BO w miastach województwa wielkopolskiego w latach 2020–2021

		Liczba projektów wybranych do realizacji	Liczba (odsektów) projektów dotyczących transportu	Koszt projektów w BO w zł	Koszt infrastruktury transportowej w BO w zł (%)
Wg typu gminy	gmina miejska	252	64 (25)	66 811 930	12 674 841 (19,0)
	gmina miejsko-wiejska	75	22 (29)	5 835 025	2 000 480 (34,3)
Wg wielkości miasta	5–20 tys.	56	15 (27)	3 897 101	966 418 (24,8)
	20–50 tys.	30	10 (33)	3 434 084	1 378 683 (40,1)
	50–100 tys.	172	40 (23)	22 313 100	6 230 654 (27,9)
	>100 tys.	69	21 (30)	43 002 670	6 099 567 (14,2)
Ogółem		327	86 (26)	72 646 955	14 675 321 (20,2)

Objaśnienia: N = 20 miast. Klasyfikacja według wielkości miasta w oparciu o liczbę mieszkańców miasta (tj. miejskiej części gminy w przypadku gminy miejsko-wiejskiej).

Źródło: badanie własne.

Więszym czynnikiem różnicującym okazała się liczba mieszkańców. Najwyższy udział projektów związanych z rowerami wystąpił w Poznaniu, który w ramach badania był jedynym miastem z populacją powyżej 100 tys. osób. Na drugim miejscu znalazły się ośrodki mające 20–50 tys. mieszkańców oraz 5–20 tys. mieszkańców. Najniższy udział kosztów projektów rowerowych wystąpił w miastach zamieszanych przez 50–100 tys. osób.

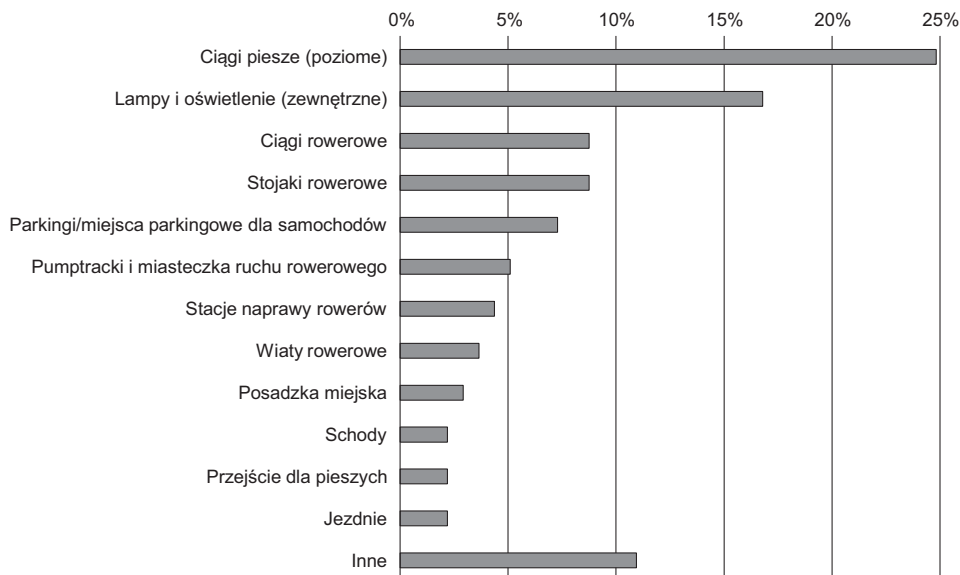


Ryc. 4. Podział kosztów infrastruktury transportowej według typów gmin

Objaśnienia: S – infrastruktura samochodowa, R – infrastruktura rowerowa, P – infrastruktura piesza, gm – gmina miejska, gm-w – gmina miejsko-wiejska. N = 85 projektów dotyczących transportu.

N = 15 gmin. Klasyfikacja według wielkości miasta w oparciu o liczbę mieszkańców miasta (tj. miejskiej części gminy w przypadku gmin miejsko-wiejskiej).

Źródło: badanie własne.



Ryc. 5. Elementy infrastruktury pieszej, rowerowej i samochodowej w zwycięskich projektach w BO w latach 2020–2021

Objaśnienia: N = 137 elementów zidentyfikowanych w projektach o tematyce związanej z infrastrukturą transportową.

Źródło: badanie własne.

Najczęściej występujące typy infrastruktury transportowej prezentuje rycina 5. Niektóre elementy infrastruktury wystąpiły w projektach wybranych do realizacji we wszystkich miastach, bez względu na ich wielkość. Dotyczyło to ciągów pieszych, oświetlenia ulicznego czy stosunkowo niedrogiej infrastruktury rowerowej takiej, jak np. stojaki rowerowe, wiaty rowerowe i stacje naprawy rowerów. Dla odmiany projekty zakładające budowę nowych dróg rowerowych zostały wybrane tylko w miastach, które przeznaczyły na BO większe środki. W konsekwencji jedynie w Poznaniu i w Swarzędzu wybrano projekty w ramach BO, które mogły przyczynić się do realnej poprawy warunków poruszania się rowerem w mieście. Wyłącznie w tych dwóch ośrodkach w głosowaniu wybrano bowiem projekty, które polegały na podniesieniu jakości dróg rowerowych i/lub uzupełnieniu istniejącej siatki ciągów rowerowych. W pozostałych miejscowościach projekty rowerowe dotyczyły głównie infrastruktury o profilu rekreacyjnym i sportowym (np. *pump track*, *single track* czy jedno miasteczko ruchu drogowego).

## Dyskusja i wnioski

W poniższej dyskusji poruszono zarówno aspekty związane ze sposobem analizy projektów wybranych do realizacji, jak i wpływem BO na rozwój zrównoważonego transportu w mieście.

Zaczynając od kwestii metodycznych, warto zauważyć, że wyniki badań Bernaciaka i Bernaciak (2019) opierały się przede wszystkim na analizie tytułów projektów w BO. Dopiero w przypadku wystąpienia wątpliwości autorzy sięgali po szczegółowe opisy zadań mieszkańców. Inaczej postąpiono w badaniu, którego wyniki zaprezentowano w niniejszym artykule. Punktem wyjścia była analiza opisów projektów z wykorzystaniem rozbudowanego klucza kodowego służącego do kompleksowej oceny tematyki zadań (zob. Martela i in. 2022, s. 86–89). Na potrzeby badania wyłoniono z bazy danych elementy dotyczące infrastruktury transportowej, a następnie połączono je w agregaty odpowiadające poszczególnym sposobom poruszania się w mieście.

Zastosowanie odmiennego podejścia nie przełożyło się na istotne różnice związane z identyfikacją projektów transportowych w odniesieniu do Poznania. Odsetek projektów transportowych w prezentowanym badaniu dotyczącym lat 2020–2021 był nieznacznie wyższy niż w analizach Bernaciaka i Bernaciak obejmujących wcześniejsze edycje BO (2019). Rozbieżność ta zmniejszyła się po wprowadzeniu bardziej rygorystycznej definicji projektu transportowego i uwzględnieniu w obliczeniach jedynie zadań, w których elementy infrastruktury związanej z poruszaniem się w mieście stanowiły ponad połowę wszystkich działań w projekcie (zob. wariant 2 obliczeń w tab. 4). Podobne wyniki przy zastosowaniu zbliżonych kryteriów dowodzą, że w przypadku Poznania można mówić o stabilnym poparciu mieszkańców dla zadań w BO, które wspierają zrównoważoną mobilność.

Tabela 4. Porównanie wyników badań dotyczących projektów transportowych w Poznaniu w latach 2020–2021

Okres	Projekty wybrane do realizacji [liczba]	Odsetek projektów zawierających infrastrukturę transportową				
		P	R	Z	S	T
2014–2015	47	12,8	17,0	2,1	0,0	19,1
2016–2017	85	15,3	17,6	1,2	1,2	23,5
2018–2019	65	4,6	20,0	1,5	1,5	23,1
2020–2021*	69	17,4	23,2	0,0	1,4	30,4
2020–2021**	69	14,5	17,4	0,0	1,4	21,7

Objaśnienia: P – infrastruktura piesza, R – infrastruktura rowerowa, Z – infrastruktura związana z komunikacją zbiorową, S – infrastruktura samochodowa, T – infrastruktura transportowa ogółem. \* – obliczenia uwzględniające wszystkie projekty zawierające co najmniej jeden element infrastruktury związanej z poruszaniem się. \*\* – obliczenia uwzględniające projekty z co najmniej połową elementów infrastruktury związanej z transportem.

Projekt mógł zakładać powstanie kilku różnych typów infrastruktury, dlatego dane w kolumnie T nie stanowią sumy informacji w kolumnach P–S.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Bernaciak i Bernaciaka (2019) oraz badań własnych.

Zastosowany w badaniu sposób analizy okazał się skuteczny do identyfikacji projektów transportowych również w pozostałych miastach w województwie. Stwierdzono, że nie tylko w Poznaniu, ale także w mniejszych miastach w regionie w ramach BO wybrano do realizacji projekty o tematyce transportowej.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że większość wpisywała się w koncepcję zrównoważonego transportu. W budżetach obywatelskich dostrzeżono głównie potrzeby pieszych i rowerzystów, a dopiero w dalszej kolejności kierowców samochodów. Choć w badanych miastach do realizacji wybrano też projekty dotyczące remontów jezdni, tworzenia nowych miejsc parkingowych czy udrażniania ruchu przez instalację sekundników, to jednak tego typu projekty stanowiły rzadkość. Wyjątkiem był Kalisz, gdzie ponad połowa szacunkowych kosztów projektów transportowych przypadła na infrastrukturę samochodową.

Podobnie jak to miało miejsce we wcześniejszych badaniach dotyczących BO w Poznaniu (Bernaciak, Bernaciak 2019), wśród projektów transportowych najmniej było zadań związanych z komunikacją zbiorową. To ona – zdaniem ekspertów – powinna stanowić podstawę funkcjonowania sprawnego systemu transportowego w mieście (Beim 2012, Burchard-Dziubińska 2016b, s. 187). Inwestycje w transport zbiorowy są jednak bardzo kosztowne, co mogło być jednym z powodów ich pomijania w ramach BO. Zdaniem Beima (2012, s. 95), „w trudnych warunkach finansowych, jak i w sytuacji systematycznie rosnących kosztów paliw, miasta powinny przede wszystkim rozwijać najtańszą – zarówno dla użytkowników, jak i inwestora – alternatywę dla ruchu samochodowego: ruch pieszy i rowerowy”. Choć powyższą sugestią autor adresuje raczej do decydentów, to do podobnych wniosków musieli dojść mieszkańcy zgłaszający projekty w ramach BO i głosujący na nie.

Ostatecznie jednak wpływ wyników BO na rozwój zrównoważonego transportu w mieście będzie ograniczony. Nowe chodniki i alejki dla pieszych uzupełnią luki w infrastrukturze, ale nie wpłyną na systemową zmianę sposobu poruszania się w mieście. Z kolei większość projektów rowerowych dotyczy albo infrastruktury uzupełniającej (stojaków, wiat parkingowych, stacji napraw), albo inwestycji sprzyjających jeździe rekreacyjnej i uprawianiu sportu. Wyjątkiem był Poznań, którego mieszkańcy od lat wybierają w ramach BO kosztowne projekty rowerowe, stopniowo przyczyniające się do poprawy jakości dróg rowerowych oraz zwiększenia spójności sieci tych tras.

Projekty w pozostałych miastach nie przynoszą podobnego efektu. Nie oznacza to jednak, że takie zadania nie są w ogóle potrzebne. Kolejne stojaki, wiaty parkingowe i stacje napraw rowerów są jawnym znakiem obecności rowerzystów w mieście. Tory sportowe do jazdy sprawiają, że użytkownicy rowerów zyskują kolejną sposobność, by skorzystać z roweru. Natomiast nowe miasteczko ruchu drogowego ułatwia kształcenie kolejnych pokoleń mieszkańców jeżdżących jednoślადami.

Budżety obywatelskie krytykuje się czasem za to, że angażują mieszkańców w podejmowanie decyzji o wydatkach realizujących obowiązkowe zadania samorządu. Takie zarzuty wysuwa się również w województwie wielkopolskim, w odniesieniu do BO w Poznaniu. Jak piszą np. Drozdowski i Frąckowiak (2013, s. 211), „wszelkie oczywiste zadania władz miasta, jak budowa sieci ścieżek rowerowych, rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, remontowanie obiektów służących sportowi i rekreacji, powinny zostać uznane za – właśnie – oczywiste i niepodlegające dyskusji”.

Problem polega na tym, że wiele podobnych wydatków, o których piszą autorzy, wcale nie jest oczywistych. Choć naprawa dziur w chodniku rzadko bywa kontrowersyjna, to już np. pomysł stworzenia nowej drogi rowerowej kosztem zwężenia pasa ruchu czy likwidacji kilku miejsc parkingowych może wywoływać obawy decydentów. Budżet obywatelski umożliwia zainicjowanie podobnych zmian w mieście, które w przeciwnym razie byłyby odwlekane.

Znaczenie budżetu obywatelskiego w rozwoju zrównoważonego transportu należałoby analizować nie tylko w kontekście kosztów infrastruktury w projektach wybranych do realizacji. Ważniejsze wydaje się to, że BO umożliwia zgłaszanie pomysłów na miasto i weryfikację poziomu ich społecznego poparcia. W tym kontekście wybór projektów wspierających rozwój infrastruktury pieszej i rowerowej należałoby potraktować jako sygnał mówiący o tym, jakiego miasta oczekują jego mieszkańcy. Informacje te mogą i powinny być wykorzystane przez władze do podejmowania decyzji dotyczących całego budżetu gminy, a nie tylko jego części, która przypada na budżet obywatelski.

## Literatura

- Beim M. 2012. Sprawy transport w polskich miastach. [W:] M. Rapkiewicz (red.), *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*. Instytut Sobieskiego, Warszawa, s. 77–96.
- Bernaciak A (rnold), Bernaciak A (nna) 2019. The implementation of the United Nations Sustainable Development Goals by processes of participatory budgeting: development of the transport system and road safety (the case of the city of Poznań, Poland). *Ekonomia i Środowisko*, 4(71): 84–94.
- Brzeziński K. 2017. Budżet (nie)obywatelski? – analiza czterech edycji łódzkiego budżetu obywatelskiego. *Pedagogika Społeczna*, 3(65): 135–155. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.534.04>
- Brzeziński K., Michalska-Zyła A. 2018. Budżet obywatelski a społeczne wytwarzanie przestrzeni miejskiej – przykład Łodzi. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 534: 57–69.
- Burchard-Dziubińska M. 2016a. Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi. *Studia i Prace WNEiZ US*, 46: 235–246. <https://doi.org/10.18276/sip.2016.46/1-18>
- Burchard-Dziubińska M. 2016b. Gospodarka niskoemisyjna w mieście. [W:] A. Rzeńca (red.), *Eko-Miasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 165–189.
- Rzeńca A. 2016. Zrównoważony rozwój miast. [W:] A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 49–61.
- Drozdowski R., Frąckowiak M. 2013. Bilans społecznej wyobraźni. Komentarz socjologiczny do poznańskiego budżetu obywatelskiego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Rok LXXV* (4): 197–214.
- Goś-Wójcicka K., Makowska-Belta E., Sobik P. 2018. Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana z rozwojem ekonomii społecznej i realizacja budżetów obywatelskich w 2017 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Hartwich M., Romanowski R. 2021. Civic budgets in cities of greater Poland region in 2018. *Zeszyty Naukowe, Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska*, 152: 47–63.
- Janczewski J., Janczewska D. 2019. Zrównoważony rozwój z perspektywy mikromobilności. *Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie*, 2(29): 165–187. [https://doi.org/10.25312/2391-5129.29/2019\\_11jjdj](https://doi.org/10.25312/2391-5129.29/2019_11jjdj)
- Jeran A., Matczak P., Mączka K. 2018. Kto wdraża budżet obywatelski a kto nie? Porównanie wielkopolskich gmin pod kątem zamożności oraz poziomu aktywności społecznej. *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Sociologica*, 64: 121–132.



- Mączka K., Jeran A., Matczak P., Milewicz M., Allegretti G. 2021. Models of Participatory Budgeting. Analysis of Participatory Budgeting Procedures in Poland. *Polish Sociological Review*, 216(4): 473–492.
- Martela B. 2020. Wpływ budżetu obywatelskiego na przestrzeń polskich miast. *Urban Development Issues*, 66: 173–182.
- Martela B., Janik L., Bubak G. 2022. Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Mielczarek-Mikołajów J. 2018. Zrównoważony transport w kontekście koncepcji *smart administration*. [W:] R. Kusiak-Winter, J. Korczak (red.), *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*. Wrocław, s. 171–187. <https://doi.org/10.34616/23.21.018>
- Mucha A. 2018. Zróżnicowanie zwycięskich projektów budżetu obywatelskiego w latach 2013–2016 w polskich miastach. *Prace Geograficzne*, 154: 55–70.
- Pistelok P. 2019. Dąbrowski Budżet Partycypacyjny 2.0. [W:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków, s. 143–155.
- Rzeńca A. 2016. Zrównoważony rozwój miast. [W:] A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 49–61.
- Rzeńca A., Sobol A. 2018. Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta. *Biuletyn KPZK PAN*, 272: 205–215.
- Solecka I., Dworniczak Ł. 2016. Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach wrocławskiego budżetu obywatelskiego 2013–2014. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 443: 220–231. <https://doi.org/10.15611/pn.2016.443.19>
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

## The importance of participatory budgeting for the development of sustainable transport. An analysis of projects selected by residents in cities of Greater Poland region in 2020–2021

**Abstract:** The paper presents the results of an analysis of transport investments selected as part of participatory budgeting (PB) processes organised in 20 cities of the Greater Poland Region in 2020–2021. The study shows that, on average, around 20% of the funds related to PB projects were allocated to transport-related projects. Most of these projects lead to new infrastructure for pedestrians and cyclists. Investments concerning individual transport by car play a smaller role. This type of distribution has been observed in almost every city, including the smaller ones. These observations contradict some previous studies, according to which investments facilitating walking and cycling are more popular in larger cities with more than 100,000 inhabitants. Further research is needed to confirm whether these findings are due to regional specificities, slowly changing attitudes of residents or the short period covered by the study. Despite the high interest in walking and cycling infrastructure in all types of cities, there is a variation in the nature of these projects depending on the size of the municipality. In smaller towns and cities such projects are more often connected with sport and recreation. In Poznań, which is the largest city of the region, cycling projects have for years improved the quality and consistency of the cycling network facilitating local journeys. This trend was confirmed in another independent study. The differences between cities of different sizes and the absence of public transport projects in the PB, do not change the fact, that participatory budgeting has proved to be a mechanism fostering the development of sustainable transport. The main factor reducing this positive impact is the relatively small proportion of municipal budgets that are allocated directly by citizens.

**Key words:** civic participation, public consultations, urban policy, cycling, travel by foot