

BORYS MARTELA

ORCID ID: 0000-0003-2142-5342

*Ocena zielonych pul w budżetach obywatelskich w perspektywie  
wyzwań klimatycznych*

Assessment of Green Quotas in Participatory Budgeting in the Context of Climate Change Challenges

ABSTRAKT

Artykuł prezentuje wyniki badania zielonych pul w budżetach obywatelskich (dalej: BO), czyli wydzielonych środków przeznaczonych na sfinansowanie projektów o charakterze środowiskowym. Tego typu rozwiązanie wprowadzono w N = 17 ośrodkach. Stanowiły one 6% miast powyżej 5 tys. mieszkańców, które zorganizowały BO w latach 2020–2022.

Na projekty w ramach zielonych pul przeznaczano przeciętnie 10% środków w budżecie obywatelskim. W większości miast za projekty „zielone” uznano zadania polegające na tworzeniu i modernizacji terenów zieleni, jak również na pielęgnacji i sadzeniu roślinności. Rzadziej w ramach zielonych pul dopuszczano wnioski dotyczące małej retencji i gospodarki wodnej, organizacji wydarzeń czy opieki i ochrony nad zwierzętami.

Wyniki analizy projektów wybranych do realizacji pokazują umiarkowaną efektywność badanego rozwiązania. Przeciętnie aż 62% środków przewidzianych na projekty „zielone” przeznaczono na roślinność. Skuteczność zielonych pul w poszczególnych miastach była jednak zróżnicowana. W niektórych ośrodkach do realizacji trafiały projekty „zielone” tylko z nazwy, które skupiały się raczej na rozwoju infrastruktury do rekreacji niż na poprawie stanu środowiska miejskiego.

Poprawa funkcjonowania zielonych pul wymaga w pierwszej kolejności uszczelnienia lokalnych regulacji. Warto również rozważyć dopuszczenie szerszego katalogu zadań wpływających na adaptację miast do zmian klimatu, związanych np. ze zrównoważoną mobilnością czy transformacją energetyczną.

**Słowa kluczowe:** partycypacja obywatelska, samorząd terytorialny, polityka publiczna, klimat, adaptacja

## WSTĘP

Artykuł przedstawia wyniki badania poświęconego zielonym pulom wyodrębnianym w ramach budżetów obywatelskich (BO) organizowanych w polskich miastach. Budżety obywatelskie definiowano zgodnie z art. 5a ust. 3–7 Ustawy o samorządzie gminnym, czyli jako szczególną formę konsultacji, w ramach której mieszkańcy nie tylko zgłaszają, ale również wybierają projekty do realizacji.

Środki w BO w polskich miastach są dzielone na części, wyodrębniane na podstawie podziału terytorialnego gminy (projekty lokalne i dotyczące całej gminy), wysokości kwot (projekty małe i duże) czy też ich charakteru i tematyki (np. projekty społeczne, inwestycyjne, oświatowe) [Martela, Janik, Mróz 2023: 35–37]. Zielone pule (dalej: ZP), będące przedmiotem analiz w artykule, stanowią przykład puli tematycznej, która dotyczy zadań o charakterze środowiskowym.

Przeprowadzone badanie miało na celu przedstawienie zasad i efektów funkcjonowania ZP w różnych miastach, a także ich ocenę pod kątem skuteczności oraz trafności. Skuteczność rozumiano jako stopień realizacji postawionych w miastach celów; trafność – jako adekwatność celów do zdiagnozowanych problemów i wyzwań [Olejniczak 2008: 23]. W kontekście niniejszego artykułu chodziło o wyzwania związane ze zmianami klimatu.

W artykule postawiono następujące pytania badawcze:

- Jakie środki przewidziano na zielone pule?
- Jak definiowano projekty zielone?
- Czy projekty zielone wybrane do realizacji odpowiadały założonym celom?
- Czy zielone pule stanowią trafną odpowiedź na wyzwania związane ze zmianami klimatu?
- W jaki sposób można usprawnić funkcjonowanie zielonych pul?

Chociaż wprowadzenie zielonych pul w ramach BO zauważono już we wcześniejszych opracowaniach [Martela, Janik, Bubak 2022: 42; Martela, Janik, Mróz 2023: 37–38], to temu rozwiązaniu nie poświęcono jak dotąd więcej uwagi. Zaprezentowany artykuł uzupełnia tę lukę. Pogłębiona analiza funkcjonowania i efektów zielonych pul w latach 2020–2022 pozwoliła na wyciągnięcie wniosków przydatnych samorządom, które to rozwiązanie już wprowadziły, jak i tym, które rozważają je w przyszłości.

Za kompleksowym badaniem zielonych pul przemawiają również propozycje ich uregulowania w Ustawie o samorządzie gminnym. W kadencji parlamentu 2019–2023 Ministerstwo Klimatu i Środowiska opracowało projekt przepisów zobowiązujących wszystkie gminy do wyodrębnienia w ramach BO puli środków przeznaczonych na „ochronę miejskiego środowiska przyrodniczego” [Projekt z 15 marca 2023...]. Projekt ten nie trafił do Sejmu przed końcem kadencji. Nie zamyka to jednak drogi przed podobnymi inicjatywami w przyszłości.

## PRZEGLĄD LITERATURY

Budżet obywatelski stanowi przykład budżetowania partycypacyjnego, polegającego na aktywnym włączaniu obywateli w podejmowanie decyzji finansowych [Dias i in. 2021: 7–8]. Podobne procesy opisuje się często w kontekście recept na kryzys demokracji. Bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w ustalanie wydatków publicznych to jeden z pomysłów na poprawienie jakości demokracji lokalnej, zwiększenie poczucia sprawczości mieszkańców oraz wzrost zaufania pomiędzy władzą a obywatelami [Górski 2007; Kęłowski 2013; Szaranowicz-Kusz 2016].

Ostatnia dekada to okres dynamicznej popularyzacji budżetów obywatelskich, zwłaszcza na obszarze gmin miejskich. Z cyklicznych badań GUS wynika, że BO organizuje ponad połowa gmin miejskich, co czwarta gmina miejsko-wiejska i tylko ok. 1,5% gmin wiejskich [Goś-Wójcicka, Makowska-Belta, Sobik 2018: 8; Makowska-Belta, Sobik, Goś-Wójcicka 2020: 14]. Za niski stopień upowszechnienia budżetów obywatelskich na wsi odpowiada w dużej mierze popularność innego narzędzia współdecydowania o środkach publicznych, jakim jest fundusz sołecki [*Ustawa o funduszu soleckim*]<sup>1</sup>.

Artykuł wpisuje się w dotychczasowe analizy wpływu budżetu obywatelskiego na różne sfery funkcjonowania miast. Wyniki budżetów obywatelskich są traktowane jako jedne ze stosunkowo łatwo dostępnych źródeł danych ujawniających potrzeby mieszkańców [Brzeziński 2019]. Stąd popularność analiz BO dokonywanych w kontekście m.in. kształtowania przestrzeni miasta [np. Solecka, Dworniczak 2016; Brzeziński, Michalska-Żyła 2018; Rzeńca, Sobol 2018], realizacji idei *smart city* [Hartwich, Romanowski 2021] czy stosowania koncepcji zrównoważonego rozwoju [Burchard-Dziubińska 2016].

Przybywa również analiz budżetów obywatelskich w kontekście zagadnień środowiskowych. Dotychczasowe badania pokazały, że zwłaszcza mieszkańcy dużych miast wykorzystują budżety obywatelskie do finansowania projektów poprawiających jakość miejskiego środowiska przyrodniczego [zob. np. Maksymiuk, Kimic 2016; Bernaciak, Rzeńca, Sobol 2017; Sobol 2021a: 158–160].

Powyzsza aktywność wynika z coraz większego zaniepokojenia stanem środowiska naturalnego wśród mieszkańców, zwłaszcza obszarów najsilniej zurbanizowanych. W świetle badań CBOS z 2020 r. niepokój stanem środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania deklarował co drugi mieszkaniec największych aglomeracji i tylko 14% respondentów z terenów wiejskich [CBOS 2020: 2].

Miasta są więc z jednej strony miejscem zamieszkania populacji coraz bardziej świadomej wyzwań środowiskowych. Z drugiej coraz częściej stają się przedmiotem rozmowy w kontekście zmian klimatu. W miastach konsumuje się ok. 60–80% ener-

---

<sup>1</sup> W świetle danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji fundusze sołeckie wyodrębnia się obecnie w 60% gmin w Polsce ogółem i w aż dwóch trzecich gmin, w których wyodrębniono sołectwa [*Fundusze sołeckie*].

gii oraz produkuje ok. 70% światowych emisji dwutlenku węgla, za które odpowiada człowiek [UN-Habitat 2016: 16].

Na obszarach zurbanizowanych coraz mocniej odczuwa się też efekty postępujących zmian klimatycznych. Wzrost poziomu średnich temperatur, zmniejszające się zasoby wody pitnej, rosnące koszty żywności, występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych to tylko niektóre wyzwania, z którymi mierzą i będą się mierzyć miejskie społeczności [Januchta-Szostak 2020: 43–44].

Wymienione wyzwania wymagają daleko idących zmian dotyczących planowania i budowy miejskiej infrastruktury. Stąd m.in. postulaty ograniczenia stosowania nawierzchni nieprzepuszczalnych w mieście czy przede wszystkim zwiększenia inwestycji w błękitno-zieloną infrastrukturę (BZI) [Sobol 2021b]. Tę ostatnią należy rozumieć nie jako pojedyncze obszary zieleni, ale ich sieć, na którą składają się naturalne i półnaturalne obszary lądowe oraz wodne, które pełnią funkcje środowiskowe, rekreacyjne, społeczne, kulturowe, transportowe i inne [Szulczewska 2018: 37–47].

Błękitno-zielona infrastruktura odgrywa duże znaczenie dla adaptacji miast do zmian klimatu. Jak pisze A. Januchta-Szostak, „umożliwia bowiem nie tylko łagodzenie problemów związanych ze zjawiskiem miejskich wysp ciepła i powodziami oraz poprawę warunków życia mieszkańców, ale także przyczynia się do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych i zwiększania absorpcji CO<sub>2</sub>” [Januchta-Szostak 2020: 70].

Postulaty eksperckie dotyczące zwiększenia ilości zieleni w miastach wpisują się w ton i treść wielu dokumentów strategicznych, na czele z europejską „Nową Kartą Lipską” i „Unijną strategią na rzecz bioróżnorodności 2030”, a w kontekście polskim z „Krajową polityką miejską 2030” i „Strategią na rzecz bioróżnorodności 2030” [zob. Pistelok 2022].

Skuteczna adaptacja miast nie jest jednak tylko problemem politycznym czy technicznym, ale również społecznym. Sprostanie wyzwaniom klimatycznym wymaga współpracy z lokalnymi społecznościami [IPCC 2022: 992–996]. To właśnie w tym kontekście warto analizować temat przedstawiony w artykule.

W ostatnim czasie rośnie popularność różnych narzędzi, mających na celu włączanie mieszkańców w dyskusję o zagadnieniach związanych ze środowiskiem i klimatem. Wśród różnych narzędzi można wymienić m.in. kampanie społeczne i działania zwiększające świadomość ekologiczną, wsparcie działań oddolnych, np. w formie ogrodów społecznych, ale również organizację konsultacji społecznych w formie klimatycznych paneli obywatelskich [Sobol 2021a].

Samym pulom tematycznym, wyodrębnionym w ramach budżetu obywatelskiego na sfinansowanie projektów prośrodowiskowych, poświęcono jak dotąd mniej uwagi<sup>2</sup>. Powodem jest prawdopodobnie rzadkie występowanie takiego rozwiąza-

---

<sup>2</sup> Zielonych pul w budżetach obywatelskich nie należy mylić z tak zwanymi „zielonymi budżetami”, które od kilku lat występują m.in. w Lublinie [Mucha 2019: 138–139] i Katowicach [zob. <https://bo.katowice.eu/zielony-budzet/>]. W ramach zielonych budżetów mieszkańcy zgłaszają zadania, lecz o tym, które z nich będą realizowane, decyduje nie publiczne głosowanie, lecz decyzja zespołu składającego się z przedstawicieli administracji lokalnej i ekspertów branżowych.

nia na świecie. Przegląd literatury ujawnił jedynie pojedyncze analizy budżetów ukierunkowanych na kwestie klimatyczne. Można do nich zaliczyć m.in. Lizbonę [Falanga, Verheij, Bina 2021], Wiedeń [Ahn i in. 2022] oraz Metz i Bordeaux [Cabannes 2021: 7]. Opisy rozwiązań, które tam wprowadzono, choć bardzo interesujące, były przeprowadzane z wykorzystaniem odmiennych metodyk utrudniających ich wzajemne porównanie.

Powyższą lukę można uzupełnić, analizując zielone pule w BO w Polsce. Wprowadzenie zbliżonych rozwiązań w kilkunastu miastach umożliwi ich zestawienie i ocenę według tych samych kryteriów.

Pytania o cele zielonych pul, uzyskanych efektów, a także o ich trafność w odniesieniu do przedstawionych zmian klimatu to dla tekstu zadania nie tylko ambitne, ale i wykraczające poza typową w polskiej literaturze tendencję do bezkrytycznego opisywania praktyk partycypacji publicznej. Jak słusznie zauważył W. Ufel [2023], pozytywne nastawienie do wartości związanych z uczestnictwem obywateli w życiu publicznym sprawia, że „każdy przejaw partycypacji jest chwalony jako innowacja i progres”. Tymczasem namysł krytyczny jest niezbędny do ulepszenia i usprawniania różnych procesów w samorządzie.

## METODY

Badaniem objęto  $N = 17$  miast, które w latach 2020–2022 wydzieliły zieloną pulę w ramach BO. Tego typu ośrodki stanowiły ok. 6% wszystkich miast powyżej 5 tys. mieszkańców, które w badanym okresie zorganizowały budżet obywatelski (tab. 1).

Tabela 1. Miasta z budżetem obywatelskim i zieloną pulą w latach 2020–2022

Kategoria miasta	Liczba miast	Liczba miast z BO	Liczba miast z ZP	% miast z ZP w BO
Małe (5–20 tys.)	361	127	2	1,6
Średnie (20–100 tys.)	177	118	8	6,8
Duże (>100 tys.)	37	37	7	18,9
Ogółem	575	282	17	6,0

Objaśnienia: BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula. Liczba ośrodków powyżej 5 tys. mieszkańców i ich kategoria określona na podstawie liczby mieszkańców terenów miejskich zgodnej ze stanem na dzień 31.12.2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IRMiR.

Identyfikacji miast z ZP dokonano na podstawie informacji zebranych w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR) w ramach projektu „Barometr budżetu obywatelskiego” [<https://obserwatorium.miasta.pl/>]. Dane te były kluczowe, choć niewystarczające do przeprowadzenia analiz zaprezentowanych w artykule. W celu odpowiedzi na postawione pytania badawcze, informacje zgromadzone przez IRMiR należało zweryfikować, poprawić i rozszerzyć o aspekty wcześniej niegromadzone. W efekcie modyfika-

cji i uzupełnień powstała nowa baza danych. Posłużyła ona do przeprowadzenia całego badania w okresie kwiecień–wrzesień 2023 r. według opisanego poniżej porządku.

Pierwszym krokiem była analiza uchwał i zarządzeń będących podstawą do organizacji BO. Została ona ukierunkowana na charakterystykę zielonych pul – ich wysokości i zakresu tematycznego projektów możliwych do zgłoszenia.

Następnie zwrócono się do miast z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej i podanie: 1) roku wprowadzenia zielonej puli; 2) okresu jej funkcjonowania; 3) powodów jej wprowadzenia oraz 4) oceny jej dotychczasowych efektów. W ciągu dwóch miesięcy (maj–czerwiec 2023 r.) udało się uzyskać odpowiedzi od wszystkich miast. Otrzymane informacje wykorzystano do opisanego powodów stojących za wprowadzeniem zielonych pul oraz do przedstawienia opinii administracji lokalnej na temat ich funkcjonowania. Komunikacja z urzędami miast pozwoliła również na wykrycie braków w danych i uzupełnienie informacji o edycjach BO z zieloną pulą, które pominięto w pierwotnej bazie IRMiR.

Trzeci krok polegał na analizie tematyki i kosztów projektów wybranych do realizacji. W efekcie dotychczasowych badań IRMiR zgromadzono informacje o lokalizacji, tematyce i kosztach projektów wybranych do realizacji w latach 2020–2022<sup>3</sup>. Ze zbioru wyodrębniono zwycięskie projekty z miast, które wprowadziły zieloną pulę. Przeanalizowano je pod kątem inwestycji w błękitno-zieloną infrastrukturę, która stanowiła najczęściej dopuszczoną kategorią projektów w ramach ZP<sup>4</sup>. Na potrzeby badania utworzono zagregowaną kategorię inwestycji prośrodowiskowych, które objęły następujące działania:

- Donice i kwietniki
- Zieleń (ogólnie)
- Drzewa
- Krzewy
- Kwiaty i rośliny ozdobne
- Trawniki
- Łąki kwietne
- Ogrody deszczowe
- Zielone dachy/ściany
- Pielęgnacyjne prace
- Odbetonowanie przestrzeni
- Inne typy zieleni (jakie?)

Tego typu elementy występowały w projektach zarówno jako główny cel działań, jak i jako część uzupełniająca (np. posadzenie krzewów przy nowym placu zabaw). O dużej roli błękitno-zielonej infrastruktury świadczy przede wszystkim jej udział w całościowym koszcie projektu. Niestety pierwotna baza danych IRMiR nie zawie-

<sup>3</sup> Zakres pozyskanych informacji w odniesieniu do edycji BO w 2022 r. dostępny jest w: [Martela, Janik, Mróz 2023: 74–78].

<sup>4</sup> Więcej na ten temat w części artykułu zawierającej wyniki badania.

rała tego typu informacji. W związku z tym konieczna stała się dodatkowa analiza wniosków i ustalenie kosztów zieleni na podstawie wycen przedstawionych przez wnioskodawców. Jeśli te dane nie były wystarczająco dokładne, to koszt zieleni oszacowano proporcjonalnie do innych działań założonych w projekcie.

Analizę kosztów zieleni przeprowadzono w sumie dla  $N = 1498$  projektów, w tym dla 217 wybranych w ramach zielonych pul oraz dla 1281 zadań wyłonionych w ramach pozostałych środków w BO.

## WYNIKI<sup>5</sup>

### PULE I ICH ZAKRES

Chociaż w artykule posłużono się zbiorczą nazwą „zielonych pul” na określenie środków przeznaczonych na zadania prośrodowiskowe, to w poszczególnych regulaminach BO tę wydzieloną kwotę określano w różny sposób. Najczęściej posługiwano się nazwą „zielonego budżetu (obywatelskiego)” czy też „pulą na projekty zielone”. Sporadycznie zdarzały się inne określenia, jak „pula na projekty ekologiczne” (Świebodzin) czy „Klimatyczny BO” (Gdynia).

Wyodrębnienie tego typu puli w latach 2020–2022 stanowiło dość rzadką praktykę. W 2020 r. zidentyfikowano 8 miast, które wprowadziły zieloną pulę. Rok później było ich 13, a dwa lata później 15 (tab. 2). Widać więc, że tempo rozprzestrzeniania się tego rozwiązania spadało z każdym rokiem. W badanym okresie z ZP zrezygnowały tylko dwa miasta: Chorzów i Suwałki<sup>6</sup>.

Tabela 2. Wprowadzenie i rezygnacja z zielonych pul w miastach

	2020	2021	2022
Miasta z ZP łącznie	8	13	15
Miasta wprowadzające ZP w BO	8	6	3
Miasta rezygnujące z ZP w BO	–	1	1

Objaśnienia: BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula. Rok organizacji BO określony wg daty przeprowadzenia głosowania na projekty.

Źródło: badanie własne.

Przedstawiciele administracji lokalnych zapytani o powody wprowadzenia zielonej puli najczęściej wskazywali, że to sami mieszkańcy zgłaszali potrzebę takiego rozwiązania. W kilku ośrodkach podkreślono również duże znaczenie projektów prośrodowiskowych dla rozwoju miasta i wzrostu jakości życia. Wprowadzenie

<sup>5</sup> Ze względu na ograniczone miejsce, część informacji, w tym nazwy analizowanych aktów prawnych, umieszczono w materiale dodatkowym dostępnym w Repozytorium Otwartych Danych [Martela 2024].

<sup>6</sup> Powody wyjaśniono w części dotyczącej oceny zielonych pul.

ZP rzadziej motywowano chęcią: odświeżenia dotychczasowej formuły budżetu obywatelskiego, pobudzenia aktywności mieszkańców, a także wykorzystania BO jako narzędzia edukacji o środowisku i zmianach klimatu.

W większości miast w ramach zielonych budżetów dopuszczono zadania inwestycyjne, które dotyczyły tworzenia i modernizacji terenów zieleni oraz sadzenia i/lub pielęgnacji zieleni. Tego typu priorytety uwzględniono odpowiednio w 14 i 12 miastach, a w 9 z nich podkreślono oba z tych celów (tab. 3).

W siedmiu miastach umożliwiono składanie projektów związanych z małą retencją i gospodarką wodną (najczęściej w formie ogrodów deszczowych) oraz edukacją i działaniami informacyjno-promocyjnymi. W czterech ośrodkach projekty z ZP mogły dotyczyć również ochrony i opieki nad zwierzętami. Sporadycznie umożliwiano zgłaszanie projektów z innych kategorii, związanych np. z czystym powietrzem (Kutno), ochroną przed hałasem (Puszczykowo) czy rozwiązaniami „niekonwencjonalnymi” (Chełm, Suwałki).

Tabela 3. Zadania dopuszczone w ramach zielonych pul

Miasto (okres organizacji BO z ZP)	Nazwa ZP	Tematyka dopuszczonych projektów w ramach ZP						
		TER	ZIEL	WOD	EDU	ZWIE	IN	Charakterystyka IN
Chełm (2020)	Zielony BO	✓					✓	Niekonwencjonalne rozwiązania wzbogacające ekosystem
Chorzów (2020)	Pula na zadania zielone		✓		✓			
Gdańsk (2020–2022)	Zielony BO	✓	✓	✓	✓ <sup>12</sup>			
Gdynia (2021–2022)	Klimatyczny BO	✓	✓	✓	✓		✓ <sup>1</sup>	Zwiększenie efektywności energetycznej i udziału alternatywnych źródeł pozyskiwania energii; zmniejszenie emisji CO <sub>2</sub> i pyłów
Jelenia Góra (2020–2022)	Projekty zielone	✓	✓	✓	✓ <sup>0</sup>	✓ <sup>0</sup>		
Kalisz (2020–2022)	Projekty zielone	✓						
Kielce (2021–2022)	Projekty zielone	✓	✓	✓				
Kutno (2021–2022)	Projekty zielone		✓			✓	✓	Działania dotyczące zadań ochrony środowiska, ekologii, czystości powietrza
Łomża (2022)	Zielony BO	✓						
Mragowo (2022)	Zielone zadania/ inwestycje	✓	✓					
Poznań (2020–2022)	Zielony Budżet	✓	✓ <sup>3</sup>					



Miasto (okres organizacji BO z ZP)	Nazwa ZP	Tematyka dopuszczonych projektów w ramach ZP						Charakterystyka IN
		TER	ZIEL	WOD	EDU	ZWIE	IN	
Puszczykowo (2020–2022)	Projekty zielone	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Ekoinwestycje w kategoriach: ochrona przyrody, ochrona powietrza i atmosfery, gospodarowanie odpadami, ochrona przed hałasem
Rumia (2021–2022)	Projekty zielone	✓	✓	✓	✓	✓		
Suwałki (2021)	Zielony BO	✓					✓	Niekonwencjonalne rozwiązania wzbogacające ekosystem
Świebodzin (2020–2022)	Projekty ekologiczne	✓		✓	✓			
Wasilków (2021–2022)	Zielony BO	✓	✓					
Włocławek (2020–2022)	Pula zielona		✓					

Objaśnienia: BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula, TER – tereny zieleni, ZIEL – nasadzenia i pielęgnacja zieleni, WOD – mała retencja i gospodarka wodna, EDU – edukacja i promocja, ZWIE – ochrona i opieka nad zwierzętami, IN – inne. Okres dopuszczenia projektów o danej tematyce: 0 – w 2020 r., 1 – w 2021 r., 2 – w 2022 r.

Źródło: badanie własne na podstawie uchwał i zarządzeń.

Zakresy te zmieniły się w badanym okresie tylko w kilku miastach. W Gdańsku po pierwszych doświadczeniach dodano w latach 2021–2022 możliwość zgłaszania w ramach zielonej puli działań miękkich. W Jeleniej Górze odwrotnie – projekty miękkie w ramach ZP zlikwidowano w 2021 r., razem z zadaniami dotyczącymi zwierząt, które obejmowały zabiegi sterylizacyjne i edukację na temat właściwej opieki i żywienia.

Z kolei w Gdyni w 2022 r., tj. po pierwszym roku funkcjonowania zielonej puli, ograniczono jej zakres, usuwając możliwość zgłaszania projektów zwiększających efektywność energetyczną i udział alternatywnych źródeł pozyskiwania energii oraz zmniejszających emisję CO<sub>2</sub> i pyłów. Tym samym, pomimo zachowania nazwy „Klimatycznego BO”, zieloną pulę sprowadzono przede wszystkim do kwestii związanych z błękitno-zieloną infrastrukturą oraz edukacją.

#### WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW

Średnia wysokość zielonych pul w latach 2020–2022 wahała się od 30 tys. zł w Mrągowie i Wasilkowie do ponad 4,6 mln zł w Gdańsku. Kwoty te stanowiły od 3,8% (Suwałki) do blisko 41% (Kutno) wysokości budżetu obywatelskiego. Mediana udziału ZP w całkowitej kwocie BO wyniosła 10%.

Miasta duże przeznaczały na zielone pule przeciętnie wyższe środki niż miasta średnie. W miastach średnich – z drobnymi wyjątkami – kwoty te były niższe, zarówno

jeśli chodzi o wysokość nominalną, jak i w odniesieniu do całkowitej kwoty zaplanowanej na BO (tab. 4). Niewielka liczba miast małych z ZP nie daje podstaw do uogólnień.

Tabela 4. Środki przewidziane na budżet obywatelski i zielone pule

Miasto	Wielkość	Edycje BO z ZP	Średnia wysokość [zł]		% BO na ZP
			BO	ZP	
Kutno	średnie	2	1 100 000	450 000	40,9
Puszczykowo	małe	3	250 000	70 000	28,0
Włocławek	duże	3	4 100 000	1 000 000	24,4
Gdańsk	duże	3	20 440 596	4 643 416	22,7
Poznań	duże	3	22 666 667	4 000 000	17,6
Gdynia	duże	2	11 101 418	1 547 274	13,9
Kielce	duże	2	7 900 000	900 000	11,4
Kalisz	duże	3	3 766 667	400 000	10,6
Świebodzin	średnie	3	813 232	81 323	10,0
Chełm	średnie	1	2 500 000	250 000	10,0
Chorzów	duże	1	3 700 000	370 000	10,0
Jelenia Góra	średnie	3	2 666 667	250 000	9,4
Mragowo	średnie	1	330 000	30 000	9,1
Rumia	średnie	2	1 500 000	100 000	6,7
Łomża	średnie	1	2 500 000	150 000	6,0
Wasilków	małe	2	550 000	30 000	5,5
Suwałki	średnie	1	2 600 000	100 000	3,8

Objaśnienia: BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula. Kategorie miast wg liczby mieszkańców w gminie: małe (5–20 tys.), średnie (20–100 tys.), duże (>100 tys.).

Źródło: badanie własne.

Wysokość środków, o których decydowali mieszkańcy, pozostawała na dość stabilnym poziomie. Kwota przeznaczona na zieloną pulę w latach 2020–2022 wzrosła jedynie w 4 miastach. W 8 nie zmieniła się, w żadnym nie spadła. Środki przekazywane na zieloną pulę rosły nieco rzadziej niż wysokość samego BO (tab. 5).

Tabela 5. Wzrost wysokości budżetów obywatelskich i zielonych pul

		Wysokość BO	
		Bez zmian	Wzrost
Wysokość BO	Bez zmian	Kalisz, Kutno, Puszczykowo, Rumia	Jelenia Góra, Poznań, Wasilków, Włocławek
ZP	Wzrost	Gdynia, Kielce	Gdańsk, Świebodzin

Objaśnienia: N=12 miast z minimum dwiema edycjami BO z zieloną pulą. BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula. Do obliczenia zmian uwzględniono pierwszą i ostatnią edycję z zieloną pulą. Różnicę kwot < 3% uznano za brak zmiany.

Źródło: badanie własne.

Do największego wzrostu dofinansowania zielonej puli doszło w Gdyni. W 2021 r. na Klimatyczny BO przeznaczono połowę spośród 2 mln zł znajdujących się w puli zadań miejskich. Ponieważ rozwiązanie to sprawdziło się i zostało pozytywnie ocenione

w trakcie ewaluacji, w kolejnym roku na zadania prośrodowiskowe przeznaczono całą kwotę przypadającą wówczas na zadania miejskie (czyli 2,1 mln zł). Tym samym udział zielonej puli w kwocie BO wzrósł dwukrotnie, z 9% w 2021 r. do 18,9% w 2022 r.

Zmiana charakteru puli miejskiej w Gdyni i przekształcenie jej w całości w Klimatyczny BO ograniczyła możliwość traktowania BO jako źródła dofinansowania dla placówek medycznych i ratowniczych. We wcześniejszych latach środki na zadania miejskie przeznaczano bowiem – w całości lub znacznej części – na zakup pojazdów specjalistycznych: ambulansu dla szpitala (2019 r.), ciężkiego samochodu gaśniczego dla straży pożarnej (2020 r.) i pojazdu transportowego dla poszukiwawczego ochotniczego pogotowia ratunkowego (2021 r.).

#### PROJEKTY WYBRANE DO REALIZACJI

W latach 2020–2022 w ramach zielonych pul w budżecie obywatelskim mieszkańcy wybrali do realizacji 217 projektów. Stanowiły one ok. 18% wszystkich wybranych projektów w okresie obowiązywania zielonych pul.

Aż dwie trzecie z nich przypadło na Gdańsk, w którym co roku w głosowaniu zwyciężało średnio 48 zadań. W pozostałych ośrodkach liczba projektów zielonych była znacznie mniejsza: w 11 miastach wyniosła przeciętnie po 1–2 zadania na edycje, a w 5 ośrodkach po 3–5 zadań (tab. 6).

Tabela 6. Średnia liczba projektów do realizacji i ich koszt

Miasto	Edycje BO z ZP	Średnia liczba projektów do realizacji		Średni koszt projektów [zł]		Średnie koszty ZP/POZ
		ZP	POZ	ZP	POZ	
Gdynia	2	1,5	104,0	886 433	82 060	10,8
Kalisz	3	2,0	50,0	185 900	55 101	3,4
Poznań	3	2,0	33,3	1 953 000	591 986	3,3
Kielce	2	3,0	38,0	318 309	199 915	1,6
Włocławek	3	1,3	7,7	750 000	481 579	1,6
Kutno	2	3,5	10,5	106 714	88 888	1,2
Chelm	1	1,0	23,0	95 960	99 636	1,0
Łomża	1	1,0	29,0	50 000	79 218	0,6
Wasilków	2	1,0	9,5	30 000	61 176	0,5
Suwałki	1	1,0	12,0	100 000	216 329	0,5
Świebodzin	3	4,7	25,3	14 409	31 842	0,5
Jelenia Góra	3	2,0	10,3	124 828	289 625	0,4
Gdańsk	3	47,7	118,0	87 828	213 090	0,4
Puszczykowo	3	1,0	1,7	69 276	175 000	0,4
Chorzów	1	5,0	26,0	50 000	164 286	0,3
Mragowo	1	1,0	4,0	17 000	102 580	0,2
Rumia	2	4,0	12,0	23 125	174 951	0,1
Ogółem	36	6,0	26,8	164 172	180 016	10,8

Objaśnienia: BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula, POZ – pozostałe pule. N=1181 projektów wybranych w latach obowiązywania ZP w BO.

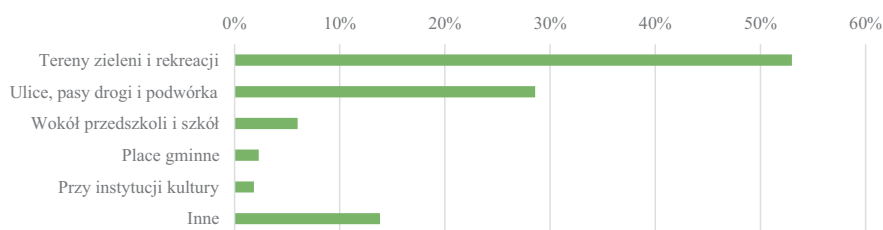
Źródło: badanie własne.

Średni koszt projektów wybranych z ZP wahał się od ok. 14,5 tys. zł w Wasilkowie do 1,95 mln zł w Poznaniu. W 11 na 17 miast przeciętna wartość projektów w ramach ZP była niższa niż w pozostałych pulach. W sześciu miastach zadania z zielonych pul były jednak droższe i to pomimo faktu, że na zadania prośrodowiskowe nie przeznaczano przecież dominującej części budżetu obywatelskiego.

Z analizy danych wynika, że średnie koszty projektów w ZP dążyły do maksymalnej wysokości, jaką dopuszcza regulamin, a autorzy zadań rywalizują o zagospodarowanie pełnej kwoty według zasady „wszystko albo nic”. Dlatego też najdroższe projekty w puli zielonej względem pozostałych pul zanotowano w miastach, gdzie nie wprowadzono rygorystycznych limitów kosztów<sup>7</sup>. W Kutnie projekt w ramach ZP mógł pochłonąć jedną trzecią, w Poznaniu i Gdyni połowę, a w Kielcach, Kaliszu i Włocławku nawet całą kwotę przewidzianą w BO na projekty prośrodowiskowe.

Podobny efekt nie wystąpił w Gdańsku, gdzie największe środki na zieloną pulę podzielono na kilkadziesiąt części, czyli na zadania ogólnomiejskie oraz przeznaczone do realizacji w każdej z 35 dzielnic miasta.

Jeśli chodzi o charakterystykę zwycięskich projektów, to zadania z zielonych pul zostały zaplanowane przede wszystkim na terenach zieleni i rekreacji oraz w przestrzeni ulic, pasów dróg i podwórek (ryc. 1).



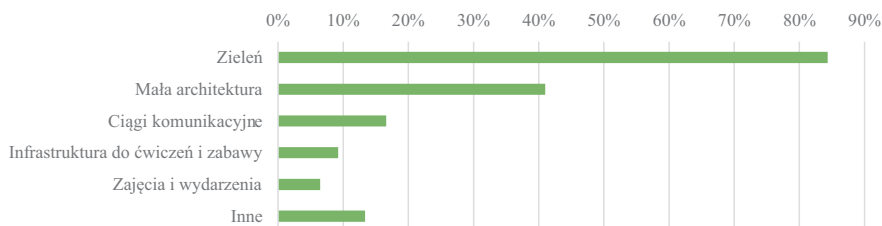
Rycina 1. Planowane miejsca realizacji projektów wybranych w ramach ZP.

Objaśnienia: N=217 projektów wybranych do realizacji w ramach zielonych pul.

Źródło: badanie własne.

Większość projektów wybranych do realizacji skupiała się na tematyce określonej w regulaminowych zakresach, a więc dotyczyła albo inwestycji w zieleni, albo kształtowania atrakcyjnych przestrzeni publicznych, takich jak skwery czy parki. W tym przypadku oprócz nowych nasadzeń uwzględniono również małą architekturę, budowę lub remont ciągów komunikacyjnych, instalację infrastruktury służącej do zabawy i ćwiczeń na świeżym powietrzu. Stosunkowo niedużo projektów dotyczyło organizacji zajęć i wydarzeń.

<sup>7</sup> Maksymalną wysokość projektu w zielonej puli określono tylko w siedmiu miastach i to na bardzo zróżnicowanym poziomie. Limit wydatków na projekt w ZP wyniósł: 15 tys. zł w Świebodzinie, 25 tys. zł w Rumii, 50 tys. zł w Chorzowie i Łomży, 150 tys. zł w Kutnie, 1 mln zł w Gdyni i 2 mln zł w Poznaniu. W pozostałych miastach maksymalna wysokość projektu równała się wysokości puli.



Rycina 2. Kategorie działań w projektach wybranych w ramach zielonych pul.

Objaśnienia: N=217 projektów wybranych do realizacji w ramach zielonych pul.

Źródło: badanie własne.

#### OPINIE ADMINISTRACJI

W opinii większości administracji lokalnych, z którymi korespondowano na potrzeby przygotowania artykułu, wprowadzenie zielonych pul w BO okazało się rozwiązaniem korzystnym. Wśród pozytywów wymieniano na ogół duże zainteresowanie mieszkańców tymi projektami, jak również charakterem zadań wybranych w głosowaniu i przyczyniających się do zwiększenia ilości zieleni i tworzenia atrakcyjnych przestrzeni publicznych. Nic więc dziwnego, że w większości miast deklarowano kontynuowanie tej inicjatywy.

W latach 2020–2022 jedynie w Suwałkach i Chorzowie zrezygnowano z zielonej puli. W ich ślady w 2023 r. miało także pójść Mrągowo. Powody rezygnacji z ZP w każdym z wymienionych ośrodków były różne.

W Suwałkach rozwiązanie w zaproponowanym kształcie nie sprawdziło się. W 2021 r. ogólną kwotę BO w wysokości 2,6 mln zł podzielono na kilka pul dot. zadań: 1) kulturalnych i społecznych (0,1 mln zł); 2) małych inwestycji (0,5 mln zł); 3) dużych inwestycji (1,9 mln zł) oraz 4) „zielonych” inwestycji (0,1 mln zł). Roślinność można było zgłaszać jedynie w ramach inwestycji zielonych oraz inwestycji dużych, w których jednak konkurencja między wnioskami była najbardziej zacięta. W rezultacie w 2021 r. do realizacji wybrano tylko jeden projekt zakładający inwestycje w zieleń.

Powodem rezygnacji z ZP w przypadku Chorzowa były zastrzeżenia nadzoru wojewody, który podważył możliwość wyodrębniania pul tematycznych w świetle obowiązującego wówczas prawa. Przepisy w Ustawie o samorządzie gminnym dotyczące zasad podziału środków w BO na pule zmieniły się jednak w 2022 r. [Martela, Janik, Mróz, 2022: 8–12]. W związku z tym w Chorzowie powrócono do zielonej puli w 2023 r.

W Mrągowie zainteresowanie zgłaszaniem projektów „zielonych” było nieduże. Przedstawiciele administracji lokalnej argumentowali to w korespondencji niewielką potrzebą społeczną, bowiem „miasto samo w sobie jest zielone i dobrze zagospodarowane w zakresie nasadzeń, parków i przestrzeni zielonych ogółem”. Powodem

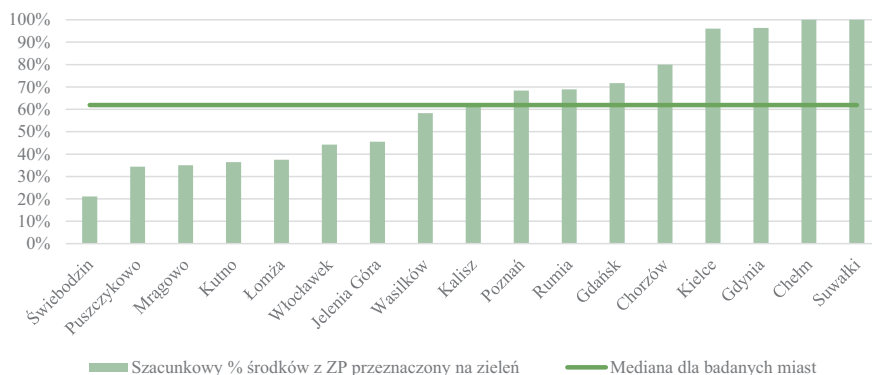
mogła być jednak również niska atrakcyjność puli, na którą przeznaczono jedynie 30 tys. zł spośród 330 tys. zł w BO. Były to środki symboliczne, co nie powstrzymało władz miasta, by w 2022 r. zmienić nazwę BO w mieście na Mrągowski Zielony Budżet Obywatelski (sic!).

W pozostałych miastach zielone pule jednak się przyjęły, co może stanowić zachętę dla kolejnych ośrodków, by podjąć podobne działania. Tym bardziej warto się więc bliżej przyjrzeć temu, czy rozwiązanie to przełożyło się na przeznaczenie dodatkowych środków na zieleń.

#### OCENA SKUTECZNOŚCI

Skuteczność zielonych pul oceniono na podstawie analizy wysokości środków przeznaczanych w ramach zielonych pul na pielęgnację i sadzenie roślin. Jak napisano wcześniej, to właśnie inwestycje w zieleń oraz rozwój terenów zieleni stanowiły bowiem najczęściej uwzględnione w regulaminach kategorii projektów środowiskowych.

Wysokość wydatków na roślinność w ramach zielonych pul wyniósł przeciętnie aż 62% (wartość mediany). Skuteczność tego rozwiązania była jednak zróżnicowana pomiędzy ośrodkami, a w siedmiu miastach udział zieleni w kosztach projektów z zielonych pul nie przekroczył nawet 50% (ryc. 3).



Rycina 3. Szacunkowe koszty działań związanych z zielenią w ramach zielonych pul.

Objaśnienia: N=217 projektów wybranych do realizacji w ramach zielonych pul.

Źródło: badanie własne.

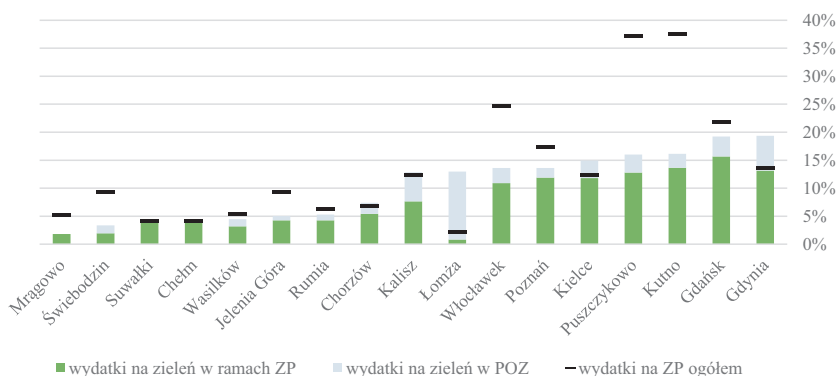
Można wymienić kilka powodów tłumaczących zróżnicowanie efektów. Po pierwsze w niektórych miastach doszło do nierównowagi pomiędzy wydatkami na roślinność oraz na pozostałe elementy infrastruktury na terenach zieleni. Zdarzały się projekty, w których wartość tablicy informacyjnej, altany czy infrastruktury rekreacyjnej przewyższała planowane wydatki na roślinność. Skrajnym przykładem tego typu zjawiska był projekt „Dębowa wyspa na Bobrze przy ulicy Wiejskiej miejscem rodzinnego wy-

poczynku i rekreacji” z Jeleniej Górze z 2021 r. We wniosku przewidziano: stanowiska na grilla, miejsca do rozpalenia ogniska, ławy i stoły, wiatę, urządzenia do zabawy dla dzieci, tablice informacyjne, a także monitoring. Brak wydatków na zielenie nie okazał się jednak przeszkodą, aby projekt został zakwalifikowany jako „zielony”.

Po drugie definicja zielonej puli w niektórych miastach dopuszczała zgłaszanie zadań niezwiązanych z terenami zieleni, co przekładało się na wydatki roślinności w puli. I tak w Puszczykowie jeden ze zwycięskich projektów w głosowaniu polegał na zakupie drona do kontroli jakości powietrza oraz przeszkoleniu strażników miejskich. W Kutnie do realizacji skierowano zadanie polegające na namalowaniu antysmogowego muralu, a także dwa projekty związane z kastracją i chipowaniem kotów. W Świebodzinie dominowały z kolei zadania miękkie, takie jak np. zajęcia artystyczne z wykorzystaniem odpadów, warsztaty z odnawiania mebli czy też zielarstwa i gotowania. Takiemu profilowi zadań sprzyjała też stosunkowo niska maksymalna wysokość projektów dopuszczonych w ramach zielonej puli (do 15 tys. zł).

Opisane przypadki nie zmieniają faktu, że w większości miast zielone puli okazały się rozwiązaniem sprzyjającym wyborowi projektów związanych z roślinnością.

Choć po obliczeniu wyników zadania te objęły ostatecznie niewielką część wydatków zaplanowanych w BO (mediana: 9%), to odpowiadały za większość zaplanowanych kosztów dotyczących zieleni w niemal wszystkich, bo aż w 16 na 17 miast. W przypadku niektórych miast, takich jak Suwałki, Chełm czy Mrągowo, poza zielonymi pulami nie odnotowano wydatków na zielenie (ryc. 4).



Rycina 4. Szacunkowe koszty działań związanych z zielenią w budżetach obywatelskich.

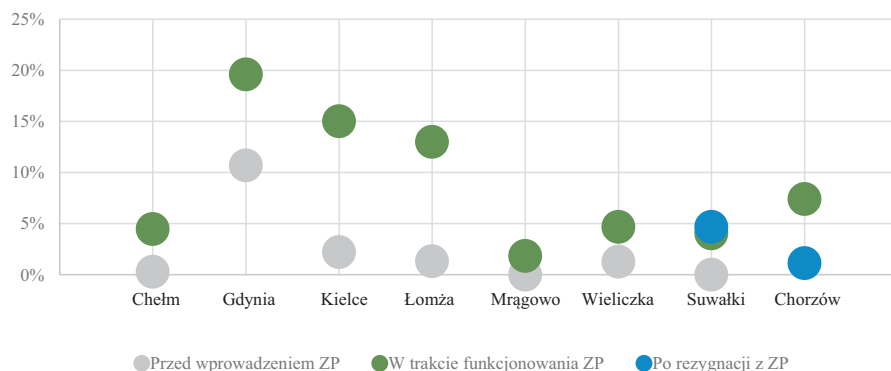
Objaśnienia: BO – budżet obywatelski, ZP – zielona pula. N=1181 projektów wybranych do realizacji w edycjach, gdy funkcjonowała ZP. Dane odnoszą się do wyników głosowań w ramach BO i kosztów projektów wybranych do realizacji.

Źródło: badanie własne.

Pojawia się jednak pytanie, czy wprowadzenie zielonej puli doprowadziło do wzrostu wydatków na zielenie w BO, czy tylko do ich koncentracji w ramach puli przeznaczonych na sfinansowanie zadań środowiskowych. Postanowiono to

sprawdzić w odniesieniu do 8 miast, które w latach 2020–2022 organizowały BO z zieloną pulą oraz bez niej.

Zestawienie przedstawione na ryc. 5 pokazuje, że wydzielenie środków na projekty prośrodowiskowe zbiegło się w czasie ze wzrostem planowanych wydatków w BO na zieleni. Szacunkowe wydatki na roślinność w projektach wybranych do realizacji w BO wzrosły we wszystkich miastach po wprowadzeniu zielonej puli. Efekt rezygnacji z ZP był mniej jednoznaczny. Co prawda po odejściu od ZP w Chorzowie spadły planowane wydatki na zieleni w BO, ale podobnego efektu nie zauważono już w Suwałkach.



Rycina 5. Szacunkowy koszt działań związanych z roślinnością a wprowadzenie zielonej puli.

Objaśnienia: ZP – zielona pula. N=714 projektów wybranych do realizacji w latach 2020–2022. Jeśli okres przed wprowadzeniem puli, w trakcie jej funkcjonowania lub po rezygnacji z niej obejmował dwie edycje BO, na wykresie przedstawiono średnie koszty dla obu z nich.

Źródło: badanie własne.

## DYSKUSJA

Przeprowadzone badanie miało na celu pogłębioną analizę zielonych pul i ich efektów. W związku z tym postawiono pięć pytań badawczych. Dwa o charakterze opisowym, które wiązały się z wysokością zielonych pul oraz definicją projektów prośrodowiskowych. Kolejne dwa pytania miały charakter ewaluacyjny i dotyczyły z jednej strony skuteczności ZP, a z drugiej ich trafności w kontekście wyzwań związanych ze zmianami klimatu. Ostatnie pytanie dotyczyło rekomendacji związanych z poprawą funkcjonowania badanych pul.

Uzyskane wyniki pokazały, że większość zielonych pul ogranicza się do stosunkowo nieznacznych środków w ramach budżetów obywatelskich. Na realizację tego typu projektów przeznaczono przeciętnie 10% wysokości BO. Środki te ukierunkowano wszystkim na zadania inwestycyjne dotyczące roślinności oraz terenów zieleni. Rzadziej w ramach zielonych pul dopuszczano projekty dotyczące małej retencji, edukacji, ochrony i opieki nad zwierzętami, jakości powietrza czy hałasu.



Definicje projektów w zielonych pulach były zbieżne z charakterystyką projektów prośrodowiskowych, które wybiera się w BO także poza pulami tematycznymi. Wcześniejsze badania wykazały, że mieszkańcy częściej popierają zielone zadania infrastrukturalne niż miękkie [Bernaciak, Rzeńca, Sobol 2017: 904]. Widać też większe poparcie dla zadań dotyczących zieleni niż błękitnej infrastruktury czy dobrostanu zwierząt [Sobol 2021: 160].

Wydaje się więc, że pod względem priorytetów zielone pule nie doprowadziły do znaczącej zmiany. Raczej wzmocniły istniejące wybory, aniżeli wytyczyły nowe kierunki. Pytanie czy wybrane projekty odpowiadały założonym celom.

Jeśli chodzi o skuteczność, to wyniki analiz pokazały, że przeciętnie 62% wydatków w ramach ZP przeznaczono na inwestycje w roślinność. Zielone pule – pomimo ich stosunkowo niedużej wysokości – odpowiadały też za większość wydatków na zieleni w większości miast. Zauważono również, że po wprowadzeniu zielonej puli wydatki na zieleni wzrosły we wszystkich miastach, dla których posiadano dane porównawcze.

Czy to przesądza o związku przyczynowo-skutkowym pomiędzy wprowadzeniem zielonej puli a wydatkami na zieleni w BO? Z pewnością nie. Wydatki na zieleni w BO nie ograniczają się tylko do jednej puli tematycznej. Nie można też z góry umniejszać znaczenia zmieniającego się tonu debaty publicznej, w której coraz częściej słychać głosy przejęte zmianami klimatu. W związku z tym nie można dowieść, że decyzja o wprowadzeniu zielonej puli miała decydujący wpływ. Z pewnością jednak wyodrębnienie tego typu środków może stanowić zachętę do zgłaszania projektów prośrodowiskowych w budżetach obywatelskich.

Ogólnie pozytywna ocena skuteczności ZP nie zmienia faktu, że w przypadku części projektów na terenach zieleni roślinność stanowiła mało znaczący element zaplanowanych działań. Czasem trudno było takie projekty odróżnić od zadań wybranych w pozostałych pulach. Oczywiście instalacja ławek, koszy na śmieci czy dodatkowa infrastruktura służąca do zabawy i ćwiczeń mogą stanowić cenny element uzupełniający, ale nie powinny dominować całej inwestycji „zielonej”. Zwłaszcza jeśli taka dodatkowa infrastruktura składa się z prefabrykowanych elementów, które nie stanowią pożądanego elementu błękitno-zielonej infrastruktury [zob. Szulczewska 2018: 54].

W związku z tym pozytywnie można ocenić wymogi stosowane w niektórych miastach, które określały minimalny odsetek środków w projekcie, jaki należy przeznaczyć na roślinność. W Gdyni i Gdańsku (od 2022 r.) wymagano, by „dominująca część” kosztów przeznaczyć na działania przystosowujące miasta do zmian klimatu. W Kielcach, Poznaniu (od 2022 r.), Wasilkowie wskazano dokładnie, że kwota na roślinność musi wynieść co najmniej 70% kosztów projektu.

Dodatkowo – w przypadku projektów mających na celu tworzenie nowych terenów zieleni – w niektórych miastach wprowadzano wymóg zarezerwowania określonej części działki na powierzchnię biologicznie czynną. W Kielcach ten minimalny udział terenu wyniósł 70%, w Świebodzinie 90%, a w Poznaniu początkowo określono go na 90% (w latach 2020–2021), ale w 2022 r. obniżono do 70%. Tego typu rozwiązania wydają się korzystne i zapobiegają realizacji projektów, które są

„zielone” tylko z nazwy. Warto je upowszechniać także w innych ośrodkach, którym zależy nie tylko na prowadzeniu zielonego PR [Miłosz 2022], ale na realnym wzroście wydatków na roślinność w ramach budżetu obywatelskiego.

Większego zastanowienia wymaga również ocena założeń zielonych pul w kontekście miejskich wyzwań związanych z adaptacją do zmian klimatu. Problemy związane z rosnącymi temperaturami czy ryzykiem wystąpienia ekstremalnych zjawisk pogodowych – opisane w przeglądzie literatury – wymagają działań podnoszących odporność infrastruktury miast i ich społeczności.

W tym kontekście pozytywnie należy odczytać fakt, że większość definicji zielonych puli skupiała się na rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury. Zwiększanie ilości roślinności oraz jej jakości, a także inwestycje dotyczące terenów zieleni stanowią ważne działania poprawiające jakość życia, a także łagodzące zmiany klimatu w miastach [Naumann i in. 2020]. BZI przyczynia się do łagodzenia efektów miejskiej wyspy ciepła, lepszego zagospodarowania wód opadowych oraz innych usług ekosystemu związanych choćby z regulacją temperatury, ograniczeniem zanieczyszczenia powietrza czy realizacją funkcji rekreacyjnych [Januchta-Szostak 2020: 48–50].

Tego typu efekty pojawiają się jednak w pełni, gdy błękitno-zielona infrastruktura faktycznie stanowi system powiązanych ze sobą terenów o zróżnicowanych funkcjach. Inwestycje zaplanowane w ramach budżetu obywatelskiego same takiego efektu nie wygenerują. Mogą co najwyżej przyczynić się do wykonania kolejnego kroku we właściwą stronę. Wymaga to jednak przewyciężenia sygnalizowanych wcześniej problemów związanych z wyborem projektów pozornie zielonych, a także zadbania o to, by projekty proponowane przez mieszkańców wpisywały się w szersze miejskie plany. Ogromnym wyzwaniem, przed którym stoją miasta, jest bowiem pogodzenie pozornie przeciwstawnych postulatów związanych z tworzeniem miast zarówno zielonych, jak i zwartych [Warchalska-Troll, Pistelok 2023: 5–6].

Warto też się zastanowić, czy problematyka projektów dopuszczonych w ramach zielonych pul nie powinna zostać znacząco rozszerzona.

O adaptacji miast do zmian klimatu nie da się mówić jednak jedynie w odniesieniu do zieleni, z pominięciem innych kluczowych aspektów związanych m.in. z energią czy mobilnością [UN-Habitat 2016: 89–97]. Tym bardziej zastanawia fakt, że w większości badanych miast tego typu działania w ramach zielonych pul były albo pominięte, albo wręcz otwarcie zabronione. W Kutnie wyłączono możliwość składania w puli zielonej stacji ładowania pojazdów i ścieżek rowerowych, a w Gdyni działań zwiększających dostępność i jakość transportu zbiorowego. Tymczasem sprawny transport publiczny i wzrost udziału podróży pieszo i rowerem to podstawa zrównoważonego funkcjonowania miast [Beim 2012]. Same zaś drogi rowerowe można uznać za część błękitno-zielonej infrastruktury [Szulczewska 2018: 54].

Oczywiście części wyzwań związanych ze zmianami klimatu nie da się sprostać w ramach BO, zwłaszcza przy jego obecnym poziomie finansowania. Budżety obywatelskie obejmują w końcu przeciętnie jedynie 0,34% planowanych wydatków w miastach [Martela, Janik, Mróz 2023: 34]. Nie ma jednak powodu, by nie myśleć

o zielonych pulach szerzej, tak jak dzieje się to od niedawna w Wiedniu. Przeprowadzono w nim pilotaż klimatycznego budżetu partycypacyjnego (*Wiener Klimateam*). Mieszkańcy trzech dzielnic miasta otrzymali możliwość podjęcia decyzji o 13 mln euro do wydania w latach 2022–2023. Projekty mogły dotyczyć zarówno terenów zieleni (jak w Polsce), jak i aspektów związanych z miejską mobilnością, energetyką, gospodarką cyrkularną i spójnością społeczną [Ahn i in. 2023].

Zakres projektów dopuszczonych do BO w polskim kontekście był dotychczas nie tylko węższy, ale też sprawiał wrażenie mniej przemyślanego. Z wyjątkiem Gdyni, w której projekty w zielonej puli musiały odpowiadać na wyzwania wskazane w miejskim planie adaptacji do zmian klimatu, w miejskich uchwałach brakowało odniesienia do strategicznych dokumentów związanych ze środowiskiem. Ten brak systemowego namysłu był być może powodem, dla którego w sposobie sformułowania pul oprócz działań korzystnych i zasadnych pojawiały się również te o znaczeniu marginalnym lub czysto promocyjnym. Przykładem może być np. wymienianie w ramach jednego z typów projektu w Kutnie sadzenia róż – kwiatów, z których hodowli miasto jest znane i które znajdują się w jego identyfikacji wizualnej. Pokazuje to, że zakres zadań dopuszczonych w ramach zielonych pul cały czas wymaga głębszej refleksji.

#### ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, przedstawione rozwiązania można sformułować w następujące wnioski:

1. W większości miast zielone pule obejmowały nieznaczące środki, które uniemożliwiały realizację większych projektów. To sprawiało, że część projektów miała charakter raczej symbolicznych gestów niż realnej zmiany.
2. Zasady zielonych pul, pomimo swojej ogólności, w większości przypadków sprzyjały wybieraniu projektów o charakterze prośrodowiskowym. Istnieją też przesłanki wskazujące, że wprowadzenie zielonych pul sprzyja wyborowi w BO zadań dotyczących roślinności, zwłaszcza w miastach, gdzie takich projektów wcześniej nie wybierano lub było ich mało.
3. Przepisy dotyczące zielonych pul w BO powinny wymagać przeznaczenia większości środków na realizację działań związanych z adaptacją do zmian klimatu. Koszty infrastruktury towarzyszącej (np. instalacji małej architektury czy urządzeń do zabawy na terenach zieleni) warto ogólnie ograniczyć. Tego typu limity będą sprzyjać zachowaniu prośrodowiskowego charakteru projektów wybranych do realizacji.
4. Urzędom miast organizującym i planującym wprowadzenie zielonych pul sugeruje się szersze podejście do wyzwań związanych ze zmianami klimatu. Inwestycje dotyczące roślinności i terenów zieleni są ważne, ale wymagają również aktywności w sferach związanych z energią, transportem, a także tworzeniem miast zwartych.

5. W dyskusję o zasadach funkcjonowania zielonych pul, celów, którym mają służyć, a także o wysokości środków warto zaangażować różnych interesariuszy, w tym ekspertów i mieszkańców. Pozwoli to na lepsze dopasowanie zasad do potrzeb i oczekiwań oraz na powiązanie zielonych pul z innymi strategicznymi posunięciami podejmowanymi w miastach.

#### PODZIĘKOWANIA I FINANSOWANIE

Autor pragnie podziękować Lilianie Janik, Kamilowi Nowakowi, Agacie War-chalskiej-Troll i Annie Zielonce za twórcze rozmowy, jak również uwagi do pierw-szych wersji artykułu.

Artykuł został sfinansowany w ramach środków własnych Instytutu Rozwoju Miast i Regionów. Badanie bazowało częściowo na wynikach uzyskanych w ramach projektu: „Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę”, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.

#### BIBLIOGRAFIA

- Ahn, B., Friesenecker, M., Kazepov, Y., Brandl, J. 2022. *How Context Matters: Challenges of Localizing Participatory Budgeting for Climate Change Adaptation in Vienna*, „Urban Planning”, t. 8, nr 1, ss. 399–413. DOI: 10.17645/up.v8i1.6067.
- Beim, M. 2012. *Sprawnny transport w polskich miastach*, [w:] *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, M. Rapkiewicz (red.), Instytut Sobieskiego, Warszawa.
- Bernaciak, A., Rzeńca, A., Sobol, A. 2017. *Participatory Budgeting as a Tool of Environmental Improvements in Polish Cities*, „Economic and Environmental Studies”, t. 17, nr 4(44), ss. 879–906. DOI: 10.25167/ees.2017.44.16.
- Brzeziński, K., Michalska-Żyła, A. 2018. *Budżet obywatelski a społeczne wytwarzanie przestrzeni miejskiej – przykład Łodzi*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 534, ss. 57–69. DOI: 10.15611/pn.2018.534.05.
- Brzeziński, K. 2019. „Dane z ulicy” – propozycje i sugestie na temat wykorzystania materiałów z procesów partycypacyjnych, „Człowiek i Społeczeństwo”, t. 48, ss. 35–54. DOI: 10.14746/cis.2019.48.3.
- Burchard-Dziubińska, M. 2016. *Budżet obywatelski jako narzędzie realizacji rozwoju zrównoważonego na poziomie lokalnym – przykład Łodzi*, „Studia i Prace WNEIZ US”, nr 46, ss. 235–246. DOI: 10.18276/sip.2016.46/1-18.
- Cabannes, Y. 2021. *Contributions of participatory budgeting to climate change adaptation and mitigation: current local practices across the world and lessons from the field*, „Environment and Urbanization”, nr 33(2), ss. 356–375. DOI: 10.1177/09562478211021710.
- CBOS (Centrum Badań Opinii Społecznej). 2020. *Świadomość ekologiczna Polaków. Komunikat z badań*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_163\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_163_20.PDF) (dostęp: 27.11.2023).
- Dias, N., Enriquez, S., Cardita, R., Júlio, S., Serrano, T. (org.). 2021. *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*, Epeopeia and Oficina.

- Falanga, R., Verheij, J., Bina, O. 2021. *Green(er) Cities and Their Citizens: Insights from the Participatory Budget of Lisbon*, „Sustainability”, nr 13(15), 8243. DOI: 10.3390/su13158243.
- Fundusze sołeckie*, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 28.11.2023).
- 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, [https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/1523/1/4/1/dzialalnosc\\_jst\\_zwiazana\\_z\\_rozwojem\\_ekonomii\\_spolecznej.pdf](https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/1523/1/4/1/dzialalnosc_jst_zwiazana_z_rozwojem_ekonomii_spolecznej.pdf) (dostęp: 27.11.2023).
- Górski, R. 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków.
- Hartwich, M., Romanowski, R. 2021. *Civic budgets in cities of greater Poland region in 2018*, „Zeszyty Naukowe, Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska”, nr 152, ss. 47–63. DOI: 10.29119/1641-3466.2021.152.4.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2022. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. DOI: 10.1017/9781009325844.
- Januchta-Szostak, A. 2020. *Błękitno-zielona infrastruktura jako narzędzie adaptacji miast do zmian klimatu i zagospodarowania wód opadowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej”, nr 3, ss. 37–74. DOI: 10.21008/j.2658-2619.2020.3.3.
- Kęłbowski, W. 2013. *Budżet obywatelski. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Maksymiuk, G., Kimic, K. 2016. *‘Green Projects’ in Participatory Budgets inclusive initiatives for creating city’s top quality public spaces. Warsaw case study*, [w:] *Inclusive/Exclusive Cities*, O. Marina, A. Armando (red.). City of Skopje, Skopje.
- Makowska-Belta, E., Sobik, P., Goś-Wójcicka, K. 2020. *Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana z rozwojem ekonomii społecznej i realizacja budżetów obywatelskich w 2019 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, [https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/1523/1/5/1/dzialalnosc\\_jst\\_zwiazana\\_z\\_rozwojem\\_ekonomii\\_spolecznej\\_w\\_2019r.pdf](https://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultaktualnosci/1523/1/5/1/dzialalnosc_jst_zwiazana_z_rozwojem_ekonomii_spolecznej_w_2019r.pdf) (dostęp: 27.11.2023).
- Martela, B., Janik, L., Bubak, G. 2022. *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2021*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Martela, B. 2024. *Zielone pule w budżetach obywatelskich w latach 2020–2022*, RepOD, V1. DOI: 10.18150/X7RTSO.
- Martela, B., Janik, L., Mróz, K. 2023. *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. DOI: 10.51733/opm.2023.16.
- Miłosz, M. 2022. *Zielone albo żadne. Mencwel: Betonowanie rynków wciąż się zdarza*, „Dziennik Gazeta Prawna”, <https://www.gazetaprawna.pl/magazyn-na-weekend/artykuly/8500752,zielone-ekologia-zielony-lad-kryzys-klimatyczny.html> (dostęp: 28.11.2023).
- Mucha, A. 2019. *Zieleń w budżetach obywatelskich*, [w:] *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, P. Pistelok, B. Martela (red.), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Naumann, S., McKenna, D., Iwaszuk, E., Freundt, M., Mederake, L. 2020. *Błękitno-zielona infrastruktura dla łagodzenia zmian klimatu – narzędzia strategiczne*, Fundacja Sendzimira.
- Olejniczak, K. 2008. *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji*, K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Pistelok, P. 2022. *Wybrane aspekty dyskusji na temat istotności zieleni w mieście*, „Urban Development Issues”, nr 73, ss. 1–12. DOI: 10.51733/udi.2022.73.09.
- Projekt z 15 marca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350802> (dostęp: 26.09.2023).
- Rzeńca, A., Sobol, A. 2018. *Budżet obywatelski jako instrument kształtowania przestrzeni miasta*, „Biuletyn KPZK PAN”, nr 272, ss. 205–215.
- Sobol, A. 2021a. *Spojrzenie w głąb: działania mieszkańców na rzecz środowiska*, [w:] *Środowisko i adaptacja do zmian klimatu. Raport o stanie polskich miast*, A. Rzeńca, A. Sobol, P. Ogórek (red.), Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa.

- Sobol, A. 2021b. *Zmiany klimatu a kształtowanie współczesnych miast*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk”, nr 3(67), ss. 34–37. DOI: 10.24425/academiaPAN.2021.138634.
- 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”, nr 443, ss. 220–231. DOI: 10.15611/pn.2016.443.19.
- Szaranowicz-Kusz, M. 2016. *Budżet partycypacyjny w Polsce*, „Infos”, nr 1(205), ss. 1–4.
- Szulczewska, B. 2018. *Zielona infrastruktura – czy koniec historii?*, „Studia KPZK”, t. 189.
- Ufel, W. 2023. „*Jak praktyka z badaniem*”, czyli kto z kim i dokąd? (Auto-)refleksje o zderzeniach teorii z praktyką, <https://partycypacjaobywatelska.pl/jak-praktyka-z-badaniem-czyli-kto-z-kim-i-dokad-auto-refleksje-o-zderzeniach-teorii-z-praktyka/> (dostęp: 24.11.2023).
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme). 2016. *Urbanization and development: emerging futures. World cities report*, UN-Habitat, Nairobi.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeczkim. Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572.
- Warchalska-Troll, A., Pistelok, P. (red.). 2023. *Zieleń w centrach polskich miast. Stan, funkcje i wyzwania, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. DOI: 10.51733/opm.2023.11.

#### ASSESSMENT OF GREEN QUOTAS IN PARTICIPATORY BUDGETING IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE CHALLENGES

**Abstract:** The article presents results of the study of green quotas in participatory budgeting (PB), i.e. funds earmarked to finance environmentally beneficial projects. Those type of quotas were introduced in  $N = 17$  or 6% of cities in Poland with more than 5,000 inhabitants, which organised PB between 2020 and 2022.

On average, 10% of funds in participatory budgeting were allocated to projects within green quotas. In most cities “green” projects were defined most often as investments in green areas of cities or increasing the amount and quality of plants in city space. Less frequently, the definition of “green” projects included small-scale retention and water management, organisation of events or care and protection of animals.

The results of the analysis show the moderate effectiveness of green quotas. On average, 62% of their funds were allocated to investments concerning plants. However, the effectiveness of green quotas varied across cities. Some projects selected for implementation were “green” in name only. Rather than focus on improving the city environment, they entailed spending on new recreational infrastructure.

Improving the functioning of green quotas requires tightening local regulations. It is also worth considering allowing a broader catalogue of tasks affecting the adaptation of cities to climate change, e.g. related to sustainable mobility or energy transformation.

**Keywords:** civic participation, local government, public policy, climate, adaptation

#### BIOGRAM

**Borys Martela**, mgr, pracownik Instytutu Rozwoju Miast i Regionów. Zainteresowania badawcze obejmują społeczeństwo obywatelskie, uczestnictwo obywatelskie, politykę publiczną i samorząd lokalny. Kontakt e-mail: [bmartela@irmir.pl](mailto:bmartela@irmir.pl)