

Marcin RACHWAŁ

Poznań

Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych

Streszczenie: Jednym z pomysłów na szersze włączenie obywateli (mieszkańców) wspólnot lokalnych w życie polityczne jest idea budżetu partycypacyjnego. Wskazane rozwiązanie to oddolny proces określania priorytetów budżetowych i wskazywania przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości. Po raz pierwszy budżet partycypacyjny został wprowadzony w mieście Porto Alegre (Brazylia) w 1989 roku. Tak więc jest to nowy projekt, który dość szybko został rozpowszechniony w innych wspólnotach lokalnych, przede wszystkim Ameryki Łacińskiej i Europy.

Budżet partycypacyjny pokazuje konkretne możliwości stworzenia przestrzeni decyzyjnej dla zwykłych obywateli, którzy okazują się zdolni do zarządzania zasobami publicznymi. Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż omawiane rozwiązanie skłania do wspólnotowego myślenia o społeczeństwie, gdyż nie ogranicza się do ustalenia przez każdego obywatela własnych potrzeb, lecz zmusza uczestników do rozważenia swoich postulatów w kontekście propozycji innych mieszkańców.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, demokracja bezpośrednia, społeczeństwo obywatelskie

Wstęp

Obywatele współczesnych państw demokratycznych zasadniczo wykonują władzę zwierzchnią za pośrednictwem swoich przedstawicieli. W tym miejscu można wymienić wiele powodów takiej sytuacji, jednakże wydaje się, iż dwa najważniejsze to obszar obecnie istniejących państw i liczba ich mieszkańców. Wskazane czynniki powodują, że nie ma praktycznych możliwości decydowania przez obywateli o bieżących sprawach danego państwa¹. Istnieją co prawda mechanizmy demokracji bezpośredniej, takie jak referendum, inicjatywa ludowa czy konsultacje społeczne, jednakże poza nielicznymi wyjątkami (np. Szwajcaria) nie odgrywają one znaczącej roli w procesie decyzyjnym. Nie oznacza to jednak, iż nie są podejmowane próby zmiany opisanej sytuacji. Jednym z pomysłów na szersze włączenie obywateli (mieszkańców) wspólnot lokalnych w życie polityczne jest idea budżetu partycypacyjnego. Wskazane rozwiązanie po raz pierwszy zostało wprowadzone w mieście Porto Alegre (Brazylia) w 1989 roku (*Participatory budgeting in Brazil...*, s. 1). Tak więc jest to nowy projekt, który dość szybko został rozpowszechniony w innych wspólnotach lokalnych, przede wszystkim Ameryki Łacińskiej i Europy (zob. szerzej: *Participatory Budgeting. A resource...*).

¹ Pewne nadzieje na zmianę opisanej sytuacji są wiązane z rozwojem demokracji elektronicznej (zob. szerzej: Rachwał, 2013, s. 49–66).

Budżet partycypacyjny to oddolny proces określania priorytetów budżetowych i wskazywania przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości. Należy dodać, iż w Polsce często można spotkać się z terminem „budżet obywatelski”, jednakże z dwóch powodów określenie „budżet partycypacyjny” wydaje się bardziej odpowiednie. Po pierwsze, nie stwarza wrażenia odrębności polskich „budżetów” i łączy je z setkami podobnych doświadczeń w innych państwach. Po drugie, zwraca uwagę na możliwość otwarcia tej inicjatywy na partycypację (uczestnictwo) nie tylko pełnoprawnych obywateli, lecz też mieszkańców niezameldowanych lub nieposiadających statusu obywateli (np. imigrantów) czy użytkowników miast takich jak studenci (Kębłowski, 2013, s. 6).

Celem niniejszego szkicu było przybliżenie idei budżetu partycypacyjnego, wskazanie jego cech charakterystycznych, jak również omówienie pierwszych prób wdrożenia przedmiotowego rozwiązania w Polsce.

Próba zdefiniowania budżetu partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet lokalny (np. miasta czy gminy). We wskazanej procedurze władze oddają pewną część budżetu do dyspozycji mieszkańcom, którzy sami decydują, na co przeznaczyć pieniądze. Robią to poprzez:

- składanie własnych propozycji;
- wybór najpilniejszych wydatków;
- większą rolę w kontroli wydatków publicznych.

Mieszkańcy mogą uczestniczyć w przygotowaniu budżetu partycypacyjnego na dwóch etapach – pierwszy z nich to ustalenie pomysłów, a drugi to ich wybór. Pierwszy etap jest bez wątpienia czasochłonny. Wymaga on zaangażowania specjalistów, dyskusji w grupach tematycznych i analiz finansowych. W dyskusjach mogą brać udział wszyscy zainteresowani, zarówno mieszkańcy, prezydent, radni, jak i urzędnicy. Kluczowym elementem budżetu partycypacyjnego jest możliwość zgłaszania pomysłów do sfinansowania z budżetu lokalnego przez samych mieszkańców. Drugi etap to głosowanie, podczas którego wybiera się te projekty, które mają zostać zrealizowane. Dla mieszkańców, którzy nie mają zbyt dużo wolnego czasu, ten właśnie moment jest najważniejszy. Oczywiście, trzeba głosującym wyjaśnić, co kryje się pod danym hasłem, dlaczego taki wydatek jest proponowany i jakie ma przynieść korzyści. Chodzi bowiem o to, żeby głosować świadomie. Najlepiej projekty będą znali rzecz jasna ci, którzy brali udział w dyskusjach, nie można jednak oczekiwać, że wszyscy będą mieli czas na wielogodzinne spotkania (*Budżet obywatelski...*). Minimum aktywności, która jest wymagana od mieszkańców w budżecie partycypacyjnym, to zapoznanie się z propozycjami i ich ocena na kartach do głosowania.

Tak więc budżet partycypacyjny jest instrumentem uczestnictwa obywateli w procesie decydowania o publicznych pieniądzach. Prawo do podejmowania decyzji przysługuje generalnie mieszkańcom, a nie tylko grupie wyselekcjonowanej w trakcie wyborów. Należy zaznaczyć, iż występuje wiele modeli omawianej formy demokracji bezpośredniej, które różnią się m.in. częścią budżetu przeznaczaną do współdecydowania przez

uczestników spotkań i dyskusji. Jednakże w każdym przypadku muszą być spełnione określone warunki, aby daną procedurę uczestnictwa mieszkańców kwalifikować jako budżet partycypacyjny (*Budżet partycypacyjny w Europie...*, s. 2):

- dyskusja powinna toczyć się wokół kwestii finansowych czy budżetowych oraz dotyczyć podziału ograniczonych zasobów;
- dyskusje i ustalenia na poziomie sąsiedzkim to za mało – budżet partycypacyjny powinien dotyczyć np. miasta czy dzielnic, zatem takiego obszaru, który posiada wyodrębnioną administrację oraz wybieralne organy decyzyjne;
- jedno spotkanie albo jedno referendum nad sprawami finansów publicznych nie wystarcza – procedura musi być powtarzana (zasada powtarzalności);
- otwarte dla mieszkańców zebrania administracji publicznej lub przedstawicieli władzy lokalnej to za mało – budżet partycypacyjny powinien zawierać element publicznych debat podejmowanych w trakcie specjalnych spotkań czy forów. A zatem budżet partycypacyjny nie opiera się jedynie na istniejących ciałach politycznych (np. poprzez zachęcanie mieszkańców do uczestnictwa w posiedzeniach rady miasta) i nie wykorzystuje narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet wysyłanych pocztą). Dialog między mieszkańcami jest kluczowy dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami;
- realizacja pomysłów przyjętych w ramach spotkań powinna być rozliczana;
- wyniki procedury są wiążące, co wyraźnie odróżnia budżet partycypacyjny od konsultacji społecznych.

Rozpatrując kwestie definicyjne należy zwrócić uwagę, iż budżet partycypacyjny może być zaliczony do instytucji demokracji bezpośredniej. Według B. Banaszaka i A. Preisnera, wspólną cechą instytucji demokracji bezpośredniej jest „bezpośredni udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych” (Banaszak, Preisner, 1996, s. 152). W przypadku budżetu partycypacyjnego mieszkańcy podejmują wiążące decyzje w zakresie rozdysonowania części budżetu lokalnego, a zatem jest to nowa forma demokracji bezpośredniej.

Geneza i rozwój idei budżetu partycypacyjnego

Jak wspomniano wcześniej, Porto Alegre (stolica brazylijskiego stanu Rio Grande do Sul) było pierwszym miastem, w którym wdrożono budżet partycypacyjny. Wprowadzenie nowej metody zarządzania publicznymi funduszami było wynikiem doświadczeń wieloletniego okresu wojskowej dyktatury w Brazylii. Jej skutkiem był dramatycznie niski poziom zaufania do polityków, a wydawanie środków budżetowych wiązało się z wszechobecnym marnotrawstwem i korupcją. Budżet partycypacyjny miał naprawić tę sytuację i przywrócić zaufanie obywateli do władz (*Historia budżetu...*).

Działający w Porto Alegre ruch społeczny skłonił burmistrza do przekazania władzy nad budżetem miejskim zgromadzeniom mieszkańców. W konsekwencji to nie radni i urzędnicy, lecz sami obywatele zaczęli decydować o nowych inwestycjach. Podczas rocznego cyklu zgromadzeń mieszkańcy układali „listę sprawunków” dla władz i pilnowali jej realizacji. Porto Alegre, liczące ponad 1,3 mln mieszkańców, stało się największym na świecie polygonem doświadczalnym bezpośredniego udziału obywateli w życiu

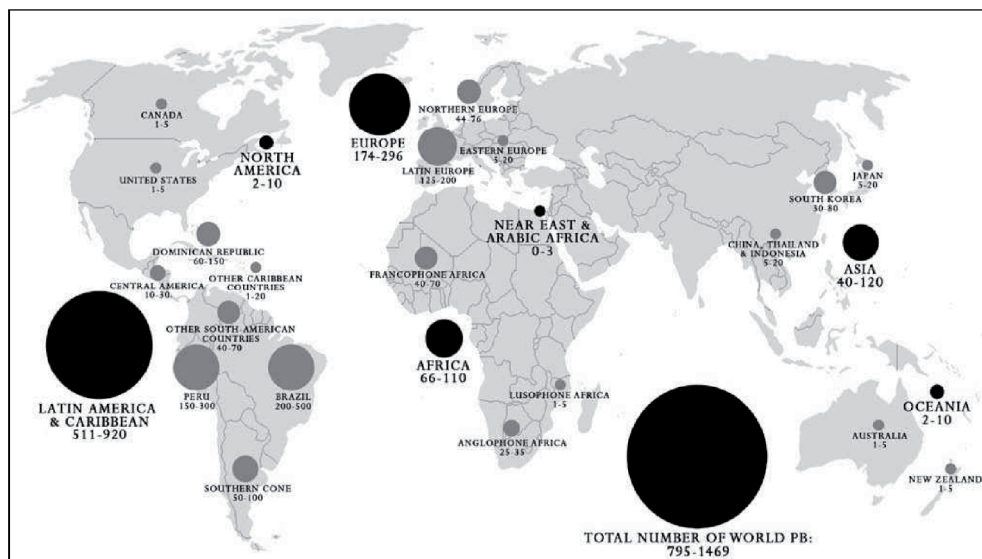
publicznym. W latach 2000–2004 wszystkie oficjalne i nieoficjalne zebrania mieszkańców gromadziły od 150 do 200 tysięcy osób. Po raz pierwszy w dziejach instytucji samorządowych (pomijając okresy rewolucyjne) powstała sytuacja dwuwładzy: powołano do życia równoległe wobec Rady Miasta instytucje demokracji bezpośredniej: zgromadzenia mieszkańców, Fora Delegatów i Radę Budżetu Partycypacyjnego. Wbrew wcześniejszym obawom nie powstały ani rządy tłumy, ani chaos. Wręcz przeciwnie, po raz pierwszy przestał istnieć rozdźwięk między pracą administracji i rady miejskiej a oczekiwaniami obywateli. Konferencja ONZ Habitat II w Stambule w 1996 roku uznała omawianą formę demokracji za wzorcową dla samorządów lokalnych (zob. szerzej: Górski, 2007, s. 43–44, 64–103).

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre w latach 1990–2004 utożsamiał wszystkie cechy reformy polityki miejskiej. Do 2004 roku pozwolił ukrócić klientelizm oraz znacząco poprawić jakość służby zdrowia i edukacji, dostęp do bieżącej wody i system oczyszczania miasta. Dokonał też fundamentalnej zmiany w sposobie zarządzania miastem, którego trzon stanowiła nie miejscowa klasa polityczna, lecz mieszkańcy (*Participatory budgeting in Brazil...*, s. 2–3; Kębłowski, 2013, s. 27).

Za przykładem Porto Alegre postanowiły pójść inne miasta w Brazylii – obecnie budżet partycypacyjny funkcjonuje w ponad dwustu tamtejszych miastach, co czyni wspomniane państwo liderem we wdrażaniu omawianego rozwiązania (Sintomer, Herzberg, Allegretti, Röcke, 2010, s. 9). Próby przebudowania samorządów na podstawie opisanych doświadczeń podejmowano także w innych państwach Ameryki Łacińskiej, jak również w Kanadzie. Ponadto należy podkreślić, iż budżet partycypacyjny stał się modnym hasłem podczas kampanii wyborczych do władz municypalnych w Europie (Górski, 2007, s. 44–45). W rezultacie w latach 2001–2010 nastąpił gwałtowny wzrost liczby miast europejskich z budżetem partycypacyjnym – z kilkunastu do 174–296. Tym samym omawiany projekt zyskał status globalny – na całym świecie można wyodrębnić przynajmniej 795 miast, w których jest stosowany. W tym miejscu warto dodać, iż niektóre opracowania wskazują na około 1500 miast z budżetem partycypacyjnym (Sintomer, Herzberg, Allegretti, Röcke, 2010, s. 9–10; Sintomer, Herzberg, Röcke, Allegretti, 2012). Szczegółowo do przedmiotowego zagadnienia odnosi się ilustracja 1.

Podsumowując zagadnienie historii budżetu partycypacyjnego należy podkreślić, iż wyróżnia się następujące fazy rozwoju wspomnianej formy demokracji bezpośredniej (*Historia budżetu...*):

- 1989–1997 – „narodziny” w Porto Alegre i wprowadzenie do użytku w niektórych miastach Ameryki Południowej, takich jak Santo Andre (Brazylia) i Montevideo (Urugwaj);
- 1997–2000 – rozprzestrzenienie systemu w Brazylii, gdzie w zróżnicowanym kształcie przyjęty został w ponad 130 gminach;
- 2000–obecnie – dalsza ekspansja i rozwój indywidualnych rozwiązań w państwach Ameryki Łacińskiej i Europy. W Europie budżet partycypacyjny wprowadzany jest w Hiszpanii, Belgii, Włoszech, Niemczech, Francji, Portugalii, Danii, Szwajcarii, Holandii, Wielkiej Brytanii i Polsce. Udane próby wprowadzenia modelu podejmują też miasta afrykańskie (m.in. w Kamerunie) i azjatyckie (m.in. na Sri Lance).



Ilustracja 1. Budżet partycypacyjny na świecie (2010)

Źródło: Y. Sintomer, C. Herzberg, G. Allegretti, A. Röcke, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, Bonn 2010, s. 10.

Budżet partycypacyjny stosują zarówno wielkie miasta (Sewilla), ich poszczególne dzielnice (Londyn, Paryż, Berlin, Rzym), a także miasta średniej wielkości i małe gminy. Wiele z nich tworzy własne modele omawianego rozwiązania, dostosowane do lokalnych warunków. Na ilustracji 2 przedstawiono działanie budżetu partycypacyjnego w Sewilli, który jest tylko jednym z wielu europejskich przykładów zastosowania omawianego rozwiązania, lecz pokazuje jego najbardziej typowe cechy:

- cykliczny, powtarzany co roku proces;
- propozycje wypływają wprost ze wspólnot lokalnych;
- dobrowolny udział członków lokalnych społeczności.

Władze Sewilli od 2004 roku zachęcają mieszkańców do współdziałania w tworzeniu miejskiego budżetu. Przedstawiciele lokalnych społeczności w każdym osiedlu zbierają propozycje poszczególnych mieszkańców i grup sąsiedzkich. Można też bezpośrednio zgłaszać propozycje do ratusza. Napływające uwagi zbierają wolontariusze, odpowiedzialni za opracowanie ich tak, aby członkowie lokalnej społeczności byli jak najlepiej poinformowani w momencie podejmowania decyzji. Po zestawieniu ze sobą propozycji w dzielnicach odbywa się seria publicznych zebrań, również organizowanych przez wolontariuszy. Na tych spotkaniach poddawany jest pod dyskusję zeszłoroczny budżet, podawane są informacje na temat budżetu tegorocznego, a także ustalane są zasady przyjmowania propozycji. Następuje głosowanie nad poszczególnymi propozycjami i wybór przedstawicieli, którzy będą reprezentować dzielnicę na forum całego miasta. Decyzję o odsetku budżetu miejskiego przeznaczonym pod decyzję obywateli co roku podejmuje rada miasta. W 2006 roku w tworzeniu budżetu wzięło udział 9 tysięcy mieszkańców (*Budżet partycypacyjny na świecie...*).



Ilustracja 2. Budżet partycypacyjny na przykładzie Sewilli

Źródło: *Budżet partycypacyjny na świecie*, <https://mac.gov.pl/dzialania/partycypacyjny-budzet/budzet-partycypacyjny-na-swiecie/> (22.07.2013).

Budżet partycypacyjny w Polsce

Wśród Polaków poczucie wpływu na sprawy polityczne pozostaje na niskim poziomie. Tylko co czwarty badany twierdzi, że ma wpływ na sprawy kraju, zdecydowana większość respondentów (72%) jest przeciwnego zdania. Więcej Polaków ma poczucie wpływu na sprawy lokalne, jednakże jest to tylko 42%. O niemożności kształtowania swojego najbliższego otoczenia mówi natomiast ponad połowa respondentów (55%). Po-

nadto należy dodać, iż blisko połowa badanych (49%) źle ocenia funkcjonowanie demokracji w Polsce (*Opinie...*). Jednym z wynikających z tego problemów jest niechęć dużej części obywateli RP do udziału w wyborach – zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym (*Przyczyny...*).

Demokracja przedstawicielska przeżywa więc kryzys. Dotychczas stosowane mechanizmy demokracji bezpośredniej w Polsce również nie wydają się na tyle skuteczne, aby zagwarantować mieszkańcom wpływ na ich sprawy (zob. szerzej: Rachwał, 2010). W efekcie obywatele RP wycofują się z życia publicznego, czemu towarzyszy brak poczucia współodpowiedzialności za dobro wspólne (zob. szerzej: *Spółczesństwo...*).

Jednym ze sposobów na odwrócenie negatywnych trendów odnośnie zaufania do instytucji publicznych czy bierności obywatelskiej na poziomie lokalnym jest ustanowienie budżetu partycypacyjnego. Co ważne, wprowadzenie omawianego rozwiązania jest zgodne z obowiązującym w Polsce prawem. Mieści się w jego ramach jako „umowa społeczna” zawierana między mieszkańcami i radnymi (*Budżet partycypacyjny a polskie...*). Tak więc budżet partycypacyjny może być legalnie wprowadzany w gminach czy innych jednostkach samorządu terytorialnego. Wykazując odrobinę dobrej woli, radni mogą określić kwotę wydzieloną z ogólnego budżetu takiej jednostki, która zostanie przeznaczona zgodnie z wolą mieszkańców wyrażoną w otwartym głosowaniu. Procedura podejmowania decyzji może być elastycznie dostosowana do lokalnych warunków, tak aby w jej efekcie wyłonić te propozycje, które mają największe poparcie społeczne.

Należy podkreślić, iż procedura budżetu partycypacyjnego z formalnego punktu widzenia jest rodzajem konsultacji społecznych, które rada gminy lub prezydent miasta mogą przeprowadzić w dowolnej sprawie, także wydatków z budżetu lokalnego². O tym, czy są to konsultacje w sprawie budżetu czy budżet partycypacyjny, decyduje jedna rzecz – czy radni uznają wynik głosowania za wiążący. A uznają go za wiążący nie dlatego, że tak zostało to zapisane w ustawie, lecz dlatego, że sami tego chcą. Jest to zatem dżentelmeńska umowa pomiędzy radnymi a mieszkańcami. Warto nadmienić, iż w celu wzmocnienia budżetu partycypacyjnego została zainicjowana debata dotycząca stworzenia odpowiedniej ustawy, która definiowałaby tę praktykę (zob. szerzej: *Ustawowa...*). Zwolennicy takiego rozwiązania wskazują, iż odpowiednia regulacja prawna mogłaby funkcjonować podobnie jak ustawa o funduszu sołeckim, tj. nie byłoby obowiązku tworzenia budżetu partycypacyjnego, jednakże te wspólnoty lokalne, które chciałyby wdrożyć przedmiotową procedurę miałyby gotową ścieżkę formalno-prawną³. Odpowiednia usta-

² Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy” (Ustawa z dnia 8 marca..., zob. szerzej: Rachwał, 2008, s. 327–338).

³ Brak jednoznacznego umocowania ustawowego dla budżetu partycypacyjnego powoduje szereg problemów natury prawnej, z którymi z różnym skutkiem borykają się samorządy w całej Polsce. W Jarocinie, aby wprowadzić w życie omawianą formę demokracji bezpośredniej zaproponowano przekształcenie osiedli w sołectwa. Wszystko w obawie przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, która wynika z woli oddania decyzji o wydatkowaniu części budżetu w ręce mieszkańców. Utworzenie sołectw miało w tym przypadku zapewnić zgodność z prawem oraz zastosowanie ustawy o funduszu sołeckim, która dopuszcza wiążący głos mieszkańców. Jednakże wojewoda wielkopolski wydał rozstrzygnięcia nadzorcze orzekające nieważność sześciu uchwał rady miejskiej w Jarocinie w sprawie

wa na pewno mogłaby określić podstawowe kryteria, bez spełnienia których budżet partycypacyjny po prostu takim budżetem nie jest – przede wszystkim wprowadzając przepis o wiążącym charakterze decyzji podjętych przez jego uczestników. Ustawa mogłaby również przyczynić się do dalszej popularyzacji omawianej formy demokracji bezpośredniej przekonując kolejnych radnych i prezydentów miast, że jest to inicjatywa legalna, prawnie możliwa do zrealizowania.

W 2011 roku w Sopocie doprowadzono do realizacji pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego. Rozmowy z radnymi na temat wprowadzenia przedmiotowej procedury rozpoczęła Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, nieformalna grupa, która działa na rzecz tego, aby mieszkańcy mogli współdecydować o sprawach miasta. Wówczas mało kto się spodziewał, że ten odosobniony eksperyment niebawem zyska status jednej z najpopularniejszych w naszym państwie inicjatyw mającej na celu włączenie mieszkańców w proces zarządzania finansami lokalnymi. Wkrótce w ślady Sopotu poszły inne miasta, między innymi takie jak: Poznań, Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Łódź, Bydgoszcz, Toruń, Wrocław, Wałbrzych, Chorzów, Karpacz, Dąbrowa Górnicza, Kędzierzyn-Koźle, Tarnów, Płock, Radom, Puławy, Koszalin, Białystok. Podanie wyczerpującej listy miast (jednostek samorządu terytorialnego) jest praktycznie niemożliwe, gdyż rozwój budżetu partycypacyjnego w Polsce jest bardzo dynamiczny. Nie ma praktycznie miesiąca, aby kolejna miejscowość nie zgłaszała chęci wdrożenia tego rozwiązania na swoim terenie. Jednocześnie należy zaakcentować, iż omawiana procedura uzyskała poparcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (*Budżet partycypacyjny...*).

Podobnie jak w Porto Alegre, sopocki budżet partycypacyjny składa się z rocznych cykli. Każdy z nich oficjalnie otwiera uchwała Rady Miejskiej, przygotowana przez działającą przy niej doraźną komisję ds. budżetu obywatelskiego. Uchwała inicjuje kampanię informacyjną, w ramach której do każdego gospodarstwa domowego w Sopocie powinna trafić ulotka o budżecie partycypacyjnym – problemy z kolportażem sprawiają jednak, że do wielu mieszkańców przesyłka nie dociera (Kębłowski, 2013, s. 31). Jednocześnie w czterech okręgach wyborczych odbywają się spotkania mieszkańców prowadzone przez urzędników, podczas których można składać propozycje inwestycyjne poprzez wypełnienie specjalnego formularza (propozycje można przysyłać także drogą elektroniczną).

Po zebraniu propozycji inwestycyjnych następuje ich weryfikacja. Dokonują jej urzędnicy, którzy od 2012 roku oceniają projekty tylko pod kątem formalno-prawnym. Zweryfikowane propozycje trafiają na karty do głosowania. W każdym okręgu wyborczym obowiązuje osobna karta – znajdują się na niej propozycje dotyczące danego okręgu oraz propozycje ogólnomiejskie. Podział na projekty ogólnomiejskie oraz dzielnicowe jest dokonywany przez urzędników, bez udziału mieszkańców czy organizacji pozarządowych.

utworzenia sołectw na terenie miasta. Wojewoda uznał, że miasto Jarocin, jako jedna z większych w województwie wielkopolskim jednostek organizacyjnych na prawach miejskich, nie ma umocowania prawnego do tworzenia „wiejskich” jednostek pomocniczych. Należy podkreślić, iż w doktrynie występuje również stanowisko przeciwne, tj. uznające możliwość tworzenia sołectw na terenie miast (zob. szerzej: Ustawa z dnia 20 lutego...; Osowski, *Czy w mieście...*; Trykozko, *Ekspertyza prawna...*; *Sołectwa...*).

Następny etap to głosowanie powszechne nad projektami i towarzysząca mu druga runda spotkań z mieszkańcami, podczas których rozpatrywane są kwestie dotyczące poszczególnych projektów podlegających wyborowi. Po ogłoszeniu wyników najpopularniejsze propozycje inwestycyjne zostają włączone przez prezydenta miasta do projektu miejskiego budżetu w formie poprawki (Kębłowski, 2013, s. 32). Ich realizacja jest monitorowana przez komisję ds. budżetu obywatelskiego, bez udziału mieszkańców.

Budżet partycypacyjny w Sopocie przynosi pewne efekty – szereg inwestycji zostało już zrealizowanych, wiele innych jest w trakcie realizacji. Jednakże przedmiotowa procedura ma wiele słabości. Po pierwsze, z procesu monitorowania realizacji projektów inwestycyjnych wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego całkowicie wyłączeni są mieszkańcy. Po drugie, w Sopocie brakuje polityki „odwróconych priorytetów inwestycyjnych”, czyli „dawania pierwszeństwa biedniejszym dzielnicom i sektorom publicznym” (Górski, 2007, s. 98). Po trzecie, sopocki budżet partycypacyjny nie wpłynął w żaden sposób na metody działania miejscowej administracji, która nie postrzega go jako okazji do zawiązania stałej współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracyjnymi. Wręcz przeciwnie – urzędnicy, którzy mają monopol na organizację i monitoring budżetu partycypacyjnego, widzą w nim kolejne obciążenie czasowe i organizacyjne (Kębłowski, *Krytycznie...*). Po czwarte, zasady „umowy społecznej” nie są respektowane przez wszystkich uczestników – już po pierwszej rundzie budżetu partycypacyjnego (w 2011 roku), prezydent miasta pominął kilka inwestycji wybranych w głosowaniu decydując się zrealizować kilka innych, które otrzymały mniej głosów (Kębłowski, *Krytycznie...*). W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż takie działanie stoi w sprzeczności z założeniami budżetu partycypacyjnego, gdyż wyniki przedmiotowej procedury powinny być wiążące.

W 2012 roku omawiana forma udziału mieszkańców w kształtowaniu finansów lokalnych znalazła zastosowanie również w Poznaniu. Procedura zakładała możliwość zgłaszania przez wszystkich mieszkańców propozycji zadań do Budżetu Miasta na rok 2013. Łącznie wpłynęły 343 pomysły dotyczące 265 projektów. Propozycje te zostały zweryfikowane przez merytoryczne jednostki i wydziały Urzędu Miasta, a następnie 57 z nich zostało rekomendowanych zespołowi opiniującemu. Zespół dokonał wyboru 20 przedsięwzięć, które zostały poddane głosowaniu powszechnemu. Ostatecznie 5 zadań, które uzyskały najwyższy stopień społecznej akceptacji i wspólnie nie przekroczyły założonej kwoty 10 mln zł (0,4% budżetu Miasta) zostało przekazanych do realizacji.

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania, konsultacje w ramach budżetu partycypacyjnego odbyły się według następującego harmonogramu (*Zarządzenie...*):

- od 10 sierpnia do 7 września 2012 roku – składanie propozycji projektów i zadań do budżetu na rok 2013, które mógł zgłosić: każdy mieszkaniec Poznania, każdy z radnych Miasta Poznania, instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe działające na terenie Poznania;
- od 10 do 28 września – weryfikacja propozycji mieszkańców przez wydziały merytoryczne, ustalenie ostatecznej listy projektów i zadań do głosowania przez zespół opiniujący;
- od 29 września do 10 października – głosowanie powszechne nad propozycjami. Głosowanie odbywało się poprzez wybranie maksymalnie 5 najważniejszych projektów (zadań) z listy proponowanych i zweryfikowanych projektów;

— do 15 października – wpisanie zwycięskich przedsięwzięć do projektu budżetu miasta.

W procedurze budżetu partycypacyjnego oddanych zostało ponad 20 tysięcy głosów, z czego 45% wpłynęło przez Internet, 30,5% zostało zebranych przez ankietatorów w punktach konsultacyjnych, natomiast 24,5% kart do głosowania wpłynęło do punktów informacyjnych w budynkach Urzędu Miasta Poznania. Do realizacji przeznaczono te propozycje, które uzyskały największą liczbę punktów, aż do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na budżet partycypacyjny. Były to następujące projekty (*Poznański...*):

- rozbudowa Hospicjum Pallium – 7516 głosów;
- Wartostrada, tj. poznański ciąg pieszo-rowerowy nad Wartą – 5800 głosów;
- ośrodek krótkiego pobytu dla osób niepełnosprawnych – 5345 głosów;
- droga rowerowa od ulicy Juraszów do Strzeszynka – 4179 głosów;
- rodzinny plac zabaw na Malcie – 4105 głosów.

Budżet partycypacyjny to świadome współdecydowanie przez mieszkańców o wydatkach z budżetu miasta, poprzez zgłaszanie swoich pomysłów, a następnie wybór tych, które w największym stopniu odzwierciedlają ich potrzeby. Jego celem jest włączenie społeczeństwa w proces planowania budżetu lokalnego, a także dostarczenie władzom samorządowym informacji o potrzebach, oczekiwaniach i preferencjach mieszkańców. W Polsce dopiero rozpoczynamy prace nad wdrożeniem przedmiotowego rozwiązania, dlatego też nie może dziwić fakt, iż należy jeszcze sporo poprawić, aby nasze praktyki w pełni zasługiwały na nazwanie ich budżetem partycypacyjnym. Najważniejsza sprawa to ciągłe poszerzanie roli społeczności lokalnych w procedurze, jak również zwiększanie kwoty podlegającej uzgadnianiu z mieszkańcami (zazwyczaj przedmiotowa kwota nie przekracza 1% budżetu). Nawiązując chociażby do Poznańskiego Budżetu Obywatelskiego 2013 można wskazać, iż rola mieszkańców była zbyt skromna, gdyż po zgłoszeniu swoich propozycji zasadniczo nie mieli oni wpływu na sporządzenie listy projektów, która podlegała głosowaniu powszechnemu. Warto zwrócić uwagę, iż sporządzenie takowej listy należało do zadań zespołu opiniującego, w skład którego wchodził: Dyrektor Biura Kształtowania Relacji Społecznych (przewodniczący), po jednym przedstawicielu z Klubów Radnych, jeden przedstawiciel Poznańskiej Rady Pożytku Publicznego, Dyrektor Wydziału Rozwoju Miasta, Dyrektor Wydziału Budżetu i Analiz, ekspert. Tak więc decydujący głos w zespole opiniującym należał do władz miejskich – przedstawicieli urzędu i radnych. Łatwo więc odrzucić te projekty, które są potrzebne, ale nie są z perspektywy władz atrakcyjne, czyli nie przyciągną potencjalnych wyborców. Wydaje się, iż rola mieszkańców na tym etapie powinna być znacznie wzmocniona.

Podsumowując funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego w Polsce należy zaakcentować, iż przedmiotowa procedura zasadniczo składa się z czterech etapów:

- zgłaszanie propozycji przez mieszkańców;
- ocena zgłoszonych inicjatyw przez urzędników m.in. pod kątem ich zgodności z prawem – w efekcie powstaje lista zweryfikowanych projektów;
- głosowanie mieszkańców, w trakcie którego wybierają preferowane przez siebie propozycje z ustalonej w poprzednim etapie listy (głosowanie zazwyczaj trwa kilka/kilkanaście dni);
- wprowadzenie wybranych przez mieszkańców inwestycji do uchwały budżetowej.

Uwagi końcowe

Jarosław Neneman, ekonomista i doradca społeczny Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego ds. samorządu, wyraził następującą opinię: „Istnieje obawa, że budżet obywatelski będzie koncentrował się na sprawach łatwych i przyjemnych – każdy będzie się wolał pochwalić np. nową ścieżką rowerową, bo to widać, a nie remontem sieci kanalizacyjnej, bo tego nie widać. Odpowiedzialne rządzenie, w tym zarządzanie dochodami i wydatkami, wymaga podejmowania potrzebnych, ale niepopularnych decyzji. Z pewnością nie zobaczymy takich w budżecie obywatelskim” (Neneman, 2011). Wydaje się, iż przytoczony pogląd jest zbyt daleko idący. Demokracja powinna opierać się na mądrych i odpowiedzialnych obywatelach, którzy działając wspólnie na rzecz dobra publicznego tworzą społeczeństwo obywatelskie. Jednakże jak mamy doprowadzić do ukształtowania takiego społeczeństwa, jeśli nie będziemy umożliwiali wyborcom szerokiej partycypacji politycznej? Udział mieszkańców w sprawowaniu władzy przyczyni się do edukacji politycznej społeczeństwa, czego efektem będzie podejmowanie przez nich racjonalnych decyzji. Warto też pamiętać o słowach, które wyraził Emile Chartier (piszący pod pseudonimem Alain). „Powie się, że człowiek z ludu jest nieoświecony, że myli się co do własnych interesów; ale iluż ministrów, królów pomyliło się co do ich własnych interesów! Ilość winna poprawić te błędy. Masa wyborców, w której błędy jednostkowe przeciwstawiają się sobie i kompensują wzajemnie, winna dać w końcu jakiś dokładny obraz interesu ogólnego” (Alain, 1978, s. 445–447).

Budżet partycypacyjny pokazuje konkretne możliwości stworzenia przestrzeni decyzyjnej dla zwykłych obywateli, którzy okazują się zdolni do zarządzania zasobami publicznymi (Górski, 2007, s. 138). Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż omawiane rozwiązanie skłania do wspólnotowego myślenia o społeczeństwie, gdyż nie ogranicza się do ustalenia przez każdego obywatela własnych potrzeb, lecz zmusza uczestników do rozważenia swoich postulatów w kontekście propozycji innych mieszkańców. Taka sytuacja sprzyja kształtowaniu się odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego, które nie ogranicza się tylko do formułowania żądań, lecz swoje oczekiwania konfrontuje z możliwościami ich realizacji.

Bibliografia

- Alain (1978), *Elementy doktryny radykalnej*, w: *Myśl polityczna XIX i XX wieku. Liberalizm*, red. B. Sobolewska, M. Sobolewski, Warszawa.
- Banaszak B., Preisner A. (1996), *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław.
- Budżet obywatelski w praktyce*, <http://www.sopockainicjatywa.org/2010/08/29/budzet-obywatelski-praktyka/>, 25.07.2013.
- Budżet partycypacyjny a polskie prawo*, <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>, 24.07.2013.
- Budżet partycypacyjny na świecie*, <https://mac.gov.pl/dzialania/partycypacyjny-budzet/budzet-partycypacyjny-na-swiecie/>, 22.07.2013.
- Budżet partycypacyjny w Europie*, http://siecobywatelska.pl/files/budzet_partycypacyjny_w_europie_avt9.pdf, 24.07.2013.
- Budżet partycypacyjny*, <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>, 26.07.2013.

- Górski R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków.
- Historia budżetu partycypacyjnego*, <https://mac.gov.pl/dzialania/partycypacyjny-budzet/historia-budzetowania-partycypacyjnego/>, 21.07.2013.
- Kęłbowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa.
- Kęłbowski W., *Krytycznie o budżecie partycypacyjnym w Sopocie*, <http://publica.pl/teksty/krytycznie-o-budziecie-partycypacyjnym-w-sopocie>, 27.07.2013.
- Neneman J. (2011), *Budżet obywatelski. Mieszane uczucia*, „Wspólnota”, nr 27.
- Opinie o funkcjonowaniu demokracji w Polsce. Komunikat z badań*, BS/20/2009, CBOS, Warszawa 2009.
- Osowski S., *Czy w mieście mogą być sołectwa?*, http://funduszesoleckie.pl/13,654,czy_w_mieście_moga_byc_solectwa.html, 30.07.2013.
- Participatory budgeting in Brazil*, http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Participatory-Budget-Brazil-web.pdf, 24.07.2013.
- Participatory Budgeting. A resource and forum on participatory budgeting and other forms of participatory democracy*, <http://www.participatorybudgeting.org/>, 23.07.2013.
- Poznański Budżet Obywatelski 2013. Wyniki głosowania*, <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,23652,23839.html>, 29.07.2013.
- Przyczyny absencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Komunikat z badań*, BS/189/2005, CBOS, Warszawa 2005.
- Rachwał M. (2008), *Konsultacje z mieszkańcami gminy jako instytucja demokracji bezpośredniej*, w: *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Lublin.
- Rachwał M. (2010), *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa.
- Rachwał M. (2013), *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli*, w: *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A., Allegretti G. (2012), *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation”, Vol. 8, Issue 2, Article 9.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A. (2010), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, Bonn.
- Sołectwa i fundusz sołecki w gminach miejskich*, http://www.funduszesoleckie.pl/13,675,solectwa_i_fundusz_solecki_w_gminach_miejskich.html, 30.07.2013.
- Spółeczeństwo sobków. Rozmowa z prof. Antonim Sulkiem*, www.polskieradio.pl, 21.06.2009.
- Trykozko R., *Ekspertyza prawna dotycząca uwarunkowań funkcjonowania budżetu obywatelskiego w miastach i zakresu możliwości przyznania miejskim jednostkom pomocniczym uprawnień do określania finansowanych z budżetu zadań w sposób wiążący organy gminy, na zasadach zbliżonych do funduszu sołeckiego*, http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/ekspertyza__budzet_obywatelski_oskj.pdf, 30.07.2013.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2013, poz. 594.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim, Dz. U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm.
- Ustawowa gwarancja dla budżetu rozwiązuje dylematy*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/841686.html>, 29.07.2013.
- Zarządzenie nr 564/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 10 sierpnia 2012 roku w sprawie przeprowadzenia na terenie miasta Poznania konsultacji społecznych w sprawie budżetu Miasta Poznania na rok 2013.

Summary

Participatory budgeting as a new form of co-decision in local financing

Participatory budgeting is one of the ideas for broader inclusion of local communities' citizens (residents) in political life. This solution is a bottom-up process of budget prioritization and identification by citizens of which investments and projects should be implemented in their area. Participatory budgeting was first introduced in Porto Alegre, Brazil, in 1989. Thus, it is a fairly new idea that has quickly become popular in other local communities, particularly in Latin America and Europe.

Participatory budgeting presents specific possibilities of creating a decisional space for ordinary citizens who turn out to be able to manage public resources. It is also worth noting that the discussed solution prompts joint responsibility for society, as it is not limited to determining one's individual needs, but forces participants to consider their demands in the context of other people's proposals.

Key words: participatory budgeting, direct democracy, civic society

