


BUDŻET PARTYCYPACYJNY TERENÓW ZIELENI NA PRZYKŁADZIE MIASTA OLSZTYNA

Magdalena Nowak 

Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, **Polska**

ABSTRAKT

W krajach Europy Zachodniej coraz częściej mieszkańcy miast chcą współdecydować o wyglądzie przestrzeni publicznych. Budżety obywatelskie cieszą się coraz większą popularnością wśród samorządów. Budżet partycypacyjny jest inicjatywą o ogromnych możliwościach i może stać się początkiem zmian w systemie zarządzania miastem. W polskich miastach jest wciąż zbyt mało zieleni.

W Olsztynie udział terenów zieleni (włączając las miejski) w ogólnej powierzchni miasta wynosi ok. 24%. Mimo wykonywanych nasadzeń kompensacyjnych i innych działań podejmowanych w celu zwiększenia liczby terenów zieleni, obszarów tego typu jest w mieście wciąż zbyt mało. W artykule przedstawiono propozycję wydzielenia w budżecie obywatelskim zielonego budżetu, ze względu na niski, na poziomie ok. 13%, udział projektów dotyczących zieleni. Zaproponowano także działania, które można zrealizować w ramach „zielonego budżetu” partycypacyjnego w Olsztynie.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, tereny zieleni, Olsztyn

WSTĘP

Budżet partycypacyjny po raz pierwszy zrealizowano w Polsce w 2011 r. w Sopocie. Szybko stał się jedną z najpopularniejszych inicjatyw lokalnych mających na celu włączenie mieszkańców w proces zarządzania miastem.

Budżet obywatelski może być realizowany na różnych szczeblach, województwa, miasta, dzielnicy czy instytucji.

W szerokim rozumieniu partycypacja społeczna jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w publicznej działalności. W węższym rozumieniu pojęcie to oznacza partnerstwo publicznoprawne samorządu gminnego i mieszkańców służące podejmowaniu

działań na rzecz rozwoju lokalnego [„Komunikacja i partycypacja...” 1999].

Często dopiero udział w pracach zespołu partycypacyjnego uświadamia ludziom, jak trudno pogodzić sprzeczne interesy i to, że czasami nie jest możliwe, aby wszystkie potrzeby zostały w równym stopniu uwzględnione. Z drugiej strony, planowanie partycypacyjne daje możliwość zauważenia potrzeb grup wykluczonych czy po prostu mniej politycznie uprzywilejowanych [„Planowanie rozwoju...” 2014].

Celem partycypacji jest wypracowanie przez wszystkich uczestników procesu takich rozwiązań, które uwzględnią poszczególne punkty widzenia i zaspokoją potrzeby wszystkich stron tak dalece, jak to możliwe [Chrzanowski 2014]. Głównym celem budżetu partycypacyjnego jest stworzenie wspólnej przestrzeni

 magda.nowak@uwm.edu.pl

przez mieszkańców i urzędników. Stosowanie tej formy dochodzenia do ustaleń dotyczących planowanych inwestycji miejskich jest ważne gdyż:

- angażuje mieszkańców w proces zarządzania miastem;
- integruje lokalne społeczności;
- mieszkańcy poznają sposoby funkcjonowania miasta;
- kieruje środki tam, gdzie są one potrzebne;
- nawiązuje współpracę między urzędnikami a mieszkańcami;
- zapobiega konfliktom społecznym.

W Polsce nie ma aktów prawnych bezpośrednio odnoszących się do budżetów obywatelskich. Samorządy wprowadzają je, powołując się na art. 5a ustawy o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990 r. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.], zgodnie z którym w sprawach istotnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami, wg zasad i trybu określonego w stosownej uchwale. Główną zasadą budżetu partycypacyjnego jest wymóg realizacji postanowień. W świetle prawa projekt budżetu przygotowuje organ wykonawczy (czyli w gminach i miastach wójt, burmistrz lub prezydent), a uchwałę budżetową przyjmuje organ uchwałodawczy (rada gminy lub rada miasta), uwzględniając wolę mieszkańców [Wojtuch 2016].

BUDŻET PARTYCYPACYJNY DLA TERENÓW ZIELENI

Tereny zieleni w miastach są to najczęściej przestrzenie, które wprost nie przynoszą dochodu gminie, stając jednak wartością mogącą wpływać na dochód ze sprzedaży działek sąsiednich. Zapewnienie zieleni mieszkańcom jest zadaniem samorządów miejskich, zaś zarządzanie i utrzymanie tych terenów obciąża budżet miasta. Gospodarowanie przestrzenią miasta, planowanie i zarządzanie terenami zielonymi to zagadnienie szczególnie ściśle związane z ideą partycypacji. Pierwsze i najczęściej podejmowane próby wspólnego działania społeczności lokalnych dotyczą zwykle ogródków osiedlowych i placów zabaw dla dzieci. Szczególny związek terenów zielonych z ideą partycypacji polega także na tym, że zarządzanie

i utrzymanie zieleni jest pracą, którą po części można powierzyć organizacjom pozarządowym i wolontariuszom [Pawłowska 2012].

Pozytywne efekty daje współpraca z mieszkańcami miasta poprzez włączanie ich w różnego rodzaju procesy związane z terenami zieleni. Może to być m.in.: opiniowanie zadań przez radę osiedla, na którym będą one realizowane, wykonywanie opinii przez organizacje pozarządowe, a także umożliwienie występowania z inicjatywą oddolną przez wymienione jednostki i organizacje, z możliwością uzyskania środków budżetowych na realizację określonego przedsięwzięcia we własnym zakresie lub przez określoną jednostkę miejską. We współczesnej gospodarce przestrzenią miejską naprzeciw wizji włączenia w te zadania mieszkańców miasta wychodzą programy budżetów obywatelskich [Greinert i Szczecińska 2015]. Trudnością w przygotowaniu wniosku jest realne oszacowanie kosztów proponowanej inwestycji. Autorzy inicjatyw często nie znają wszystkich uwarunkowań związanych z realizacją swoich pomysłów i niekiedy bez wsparcia urzędników nie są w stanie właściwie ocenić kosztów. Pomocne są także zestawienia kosztów związanych z zakładaniem i utrzymaniem terenów zieleni o różnej strukturze i funkcjonalności. W pracy Kupczaka [2015] można znaleźć koszty: nasadzenia drzew, krzewów, żywopłotów, założenia kwietnika czy siewu trawnika w wybranych miastach, ujęte w ramach budżetów partycypacyjnych. Często konieczna jest konsultacja z architektem krajobrazu, opracowanie dokumentacji projektowej czy nadzór inwestorski.

Najczęściej zgłoszenie projektu wymaga zebrania pod nim określonej liczby podpisów popierających go osób. Niezależnie od wymogów, które urzędnicy stawiają zarówno wnioskodawcom, jak i zgłaszanym projektom, jeszcze na etapie naboru powinni zagwarantować mieszkańcom dostęp do informacji niezbędnych do przygotowywania projektów [Wojtuch 2016].

Pierwszym miastem, które planuje wydzielenie zielonego budżetu partycypacyjnego w 2017 r., jest Lublin.

Zazielenianie miast prowadzone jest także w innej formie, pod hasłami ratowania miejskich podwórek. Takie akcje były przeprowadzone m.in. w Nysie, Katowicach, Krakowie, Szczecinie, Poznaniu.

BUDŻET PARTYCYPACYJNY OLSZTYNA

Budżet partycypacyjny jest realizowany w Olsztynie od 2013 roku. Ze wdrażanych projektów w latach 2013–2015 tylko ok. 13% dotyczyło terenów zieleni.

W roku 2016 wybrano cztery zintegrowane projekty (dotyczące co najmniej dwóch osiedli) oraz dwadzieścia cztery projekty osiedlowe, w tym dwa dotyczące terenów zieleni. Głosować można było w formie papierowej (w wyznaczonych punktach stacjonarnych i ruchomych) oraz on-line.

Udział w budżecie partycypacyjnym wymagał zameldowania w danym mieście. Do zgłoszenia projektu wymagane było ukończenie trzynastego roku życia, a do uczestnictwa w głosowaniu 15 lat. Frekwencja w głosowaniu w 2016 r. wynosiła ok. 20% i była wyższa niż w latach poprzednich dzięki zaangażowaniu się stowarzyszeń, rad osiedli i szkół w promowanie budżetu.

Jakość realizowanego olsztyńskiego budżetu obywatelskiego obrazują badania ankietowe przeprowadzone przez Kwasa [2017]. Najważniejsze wnioski płynące z ankiety:

- mieszkańcy dowiedzieli się o budżecie obywatelskim: z Internetu – 62%, z ulotek i plakatów – 15%, z prasy – ok. 11%;
- większość ankietowanych jest zainteresowana zintegrowanymi projektami obywatelskimi obejmującymi obszar całego miasta – ok. 59%;
- prawie 70% ankietowanych chciałoby większego wpływu obywateli na kształtowanie budżetu partycypacyjnego;
- ok. 90% ankietowanych planuje brać udział w następnych edycjach.

W „Strategii rozwoju Olsztyna...” [2013] zapisano budowanie tożsamości miasta jako jeden z celów operacyjnych. Cel ten jest realizowany poprzez budowę społeczeństwa obywatelskiego, przez wspieranie organizacji pozarządowych oraz rozwój partycypacji społecznej. Kierunek działań powinien wychodzić naprzeciw oczekiwaniom licznych instytucji i organizacji pozarządowych, a w jego ramach oczekuje się zwiększenia aktywności społecznej w zakresie uczestniczenia w imprezach integrujących środowisko mieszkańców Olsztyna (festiwale, konkursy,

wydarzenia organizowane dla mieszkańców i turystów). Wymienionym celem Strategii jest także wzrost współpracy opartej na zaufaniu zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym (np. na poziomie aktywności organizacji pozarządowych, ale także stosunków międzysąsiedzkich). W tym celu przewidziano następujące kierunki działań:

- wspieranie inicjatyw osiedlowych, których celem będzie integracja społeczna i podniesienie aktywności mieszkańców (szczególnie osób młodych, w podeszłym wieku, a także niepełnosprawnych);
- podnoszenie jakości przestrzeni publicznych jako miejsc służących integracji mieszkańców i sprzyjających rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego;
- wspierane będą inicjatywy w zakresie rewitalizacji tkanki miejskiej, z jednoczesnym wykorzystaniem walorów środowiskowych Olsztyna oraz modernizacja i budowa targowisk;
- budowa społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie aktywności organizacji pozarządowych oraz rozwój partycypacji społecznej – Urząd Miasta będzie wspierał działalność organizacji pozarządowych, ale także liderów i grupy liderów lokalnych, współpracę różnych środowisk oraz różnych partnerów (projekty sieciowe); w zasadzie wszystkie projekty realizowane w partnerstwach powinny przyczyniać się do wzrostu doświadczenia współpracy, a w efekcie do budowania kapitału zaufania; jednocześnie rozwijana będzie idea partycypacji społecznej, zarówno w sferze zachęcania społeczności Olsztyna do aktywnego rozwiązywania problemów lokalnych, jak i rozwijania ich odpowiedzialności w postaci budżetu partycypacyjnego.

ZIELONY BUDŻET PARTYCYPACYJNY DLA OLSZTYNA

Całkowita powierzchnia terenów zielonych plasuje Olsztyn na dwudziestym miejscu w kraju (zieleni zajmuje 24,7% powierzchni miasta, wliczając Las Miejski). Nie wliczając Lasu Miejskiego, zieleni stanowi jedynie 3,5% powierzchni miasta [Teisseyre 2015].

W Zintegrowanym programie rozwoju śródmieścia Olsztyna jednym z celów jest poprawa ładu przestrzennego oraz realizacja idei Olsztyn – miasto ogród

poprzez zazielenianie skwerów i zieleńców, zielone podwórka, zielone place zabaw czy „zazielenianie” szkół.

Realizacja projektu „zazielenianie podwórek” planowana jest w Olsztynie w 2017 r. Jesienią 2016 r. podpisano porozumienie dotyczące współpracy Urzędu Miasta w Olsztynie z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim. Prace projektowe będą prowadzili studenci kierunku architektura krajobrazu, na Wydziale Kształtowania Środowiska i Rolnictwa, pod kierunkiem dr inż. Wiesławy Radomskiej.

Oprócz programu „Podwórka z natury”, który ma na celu poprawę jakości i atrakcyjności przestrzeni miejskiej, wskazane jest wydzielenie „zielonego” budżetu partycypacyjnego jako formy zagospodarowania przestrzeni ogólnodostępnych. Powinien on dotyczyć tylko projektów z dziedziny ochrony środowiska i zieleni. Zaletą takiego budżetu jest gwarancja realizacji projektów dotyczących zieleni. Nadzór nad projektami powinien mieć miejski architekt krajobrazu lub ogrodnik miejski.

Koniecznymi działaniami mającymi na celu angażowanie mieszkańców w tworzenie przestrzeni miejskiej mogą być:

- spotkania informacyjne dotyczące roli i znaczenia zieleni w mieście, pielęgnacji roślin, doboru gatunków do miast;
- organizowanie spotkań informacyjnych, warsztatów i konkursów w szkołach;
- stoiska dotyczące partycypacji w terenach zieleni w czasie cyklicznych imprez Olsztyna;
- ogłoszenia w prasie, radiu i telewizji, a także na stronie internetowej;
- angażowanie mieszkańców do wskazania miejsc ze zdewastowaną zielenią miejską;
- nasadzenia nowych drzew i krzewów;
- szkolenia urzędników dotyczące metod sadzenia i ochrony roślinności w miastach.

Wymienione działania powinny zwiększyć udział mieszkańców w budżecie obywatelskim.

WNIOSKI

Analizując budżet partycypacyjny Olsztyna w poszczególnych latach, można dostrzec następujące prawidłowości:

- uproszczenie procedur głosowania oraz umożliwienie oddawania głosu za pośrednictwem serwisu internetowego;
- coroczne zwiększanie kwot przeznaczanych na realizację budżetu;
- rosnące zainteresowanie budżetem partycypacyjnym;
- obniżenie minimalnego wieku wymaganego do składania wniosku.

W idei budżetu partycypacyjnego założono prze-projektowanie modelu zarządzania miastem, a jego stosowanie przyczynia się do poprawy jakości życia we współczesnym mieście i jest doskonałym rozwiązaniem na jego problemy.

Zieleń publiczna, kształtowana i pielęgnowana we współpracy lokalnego samorządu z mieszkańcami, to ideał, który trudno osiągnąć.

Wydzielenie „zielonego budżetu” partycypacyjnego zapewnia mieszkańcom wpływ na tworzenie i zagospodarowanie przestrzeni zielonych, podnosząc jednocześnie jakość życia w mieście i zwiększając dostęp do terenów zieleni.

PIŚMIENNICTWO

Chrzanowski, O. (2014). *Partycypacja publiczna. Krok po kroku* (Public participation. Step by step). Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/1_partycypacja_publiczna_krok_publicacja.pdf, dostęp: 15.11.2016.

Greinert, A., Szczecińska, A. (2015). *Zieleń miejska jako zadanie własne samorządu* (Urban greenery own task of local government). *Przegląd Komunalny* 7, 8–12, <http://e-czytelnia.abrys.pl/przeglad-komunalny/2015-7-864/temat-wydania-10179/zielen-miej-ska-jako-zadanie-wlasne-samorzadu-20264>, dostęp: 15.11.2016.

- Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik (Communications and social participation. Guide). (1999). Red. J., Hausner, Kraków, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/LGPP_Komunikacja_i_partycypacja_spoleczna.pdf, dostęp: 15.11.2016.
- Kupczak P. (2015). Budżety obywatelskie – koszty projektów (Participatory budgets – cost projects). Fundacja Instytut Myśli Innowacyjnej, Stary Sącz, http://budzetyobywatelskie.pl/wp-content/uploads/2015/10/raport-koszty-projektow-budzetyobywatelskie_pl.pdf, dostęp: 15.11.2016.
- Kwas J. (2017). Realizacja budżetu obywatelskiego na przykładzie Olsztyna (Realisation of participatory budget using the example of the City of Olsztyn). Praca inżynierska wykonana w Katedrze Planowania i Inżynierii Przestrzennej, na Wydziale Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa, UWM w Olsztynie, pod kierunkiem Magdaleny Nowak, Olsztyn.
- Pawłowska, K. (2012). Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście (Public participation in decision-making nature in the city) *Zrównoważony Rozwój Zastosowania* 3, 51–70, http://www.sendzimir.org.pl/images/zrz_3_pl/03_partycypacja_spoleczna_w_podejmowaniu_decyzji_dotyczacych_przyrody_w_miescie.pdf, dostęp: 15.11.2016.
- Planowanie rozwoju lokalnego z udziałem społeczności. Poradnik partycypacji publicznej oparty na doświadczeniach projektu „Decydujmy razem” (Local development planning with community participation. Guide public participation based on the experience of the project „Decided together”). (2014). Red. (Ed.) M., Rogaczewska i in., Fundacja Fundusz Współpracy, http://www.decdujmyrazem.pl/files/Publikacja_1.pdf, dostęp: 15.11.2016.
- Wojtuch M. (2016). Budżet dla obywateli (The budget for the citizens). *Zieleń Miejska* 1, 11–13, <http://portalkomunalny.pl/budzet-obywatelski-a-zielen-miejska-327958/>, dostęp: 15.11.2016.
- Urząd Miasta Olsztyn, http://bip.olsztyn.eu/bip/dokument/296556/xlv_752_13_w_sprawie_przyjecia_strategii_rozwoju_miasta_olsztyn_2020/, dostęp: 15.11.2016.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.) Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.
- Strategia rozwoju Olsztyna 2020+ (2013). Uchwała RM nr XLV/752/13 z 31.10.2013 r.
- Teisseyre, P. (2015). Sprawdź jak bardzo zielone jest twoje miasto (Check how green is your town), <http://biq-data.wyborcza.pl/spawdz-czy-twoje-miasto-jest-na-prawde-zielone-> dostęp: 10.11.2016.

PARTICIPATORY BUDGET OF GREEN'S AREAS BASED ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF OLSZTYN

ABSTRACT

Increasingly often, residents of Western European cities want to have a voice in the appearance of public spaces. The popularity of citizens' budgets among local governments is growing. A participatory budget is an initiative with huge potential and it may be the beginning of changes in the city management system. There are still too few green areas in Polish cities.

In Olsztyn, the share of green areas (including the municipal forest) amounts to about 24%. Despite several compensatory plantings, there have still been too few actions taken with respect to green areas. The article outlines a proposal for allocating a part of the citizens' budget to a green budget due to an excessively low, i.e. around 13%, share of projects concerning green areas. Actions were proposed which could be carried out as part of the green participatory budget in the city of Olsztyn.

Key words: participatory budget, green areas , Olsztyn