

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

KONTROWERSJE WOKÓŁ IDEI BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO JAKO INSTRUMENTU FINANSÓW LOKALNYCH

Wprowadzenie

W warunkach obserwowanego kryzysu gospodarczego i finansowego nie sprawdza się już model tradycyjnych finansów lokalnych. W tym kontekście pojawia się zapotrzebowanie na nowoczesne instrumenty zarządzania finansami, a więc instrumenty akcentujące kwestie optymalnej alokacji ograniczonych zasobów finansowych, racjonalizacji wydatków publicznych, efektywności i skuteczności działania podsektora samorządowego, a także transparentności działań decydentów samorządowych. Z wymienionymi cechami bardzo dobrze komponują się podstawowe atrybuty budżetowania partycypacyjnego (*participatory budgeting*), a więc formuła budżetu, która pojawiła się na świecie stosunkowo niedawno, tj. w 1989 r. w mieście Porto Alegre w Brazylii¹. W Europie pierwsze doświadczenia związane z budżetem partycypacyjnym (BP) dotyczyły miast: Grottammare we Włoszech (1994), Salford w Wielkiej Brytanii (1996) oraz Mönchweiler w Niemczech (1998). Szacuje się, że aktualna liczba jednostek terytorialnych stosujących ten instrument przekracza na świecie 1,5 tys.². Są wśród nich nie tylko wielkie miasta (np. Sevilla w Hiszpanii), ale również ich poszczególne dzielnice (przykłady Londynu, Paryża, Berlina, Rzymu), a także niewielkie gminy. Co charakterystyczne, wiele z tych jednostek tworzy własne modele BP, dostosowane do lokalnych warunków.

¹ Uwarunkowania związane z powstaniem tego instrumentu miały charakter polityczno-społeczny. W latach 1964-1985 w Brazylii rządziła dyktatura wojskowa, a idea budżetu partycypacyjnego powstała bezpośrednio po jej upadku jako społeczna, oddolna inicjatywa mająca na celu demokratyzację polityki miejskiej i ograniczanie nierówności społecznych w mieście.

² Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting* [in:] *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation and Impacts*, ed. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, Vol. 8, No. 2, s. 4.

W Polsce analizowany instrument pojawił się po raz pierwszy dopiero w 2012 r., a prekursorem w tej dziedzinie było miasto Sopot³. Do chwili obecnej tę formę aktywizacji obywatelskiej mieszkańców wykorzystano już w systemach finansów lokalnych kilkudziesięciu polskich JST⁴. Należałoby w tym miejscu zadać sobie następujące pytania: po pierwsze, skąd bierze się wzmożone zainteresowanie budżetem partycypacyjnym? Czy jest to raczej kwestia pewnego przejściowego trendu i czasowej mody politycznej, czy raczej efekt pogłębiającej się świadomości finansowej lokalnych decydentów i wdrażania przez nich przemyślanych strategii finansów lokalnych? Po drugie, jakie atrybuty BP decydują o jego atrakcyjności, zarówno wśród decydentów lokalnych, jak i członków wspólnoty samorządowej?

Celem artykułu jest nie tylko identyfikacja podstawowych zalet budżetu partycypacyjnego jako instrumentu racjonalizacji lokalnych wydatków publicznych, ale również określenie kluczowych wad i dysfunkcji z nim związanych. W opracowaniu podjęto również próbę odpowiedzi na pytanie, na ile działania zainicjowane przez władze samorządowe poszczególnych miast to rzeczywisty przejaw chęci bezpośredniego uwzględnienia preferencji lokalnych społeczności w aspekcie racjonalizacji procesu wydatkowania środków publicznych, a na ile rodzaj gry z obywatelami, a więc rytualnej i pozornej partycypacji społecznej. Ostatnie z postawionych pytań staje się szczególnie aktualne w tym kontekście, że w 2014 r. odbywają się w Polsce wybory władz samorządowych i m.in. tym faktem można wytłumaczyć wyraźnie zwiększone zainteresowanie instrumentem BP, traktowanym niestety często przede wszystkim jako doraźne narzędzie kampanii wyborczej.

³ Niepokojący jest fakt, że sopocki przykład BP jako przykład prekursorski jest często traktowany przez inne JST w Polsce jako przykład modelowy i wzorcowy. Tymczasem, do takiego wzorca mu daleko, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

⁴ Aktualnie formuła BP jest realizowana w Polsce w około stu JST, a jako ich przykłady można podać: Białystok, Bielsko-Białą, Boguchwałę, Bydgoszcz, Bytom, Częstochowę, Chorzów, Dąbrowę Górniczą, Elbląg, Gdańsk, Gdynię, Gorlice, Gliwice, Gorzów, Gostyń, Grajewo, Jarocin, Jaworzno, Kargowę, Kędzierzyn-Koźle, Kęty, Kielce, Kołobrzeg, Koszalin, Kościerzynę, Kraków, Kraśnik, Krosno Odrzańskie, Kurnik, Legnicę, Lębork, Łódź, Marki, Milicz, Mrągowo, Oborniki, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Przemyśl, Pszczynę, Puławy, Radom, Rawicz, Rudę Śląską, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Skierniewice, Słupsk, Sochaczew, Sopot, Sosnowiec, Stargard Szczeciński, Szczecin, Świdnicę, Świebodzice, Świętochłowice, Tarnobrzeg, Tarnów, Tczew, Toruń, Trzebnicę, Tuchów, Wałbrzych, Wieruszów, Włocławek, Wrocław, Warszawę, Wieliczkę, Zduńską Wolę, Zieloną Górę, Żory. Należy dodać, że instrument PB znalazł również zastosowanie w gospodarce finansowej powiatów (przykłady: powiat gostyński i powiat wągrowiecki w województwie wielkopolskim), a także w jednym z województw samorządowych, tj. woj. podlaskim. Co charakterystyczne, w zasadzie trudno jest się dopatrzeć jednego, wspólnego modelu wdrażania BP w Polsce. Można stwierdzić, że istnieje wiele różnych modeli. Biorąc pod uwagę zasięg inwestycji realizowanych w ramach projektów, można jednak wyróżnić trzy ich kategorie: 1. BP ogólnomiejskie (przykład Poznania); 2. BP dzielnicowe (przykład Krakowa); 3. BP mieszane, a więc jednocześnie ogólnomiejskie i dzielnicowe (przykład Sopotu).

1. Specyfika i cechy budżetu partycypacyjnego

W pierwszej kolejności niezbędne wydaje się wyjaśnienie czym jest budżet partycypacyjny⁵. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez agendę ONZ, zajmującą się kwestiami urbanizacji UN-HABITAT, BP jest mechanizmem/procesem, poprzez który ludność decyduje lub przyczynia się do podejmowanych decyzji dotyczących sposobu przeznaczenia całości lub części dostępnych środków publicznych⁶. W tym aspekcie BP to instrument bezpośredniej partycypacji obywateli⁷ w procesie decydowania o sposobie wydatkowania dostępnych, ale ograniczonych środków budżetowych. BP pozwala na bezpośredni udział obywateli niebędących członkami organów stanowiących (*non-elected citizens*) w procesach alokacji ograniczonych zasobów finansowych, a jego zasadniczą funkcją jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jakie są oczekiwania mieszkańców co do sposobu wykorzystania tych zasobów⁸. BP stanowi więc określoną konstrukcję demokracji bezpośredniej w systemie finansów lokalnych, a partycypacja w tym kontekście oznacza współuczestniczenie i decydowanie mieszkańców gmin, dzielnic, osiedli lub sołectw w procesach projektowania lokalnych wydatków, a tym samym sprawowanie większej roli w aspekcie kontroli wydatkowania środków publicznych.

⁵ W Polsce stosuje się często zamiennie pojęcie budżetu obywatelskiego zamiast budżetu partycypacyjnego. Czy to oznacza, że budżet tradycyjny uchwalany za pośrednictwem organów stanowiących JST, których skład osobowy ukonstytuował się wynikiu wcześniejszego ich wyboru przez obywateli/mieszkańców wspólnoty samorządowej, nie ma charakteru obywatelskiego? Tak oczywiście nie jest, stąd zazerwowanie określenia budżetu obywatelskiego wyłącznie dla tej formuły budżetowej, w której obywatele w sposób bezpośredni decydują o sposobie wydatkowania środków publicznych, wydaje się być nie tylko nieuzasadnione, ale wręcz wprowadzające pewien chaos terminologiczny.

⁶ *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Quito 2004, s. 20.

⁷ Międzynarodowe Stowarzyszenie Partycypacji Publicznej (*International Association of Public Participation*) indentyfikuje pięć poziomów partycypacji obywatelskiej (tzw. szczebli „drabiny partycypacyjnej”). Są to: informowanie (*inform*) – dostarczanie obywatelom rzetelnych informacji, dzięki którym mogą oni poznać i zrozumieć problemy (zjawiska), okoliczności ich występowania i możliwe rozwiązania; konsultowanie (*consult*) – korzystanie przez władze publiczne z informacji zwrotnej pochodzącej od obywateli, która dotyczy przeprowadzonych analiz, rozważanej alternatywy i możliwych decyzji; włączanie (*involve*) – uwzględnianie w przygotowywanych stanowiskach opinii wyrażanych przez obywateli i informowanie o stopniu ich wpływu na podejmowane decyzje; współpraca (*collaborate*) – partnerstwo na każdym etapie procesu decyzyjnego; upodmiotawianie (*empower*) – oddawanie ostatecznej decyzji w ręce obywateli. Zaprezentowane ujęcie kwalifikuje BP do najbardziej zaawansowanych form partycypacyjnych, znacznie bardziej zaawansowanych od np. wysłuchania publicznego, czy konsultacji społecznych. Por. *Spectrum of Public Participation*, The International Association for the Public Participation – IAP2, 2007.

⁸ Por. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*, Dialog Global 25, Bonn, November 2013, s. 10.

Według Banku Światowego, partycypacja obywateli dotyczy trzech różnych płaszczyzn zarządzania wydatkami publicznymi, tj.:

- tworzenia i analizy budżetu (*budget formation and analysis*) – PB umożliwia uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących alokacji zasobów i określania priorytetów w tym zakresie;
- śledzenia wydatków publicznych (*public expenditure tracking*) – BP ułatwia monitorowanie przez obywateli procesów wydatkowania środków publicznych;
- monitorowania realizacji usług publicznych (*monitoring of public service delivery*) – PB ułatwia procesy kontrolowania przez obywateli ilości i jakości usług publicznych w stosunku do poniesionych na nie wydatków publicznych⁹.

Budżet partycypacyjny jest często definiowany poprzez wskazanie jego modelowych cech. D. Kraszewski i K. Mojkowski proponują następującą listę atrybutów idealnego (wzorcowego) BP:

- wiążący charakter dla władz samorządowych, oznaczający obligatoryjność realizacji inwestycji wybranych przez mieszkańców;
- oparty na przejrzystych procesach tworzenia i zarządzania;
- posiadający inkluzyjny charakter, a więc umożliwiający włączenie się wszystkich chętnych podmiotów;
- opierający się na zasadzie równości stron (mieszkańców, urzędników, ekspertów, władz samorządowych);
- wspierający aktywność mieszkańców;
- regularny, ciągły, powtarzalny (nie powinna to być inicjatywa jednorazowa);
- rozsądnie wysoki, a nie symboliczny¹⁰.

M. Gerwin z Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej definiuje z kolei osiem kryteriów optymalnego BP. Przedstawiają się one następująco:

- mieszkańcy mają możliwość zgłaszania propozycji wydatków;
- pula środków wyodrębnionych na BP jest jednoznacznie określona;
- projekty są, o ile jest to możliwe, precyzyjnie wycenione;
- są organizowane debaty publiczne;
- projekty zgłoszone przez mieszkańców nie są odrzucane przez urzędników lub radnych z powodów merytorycznych, a jedynie z przyczyn formalno-prawnych;
- o wyborze projektów decydują mieszkańcy;
- w głosowaniu mogą wziąć udział wyłącznie uprawnieni do tego mieszkańcy;
- projekty wybrane przez mieszkańców są realizowane¹¹.

⁹ L. Bures, *Tools and Practices 6: Participatory Budgeting*, <http://www.siteresources.worldbank.org>.

¹⁰ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. St. Batorego – Program Masz Głos, Warszawa 2014, s. 4.

¹¹ M. Gerwin, *8 kryteriów budżetu obywatelskiego*. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, <http://www.sopockainicjatywa.org>.

Podobny układ standardów BP zaproponowano w najnowszym opracowaniu Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, zaliczając do nich:

- wiążący wynik procedury;
- przejrzystość i jawność procedury;
- otwartość i inkluzywność procesu;
- zapewnienie przestrzeni do deliberacji (debaty) z udziałem mieszkańców;
- wspieranie aktywności mieszkańców;
- myślenie długofalowe¹².

2. Przyczyny zwiększonego zainteresowania budżetem partycypacyjnym w Polsce

W ostatnich kilku latach obserwuje się wyraźny wzrost zainteresowania formułą budżetowania partycypacyjnego w polskim systemie finansów lokalnych. Można wskazać na kilka przyczyn takiego stanu rzeczy.

Po pierwsze, budżetowanie partycypacyjne bardzo dobrze wpisuje się w nowe trendy i doktryny zarządzania publicznego. Dotyczy to zarówno koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM), jak i koncepcji współrzędzenia publicznego (*Public Governance* – PG). W przypadku pierwszego z nich, tj. NPM, szczególnie ważnym postulatem jest postulat dotyczący orientacji na wyniki i efekty. W tym kontekście BP poprzez zawarte w nim obywatelskie mechanizmy partycypacyjne sprzyja efektywności i racjonalności wydatków publicznych, także w aspekcie lepszego, społecznego nadzoru wykorzystania środków publicznych i związanej z tym większej odpowiedzialności publicznej liderów samorządowych. Innym postulatem jest przejrzyste zarządzanie. BP może być potraktowany jako instrument poprawy przejrzystości administracji publicznej – mieszkańcy bezpośrednio uczestnicząc w podejmowaniu decyzji budżetowych, zyskują szansę lepszej orientacji o szczegółach dotyczących sytuacji finansowej swojej JST. Jeszcze wyraźniej „przystaje” idea BP do koncepcji współrzędzenia publicznego (m.in. z tych powodów J. Hausner określa ten nurt teoretyczny mianem partycypacyjnego zarządzania publicznego), przede wszystkim ze względu na spójność takich postulatów, jak: oparcie demokracji na procesach uczestnictwa obywateli w systemie decyzyjnym, zorientowanie administracji na obywateli-klientów pod kątem

¹² *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, red. E. Serzysko, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014 (wersja robocza), s. 7-8.

spełniania ich oczekiwań dotyczących lokalnych dóbr publicznych, oparcie systemu zarządzania publicznego na zasadzie partnerstwa i zaufania obywateli do władzy publicznej.

Po drugie, występujący od kilku lat w Polsce kryzys gospodarczy i finansowy pogłębił zakres frustracji społecznej. W tym kontekście władza samorządowa często traktuje BP jako swoisty wentyl bezpieczeństwa społecznego i instrument niwelowania negatywnych nastrojów wyborców. Niezadowolony wyborca to wyborca niezwykle roszczeniowy, bardzo krytycznie nastawiony do władzy publicznej, a w interesie decydentów samorządowych leży wyciszenie tych emocji. Instrumenty partycypacji publicznej świetnie się do tego nadają – nie tylko legitymizują decyzje władzy publicznej, ale również stabilizują system. Dostępne wyniki badań naukowych potwierdzają m.in. wzrost poziomu zadowolenia i szczęścia obywateli zaangażowanych w procesy demokracji bezpośredniej¹³.

Po trzecie, zwiększone zainteresowanie budżetowaniem partycypacyjnym jest w pewnym sensie odpowiedzią na rosnący dystans pomiędzy rządzącymi a mieszkańcami. Ów dystans znalazł szersze rozwinięcie w teorii wyboru publicznego (*Public Choice Theory*). Jeden z jej autorów – James M. Buchanan opisuje problem tzw. iluzji fiskalnych (*fiscal illusions*), wskazując na świadome ukrywanie przez decydentów publicznych prawdziwych kosztów podatkowych ponoszonych wydatków publicznych¹⁴. Powstaje pytanie, jaka jest przyczyna tego typu zachowań? Odpowiedź jest prosta: występuje ewidentna sprzeczność interesów między władzami publicznymi a wyborcami. Władze publiczne, podejmując decyzje w zakresie alokacji dóbr i redystrybucji dochodów, kierują się przede wszystkim kryterium reelekcji, a nie interesami podatników. W tym kontekście, wykorzystanie w systemie finansów lokalnych instrumentu BP jako

¹³ Z badań szwajcarskiego ekonomisty Bruno S. Freya wynika dodatnia korelacja między intensywnością stosowania instrumentów demokracji bezpośredniej w danym państwie a poziomem zadowolenia z życia jego mieszkańców. Powołany autor twierdzi, że jest to zależność zbliżona do relacji: wzrost dochodów – poziom zadowolenia z życia. Por. B.S. Frey, *Glück. Die Sicht der Ökonomie*, Rüegger Verlag, Zürich/Chur 2010, s. 86. Podobne wnioski wynikają z badań przeprowadzonych przez ekonomistów w kantonach szwajcarskich, w wyniku których potwierdzono, że im bardziej demokratyczny kanton, a więc dający swoim obywatelom większe możliwości bezpośredniego wpływu na sferę publiczną (np. poprzez częstsze referenda), tym większe poczucie zadowolenia jego mieszkańców. Por. B.S. Frey, M. Kucher, A. Stutzer, *Outcome, Process & Power In Direct Democracy. New Econometric Results*, „Working Paper” 1999, No. 222, s. 1-29.

¹⁴ Szerzej na ten temat w następujących opracowaniach autora: J.M. Buchanan, *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1960, s. 59-64; Idem, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 160.

instrumentu egzekwującego od władz realizację polityki opartej na poszanowaniu potrzeb mieszkańców może okazać się korzystne w zakresie zmniejszania opisanego dystansu między mieszkańcami/podatnikami a rządzącymi.

Po czwarte, zwiększone zainteresowanie tym instrumentem wiąże się z aktualną fazą cyklu wyborczego i wynika z okresu przedwyborczego¹⁵. Wybory samorządowe w 2014 r. są z jednej strony szansą dla idei BP, przyczyniając się ewidentnie do jej popularyzacji. Z drugiej jednak strony stanowią też pewne zagrożenie. Pojawia się realne niebezpieczeństwo wypaczenia tej idei w kontekście jej nadmiernego upolitycznienia i potraktowania BP instrumentalnie jako doraźnego narzędzia kampanii wyborczej.

Wreszcie po piąte, temat budżetowania partycypacyjnego jest tematem „modnym” i medialnym. W tym kontekście decydenci samorządowi traktują ten instrument jako narzędzie marketingu terytorialnego. Niestety często funkcja marketingowa dominuje, przesłaniając atrybuty BP jako narzędzia racjonalizacji gospodarki finansowej JST. Rosnąca „medialność” analizowanego instrumentu ma jednak również swoje pozytywne skutki: BP staje się popularnym narzędziem edukacji w dziedzinie samorządności i finansów lokalnych.

3. Budżet partycypacyjny a polskie prawo

Budżet partycypacyjny jest nową instytucją w polskim systemie finansów lokalnych, nieuregulowaną w sensie legislacyjnym, chociaż w polskim systemie prawnym można znaleźć pewne przesłanki prawne do stosowania tego instrumentu. Przykładowo, w Konstytucji RP wskazuje się na kwestię oparcia społecznej gospodarki rynkowej na „dialogu i współpracy partnerów społecznych”¹⁶. Ustawa o samorządzie gminnym¹⁷ daje z kolei radom gmin możliwość konsultacji z mieszkańcami spraw ważnych dla gminy. Związana z BP kwestia decydowania o wydatkach publicznych w drodze typowania do realizacji konkretnych projektów i inwestycji samorządowych niewątpliwie zalicza się do takich spraw. Dodatkowo, w Polsce od 2009 r. powstała możliwość prawna wprowadzania obok budżetów tradycyjnych tzw. funduszy sołeckich. Zgodnie

¹⁵ Z badań przeprowadzonych w Brazylii wynika, że przyjęcie BP zwiększa prawdopodobieństwo zwycięstwa w wyborach samorządowych od 10% do 15%. Por. P. Spada, *The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting*, Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009, s. 18.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, art. 20.

¹⁷ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., art. 5a.

z obowiązującą w tym zakresie regulacją¹⁸, na wniosek sołectwa rada gminy może wyodrębnić część budżetu na rzecz funduszu sołectkiego, tworząc w ten sposób coś na kształt „małego BP”¹⁹.

Według obecnego stanu prawa w Polsce instytucja BP jest więc instytucją fakultatywną. W tym kontekście pojawiają się postulaty dotyczące ustawowego obowiązku wprowadzania BP w polskich JST. Powstaje pytanie, czy rzeczywiście takie rozwiązanie jest niezbędne i uzasadnione? Z pewnością mogłoby ono doprecyzować procedury związane z analizowanym instrumentem, przede wszystkim w kontekście wprowadzenia zasady wiążącego charakteru decyzji podjętych przez obywateli i ograniczenia dominacji „strony urzędniczej” charakterystycznej dla procedur BP w Polsce. Mogłoby także przyczynić się do popularyzacji wiedzy wśród obywateli na temat analizowanego instrumentu. Trudno jednak nie wziąć pod uwagę argumentów przeciwników wprowadzania odrębnej regulacji prawnej w tym zakresie. Jednym z nich jest W. Kęłowski – autor wydanego przez Instytut Obywatelski Raportu dotyczącego BP²⁰, który uważa, że takie rozwiązanie doprowadziłoby do sytuacji, w której: „(...) ustawowe minimum mogłoby zostać uznane za optimum, poza które — skoro ustawa tego nie przewiduje — nie powinno się wykraczać”, jednocześnie dodając, że „(...) włączenie budżetu partycypacyjnego do polskiego prawa może przyczynić się do zwiększenia nie jakości polskich budżetów partycypacyjnych, ale ich ilości — popularyzując praktyki bardzo płytkie i okrojone, o niewykorzystanym potencjale”²¹.

4. Podstawowe dysfunkcje związane z wdrażaniem idei BP w polskich JST

Obserwacja i analiza procesów wykorzystywania budżetowania partycypacyjnego w polskim systemie finansów lokalnych pozwala na identyfikację pewnych wad i dysfunkcji w tym zakresie.

Po pierwsze, budżety te mają raczej marginalne znaczenie w systemie finansów lokalnych, obejmując najczęściej symboliczną część wydatków budżetowych ogółem (kluczowe, dotyczące wielomilionowych wydatków inwestycyj-

¹⁸ Ustawa o funduszu sołectkim z dnia 20 lutego 2009 r. Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.

¹⁹ Jest to zwykle niewielka kwota budżetowa (średnio ok. 10 tys. zł na jedno sołectwo), ale to co istotne, to fakt, że o sposobie jej wykorzystania decydują bezpośrednio mieszkańcy w formule zebrania wiejskiego, na które wstęp ma każdy obywatel gminy.

²⁰ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Spraw Obywatelskich, Warszawa 2013.

²¹ W. Kęłowski, *Ustawa nie poprawi jakości budżetu*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/845159.html>.

nych decyzje inwestycyjne są podejmowane nawet bez konsultacji społecznych)²². Wydaje się, że zbyt małe BP mogą oddziaływać demotywująco na mieszkańców wspólnoty samorządowej, podważając nie tylko ich zaufanie do decydentów lokalnych, ale do całej idei budżetowania partycypacyjnego.

Po drugie, istnieje wyraźna dominacja „strony urzędniczej” w procesie budżetowania partycypacyjnego. To urzędnicy samorządowi najczęściej określają procedury i zasady BP, a także kryteria wyboru składanych w jego ramach propozycji projektów i inwestycji. Obywatelom nie pozostaje nic innego jak podporządkowanie się im. Najczęściej więc mieszkańcy nie mają większego wpływu na kształtowanie tych procedur, a ich rola ogranicza się do głosowania. Jako jeden z nielicznych wyjątków w tym zakresie jest często podawane miasto Łódź, gdzie zasady i procedury związane z BP zostały wypracowane w rzeczywistym, a nie pozorowanym dialogu społecznym²³.

Po trzecie, wątpliwości budzą stosowane sposoby i kryteria oceny oraz weryfikacji wniosków składanych przez mieszkańców. W wielu miastach (np. w Sopocie, Poznaniu) urzędnicy dokonywali arbitralnego wyboru projektów przedstawionych ostatecznie pod głosowanie, a stosowane przez nich kryteria weryfikacyjne nie miały wyłącznie charakteru formalnoprawnego. Często odrzucano te projekty, które nie były wystarczająco atrakcyjne z perspektywy władz miejskich, w kontekście „przyciągnięcia” potencjalnych wyborców.

Po czwarte, zdarzają się przypadki łamania kluczowej zasady budżetowania partycypacyjnego, tj. wiążącego charakteru BP, a władze samorządowe uznaniowo i arbitralnie uwzględniają wybrane propozycje inwestycji wskazanych do realizacji przez mieszkańców²⁴. W ten sposób często pod szyldem BP są realizowane wyłącznie konsultacje budżetowe, które nie są pełnoprawną formą de-

²² Przykładowo, w 2013 r. najwyższe kwoty BP dotyczyły Łodzi (20 mln zł), Poznania, Białegostoku (po 10 mln zł), Torunia (6,4 mln zł) i Zielonej Góry (6 mln zł). Jeśli skonfrontujemy te kwoty z wysokością budżetu ogółem (po stronie wydatków), to w większości miast relacja ta nie przekracza 1% (przykładowo: Zielona Góra – 1,17%, Białystok – 0,66%, Łódź – 0,6%, Toruń – 0,57%, Poznań – 0,33%). Najniższy wskaźnik w tym zakresie ze wszystkich miast wojewódzkich odnotowano we Wrocławiu (0,08%).

²³ W Łodzi powołano m.in. specjalny zespół roboczy złożony z przedstawicieli miasta, rad osiedli, organizacji pozarządowych, organizacji społecznych, przedstawicieli środowisk naukowych itp., a regularne spotkania z mieszkańcami odbywają na poszczególnych etapach procesu planowania i wdrażania idei BP. Por. A. Ziółkowska, *Remedium na polskie budżety (nie)obywatelskie*, <http://www.krytykapolityczna.pl/>.

²⁴ Jako przykład takich nagannych praktyk może posłużyć BP Sopotu z 2012 r., gdzie Prezydent Miasta zarekomendował Radzie Miasta realizację inwestycji w formule BP na łączną kwotę 7 mln zł (czyli kwotę ponad dwukrotnie większą niż zakładano początkowo do rozdysponowania w ramach BP), rekomendując dodatkowo oprócz projektów, które zebrały największą liczbę głosów, jako projekty również „wskazane przez mieszkańców” projekty wybrane przez siebie z dalszych miejsc na liście oraz zgłoszone poza ustaloną procedurą. Takie działanie to typowy przykład złamania zasady wiążącego charakteru BP. Por. E. Stokłuska, *Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie*, Pracowania Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, s. 9.

mokracji bezpośredniej i mają niewiele wspólnego z rzeczywistą partycypacją obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących finansów lokalnych.

Po piąte, w Polsce są problemy z postulatem inkluzyjności BP, czyli postulatem nadania uprawnień do głosowania jak najszerszej grupie obywateli²⁵. Jest to postulat kluczowy dla jakości BP, ale decydenci samorządowi nie zawsze rozumieją jego wagę²⁶.

Podsumowanie

Polskie JST znajdują się zaledwie na wstępnym etapie wdrażania idei budżetowania partycypacyjnego jako narzędzia partycypacji obywatelskiej oraz instrumentu racjonalizacji lokalnych wydatków publicznych. Wzrastająca dynamicznie w okresie przedwyborczym liczba BP nie idzie w parze z ich jakością. Często są ignorowane kluczowe standardy wprowadzania BP do systemu finansów lokalnych, takie jak wiążący charakter, przejrzystość, jawność procedur, otwartość i inkluzyjność, a tym samym jest wypaczana podstawowa idea tych instrumentów. Stają się one bardziej produktami PR-owskimi i doraźnymi narzędziami kampanii wyborczej niż realnymi instrumentami zarządczymi.

Literatura

72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Quito 2004.

Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Buchanan J.M., *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill 1960.

Bures L., *Tools and Practices 6: Participatory Budgeting*, <http://siteresources.worldbank.org>.

²⁵ We wspomnianym wcześniej brazylijskim Porto Alegre uprawnieni do głosowania byli wszyscy mieszkańcy powyżej 16. roku życia. Podobne rozwiązania zastosowano w Łodzi, Gdańsku, Tczewie, Koninie, Rudzie Śląskiej, Dąbrowie Górniczej, Puławach i Sochaczewie. Takie miasta są jednak w Polsce wciąż w mniejszości, a zdecydowanie częściej jest przyznawane prawo do głosowania w ramach BP osobom pełnoletnim.

²⁶ Przykładowo, w przypadku BP Poznania dotyczącego 2014 r. frekwencja była ponad czterokrotnie wyższa niż w BP 2013 r., co zostało spowodowane m.in. dopuszczeniem do głosowania studentów niezameldowanych w Poznaniu, ale na co dzień mieszkających w mieście. Stało się to jednak nie z inicjatywy władz samorządowych, ale na skutek interwencji poznańskich aktywistów.

- Frey B.S., *Glück. Die Sicht der Ökonomie*, Rüegger Verlag, Zürich/Chur 2010.
- Frey B.S., Kucher M., Stutzer A., *Outcome, Process & Power In Direct Democracy. New Econometric Results*, „Working Paper” 1999, No. 222.
- Gerwin M., *8 kryteriów budżetu obywatelskiego*. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, <http://www.sopockainicjatywa.org>.
- Kęblowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Spraw Obywatelskich, Warszawa 2013.
- Kęblowski W.: *Ustawa nie poprawi jakości budżetu*, <http://wiadomosci.ngo.pl>.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. St. Batorego – Program Masz Głos, Warszawa 2014.
- Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*, Dialog Global 25, Bonn, November 2013.
- Sintomer Y., Herzberg C., Roecke A., Allegretti G., *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting* [in:] *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation and Impacts*, ed. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, Vol. 8, No. 2.
- Spada P., *The Economic and Political Effects of Participatory Budgeting*, Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association. Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.
- Spectrum of Public Participation*, The International Association for the Public Participation – IAP2, 2007.
- Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, red. E. Serzysko, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014 (wersja robocza).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483.
- Stokłuska E., *Opis przykładu partycypacji. Budżet obywatelski w Sopocie*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r. Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.
- Ziółkowska A., *Remedium na polskie budżety (nie)obywatelskie*, <http://www.krytykapolityczna.pl>.

CONTOVERSIES RALATIG TO THE CONCEPT OF A PARTICIPATORY BUDGET AS A LOCAL FINACIAL INSTRUMENT

Summary

In Poland, following a period of what might be described as civic euphoria resulting from the fall of the communist system and the reactivation of local self-government in 1990, there has more recently been observed a weakening of public involvement in local government activity, along with attitudes reflecting a kind of civic apathy. Under such conditions, there is understandably a growing interest, among both theoreticians in the field of local finance and those involved in local government in practice, in the concept of a participatory budget as an instrument of direct democracy and a mechanism for participation by local residents in public expenditure decision-making. The purpose of this article is not only to identify the basic advantages of a participatory budget as an instrument for the rationalisation of local public expenditure, but also to point out the main dysfunctions of Polish participatory budgets. The author tries to answer the question of how far the actions initiated by the authorities of particular cities indicate a real desire to take direct account of the preferences of local communities in determining the priorities of public spending, and how far it is simply a kind of game being played with the public, a ritual and superficial form of social participation giving citizens an illusion of involvement in decision-making and distracting them from the real systemic problems of Polish local finance.