



## Katarzyna Owsiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Wydział Finansów  
Katedra Finansów Samorządowych  
owskiakk@uek.krakow.pl

# WYKORZYSTANIE WYBRANYCH NARZĘDZI *PUBLIC GOVERNANCE* PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE A WZROST PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

**Streszczenie:** W literaturze przedmiotu koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) jest często poruszana. Jednakże doprowadza ona do wielu dylematów, a nawet uwag krytycznych. Przyczyniło się to do jej rozbudowania poprzez wprowadzenie zagadnienia współzarządzania lub współrządzenia – *public governance*. W przypadku Polski wykorzystanie założeń NPM w sektorze publicznym trwa od 10 lat. W ostatnim okresie obserwuje się wzrost zainteresowania instrumentami NPM, w tym z zakresu *public governance*. W artykule zostały wyjaśnione główne założenia szeroko rozumianej koncepcji NPM, a także wybrane aspekty związane ze stosowaniem budżetu partycypacyjnego, w tym funduszu sołeckiego. Na tym tle podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy instrument ten przyczynił się do wzrostu partycypacji społecznej.

**Słowa kluczowe:** nowe zarządzanie publiczne, *public governance*, *good governance*, budżet partycypacyjny.

## Wprowadzenie

Zagadnienie nowego zarządzania publicznego jest szeroko omawiane w literaturze zagranicznej i krajowej. Najogólniej idea nowego zarządzania publicznego – NPM (*New Public Management*) – sprowadza się do stosowania takiego zespołu reguł, które byłyby ukierunkowane na poprawę efektywności oraz racjonalność działań podmiotów i służb publicznych. Istota tego modelu opiera się na implementacji narzędzi/technik zarządzania, wykorzystywanych w sektorze prywatnym, do sektora publicznego. Jak wskazują A. Szewczuk i M. Ziolo [2008,

s. 360]: „W koncepcji NPM dąży się do usprawnienia i ulepszenia stosowanych rozwiązań oraz podejmowania działań, lecz nie wskazuje się, jakie zadania i funkcje powinny należeć do sektora publicznego, a które należałoby powierzyć do wykonania sektorowi prywatnemu”. Z pewnością koncepcja NPM odpowiada na trzy pytania: ile państwa, jakie państwo i jak zarządzać? [Jeżowski, 2002, s. 14].

Na szczeblu lokalnym (gminy i powiaty) koncepcja ta zaczęła się rozwijać w latach 80. i 90. XX w.<sup>1</sup> z powodu niezadowolenia zarządzających urzędników oraz władz lokalnych dostrzegających mankamenty tradycyjnego biurokratycznego systemu zarządzania, opartego m.in. na konkretnych instrukcjach dotyczących sposobu wykonywania zadań [Zalewski, 2005, s. 33-34]. Jest więc to odejście od sztuki administrowania.

Kardynalne założenia koncepcji NPM są jednak związane z realizacją procesu decentralizacji terytorialnej, opartej na racjonalnym podziale zadań i kompetencji, a także źródeł ich finansowania pomiędzy państwo a jednostki samorządu terytorialnego [Małkowska, 2008, s. 285]. Wynika to z faktu, że w finansach publicznych znana jest zależność polegająca na tym, że „wykorzystanie środków publicznych jest bardziej efektywne im dysponenci środków i realizatorzy znajdują się bliżej społeczności na rzecz, której działają” [Owsiak, 2005, s. 127].

Pomijając tutaj bardziej szczegółowe rozważania na temat zalet i wad NPM, które są analizowane w opracowaniach zagranicznych i krajowych, warto wspomnieć tutaj o dwóch aspektach.

Po pierwsze, na skutek krytyki pojawił się kolejny etap rozwoju koncepcji NPM, sformułowany jako *public governance* (współzarządzanie lub współzrządzenie), związany z zagadnieniem społeczeństwa obywatelskiego [Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 3]. W literaturze przedmiotu pojawia się oprócz tego pojęcie *good governnace* i stąd rodzi się pytanie o znaczenie tych pojęć.

Po drugie, można wskazać takie instrumenty gospodarowania finansami samorządowymi, które odzwierciedlają założenia koncepcji NPM. B. Filipiak zalicza do nich:

- 1) „instrumenty planistyczne: plan finansowy, budżet (w tym zadaniowy), wieloletnia prognoza finansowa, plany operacyjne i strategiczne,
- 2) instrumenty analityczne: narzędzia analizy finansowej, analiza CBA, prognozowanie, *benchmarking*,
- 3) instrumenty kontrolne: audyt wewnętrzny, kontrola wewnętrzna, badanie sprawozdań przez biegłego rewidenta (*audyting*), rating,
- 4) instrumenty bieżącego i strategicznego wspierania branżowych polityk (zarządczo-decyzyjne), takich jak: polityka finansowa, zarządzanie ryzykiem,

<sup>1</sup> Na podstawie doświadczeń holenderskiego miasta Tilburg.

polityka i zarządzanie długiem, polityka finansowania, polityka w zakresie świadczenia usług” [Filipiak, 2011, s. 47].

Ponadto można zaobserwować w Polsce wzrost znaczenia innych instrumentów, takich jak budżet partycypacyjny, który wpisuje się w założenia *public governance*. Na tym tle podjęto próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytanie, a także o rolę budżetu partycypacyjnego jako ewentualnego instrumentu przyczyniającego się do wzrostu partycypacji społecznej.

### 1. *Public governance a good governance*

Oparcie koncepcji NPM na dążeniu do zwiększenia efektywności wywołało problem, jak oceniać efektywność sektora publicznego – efektywność zarówno w sensie ekonomicznym, jak i społecznym. Co więcej, pojawiło się pytanie, kto ma dokonywać takiej oceny. Na podstawie tych dylematów narodziła się koncepcja *public governance*, w Polsce oparta na takich instrumentach, jak: konsultacje społeczne, ocena skutków regulacji, partnerstwo publiczno-prywatne oraz budżet partycypacyjny. Jeżeli przyjąć, że tworzenie kodeksów dobrych praktyk w administracji publicznej zalicza się do *good governance* [Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 3], to należałoby założyć, że pojęcie *public governance* jest szersze i zawiera w sobie doktrynę *good governance*, ale czy na pewno, czy może dotyczy innych obszarów<sup>2</sup>?

Nowe zagadnienie *good governance*, które pojawiło się w stosunku do instytucji państwa jest różnie pojmowane, co wynika także z faktu istnienia pojęcia *governance*. Można przyjąć, że osiągnięcie nadrzędnego celu działania każdego systemu społeczno-gospodarczego może nastąpić dzięki tworzeniu przez sektor publiczny specyficznego dobra publicznego, za jakie należy uznać zarządzanie gospodarką (*governance*), rozumiane jako realizowany w niej sposób rządzenia [Wojtyna, 2001, s. 11]. Jak podkreśla D. Miłaszewicz [2014, s. 321]: „W polskich opracowaniach poświęconych koncepcji *governance* odpowiednikami tego pojęcia są najczęściej: zarządzanie publiczne, współzarządzanie, zarządzanie współuczestniczące”. Brak polskiego odpowiednika przyczynia się do rozumienia tego pojęcia jako metody czy systemu rządzenia, przy czym trzeba go odnieść nie do struktury władzy, a do funkcji *governing* interpretowanej jako

<sup>2</sup> W artykule zostały omówione wybrane kwestie. Tematyka ta wymaga rozważań, poczynwszy od pojęcia *governance* poprzez *public governance*, rozumianego jako reakcja na złożoność zadań publicznych/lokalnych, a kończąc na znaczeniu koncepcji *good governance*. Kontrowersyjność deliberacji wiąże się też z faktem, że niektórzy autorzy stawiają znak równości pomiędzy *governance* a NPM [Zob. np. Rudolf, 2010].

wykonywanie zadań władzy z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości rządzenia [Izdebski, 2007, s. 15].

W latach 90. XX w. powstał Raport Banku Światowego [The World Bank, 1997] dotyczący poprawy efektywności państwa. Przyjmuje się, że pojęcie *good governance* (tłumaczone jako dobre rządzenie) po raz pierwszy wprowadził właśnie Bank Światowy do swoich dokumentów i programów pomocowych na początku lat 90. XX w. Wprowadzenie zasady dobrego rządzenia stało się elementem sprawnie funkcjonującej administracji, a to z kolei mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także *sine qua non* otrzymania samej pomocy [Koncepcja *good governance*..., 2008, s. 5]. Bank Światowy rozpatruje jakość rządzenia w sześciu wymiarach: głos i rozliczalność; polityczna stabilność i niewystępowanie przemocy/terroryzmu; skuteczność rządu; jakość regulacji; reguły prawa oraz kontrola korupcji [Miłaszewicz, 2014, s. 322-323]. Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie zasad dobrego rządzenia zostało zawarte w Białej Księdze i sprowadza się do pięciu zasad: otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, skuteczności i spójności [European Governance..., 2001, s. 7-8]. Zasady te są wyrazem demokracji oraz rządów prawa w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przy czym stosuje się je na wszystkich szczeblach władzy – światowych, europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych.

Wieloaspektowość ujęć dobrego rządzenia, wykorzystywanych w literaturze przedmiotu, prowadzi do wniosku, że należałoby opierać jego zakres na trzech elementach: efektywności rządów, rozwoju gospodarki i demokratyzacji. Rezygnując z dalszej analizy definicji dobrego rządzenia, warto podkreślić, że stosowanie tej koncepcji korzystnie wpływa na wzmocnienie systemu demokracji, poprawę wykorzystania funduszy publicznych, podniesienie konkurencyjności gospodarki oraz dezalienację państwa [Badanie dotyczące stworzenia systemu..., 2008, s. 14].

Ogólnie, porównując tradycyjną formę rządzenia z nowoczesną, opartą na dobrym rządzeniu, można wskazać, że ta pierwsza oznaczała ustanawianie i egzekwowanie prawa. Państwo, wykorzystując atrybut władzy, korzystało z form przymusu. W przypadku drugiej koncepcji celem staje się budowa takiego otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego, które obniża koszty wymiany rynkowej, redukuje niepewność z nią związaną, a także minimalizuje zjawisko korupcji oraz zwiększa przejrzystość funkcjonowania władzy publicznej. Autorzy cytowanego raportu proponują wskaźniki pomiaru dobrego rządzenia w obszarach takich jak: demokratyczne państwo prawa (np. wskaźnik – frekwencja w wyborach, wskaźnik – roczna objętość Dziennika Ustaw w stronach); przejrzystość

(np. wskaźnik – odsetek gmin, które publikują na stronach internetowych bieżące informacje o podejmowanych uchwałach); rozliczalność (np. wskaźnik – odsetek instytucji nadzoru, kontroli oraz regulatorów, w których kadencja władz trwa ponad 4 lata; wskaźnik – odsetek gmin, w których stosuje się politykę zarządzania jakością); partycypacja (np. wskaźnik – odsetek gmin, w których ustalono procedurę regulującą konsultacje społeczne aktów prawa lokalnego); inkluzja społeczna (wskaźnik – współczynnik Giniego, wskaźnik – stopa bezrobocia) oraz skuteczność i efektywność (wskaźnik – relacja długu publicznego do PKB, wskaźnik – odsetek strategii / programów, które są na bieżąco monitorowane) [Badanie dotyczące stworzenia systemu..., 2008, s. 32-38].

Powyższe rozważania prowadzą jednak do wniosku, że istnieją trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem pojęć z zakresu szeroko pojętego NPM.

## 2. Budżet partycypacyjny jako instrument zwiększania aktywności społeczności lokalnych

W Polsce można mówić o fenomenie lub wzroście zainteresowania taką formą współdecydowania, jaką jest działający na zasadzie umowy społecznej budżet partycypacyjny (nazywany również obywatelskim)<sup>3</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem J. Marcza i K. Kępki [2016] analizę tego zjawiska należy rozpatrywać w trzech płaszczyznach: finansowej, politycznej i społecznej. W kontekście finansowym budżet partycypacyjny jest częścią budżetu jednostki samorządu terytorialnego i musi spełniać wymogi dotyczące publicznej gospodarki finansowej. Z punktu widzenia społecznego pojawia się pytanie, dlaczego w warunkach niskiej frekwencji wyborczej<sup>4</sup> pojawiła się aż taka aktywizacja społeczna co do podejmowania decyzji w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkańców. Natomiast w obszarze politycznym rodzi się pytanie o spadek aktywności demokratycznej i ewentualne zniechęcenie społeczności lokalnych dotychczasowym sposobem uprawiania polityki [Marczak i Kępka, 2016, s. 42]. Mając powyższe na uwadze, budżet partycypacyjny wydaje się instrumentem dającym „widoczne” wyniki współzrządzenia. Zdaniem K. Niklewicza [2014, s. 102]: „(...) ze względu na swój praktyczny wymiar, czyli zrozumiałe dla mieszkańców powiązanie «działania» z «efektem» (w czytelnej sekwencji: zgłaszanie

<sup>3</sup> Zdaniem M. Poniatowicz [2014b, s. 188] nieuzasadnione jest stosowanie tego określenia, ponieważ sugeruje ono, że budżet tradycyjny nie ma charakteru obywatelskiego.

<sup>4</sup> Według danych Państwowej Komisji Wyborczej w 2014 r. frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych wyniosła 47,7%, natomiast w 2015 r. frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych osiągnęła poziom 50,92%, a w wyborach prezydenckich (II tura) – 55,3% [www 4].

projektów – głosowanie – realizacja, a wszystko w ramach dwóch lat budżetowych), zdają się być formułą najbardziej popularną”. Jednakże brak szczegółowych badań w tej materii nie pozwala na wyciągnięcie odpowiednich wniosków, ponadto w polskiej literaturze przedmiotu nieczęsto eksponuje się negatywne aspekty stosowania budżetu partycypacyjnego<sup>5</sup>. Przypomnieć natomiast warto, że w Polsce pierwsze doświadczenia z wdrażaniem budżetu partycypacyjnego ma miasto Sopot, które stosuje go od 2011 r. Jego historia rozpoczyna się jednak w 1989 r. w Porto Alegre w Brazylii, gdzie został zastosowany po raz pierwszy na świecie. W Europie ta forma decydowania o wydatkowaniu środków publicznych pojawiła się około 2000 r. i do dzisiaj nie istnieje jednolity schemat dotyczący jej tworzenia i wykorzystywania.

Budżet partycypacyjny jest narzędziem, za pomocą którego mieszkańcy wspólnoty samorządowej mogą aktywnie brać udział w procesie podejmowania decyzji co do wydatkowania określonej części środków publicznych na projekty zgłaszane przez społeczeństwo lokalne (decyzja o wyborze danego projektu jest podejmowana na podstawie głosowania, np. w Krakowie w 2016 r. mieszkańcy mogą głosować na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe). Trzeba podkreślić, że budżet partycypacyjny obejmuje wydatki samorządowe o charakterze fakultatywnym, m.in. wydatki inwestycyjne [*Słownik finansów samorządu...*, 2015, s. 30].

Wskazując na zalety budżetu partycypacyjnego, nie sposób nie zaznaczyć, że pozwala ona na bardziej efektywne gospodarowanie pieniędzmi publicznymi, co wynika z następujących jego cech:

- ułatwia identyfikację najistotniejszych potrzeb największej części mieszkańców,
- pozwala skutecznie odpowiadać na oczekiwania,
- wspomaga integrację społeczności lokalnej,
- wspiera wspólnotę samorządową i podnosi poziom społecznego zaufania do lokalnych władz [www 2].

W aspekcie prawnym w polskim ustawodawstwie budżet partycypacyjny nie ma bezpośredniego umocowania – funkcjonuje jako forma konsultacji społecznych przy zastosowaniu art. 5a ustawy o samorządzie gminnym [1990]. Korzystanie z budżetu partycypacyjnego ma więc charakter fakultatywny, przy czym zgodnie z zasadami budżetowymi – jedności i zupełności – budżet partycypacyjny nie stanowi oddzielnego od uchwały budżetowej aktu prawnofinansowego. W razie podjęcia decyzji o jego wprowadzeniu, kwotę przeznaczoną na ten cel w każdym roku budżetowym precyzuje uchwała organu stanowiącego [*Słownik finansów samorządu...*, 2015, s. 30].

<sup>5</sup> O dysfunkcjach związanych z wdrażaniem idei budżetowania partycypacyjnego wspomina M. Poniatowicz [2014b, s. 184-186].

Od 2013 r. budżet partycypacyjny stosowało 80 jednostek, w tym: 2 powiaty, 44 miasta na prawach powiatu, 17 gmin miejskich, 13 gmin miejsko-wiejskich i 4 gminy wiejskie. W 2016 r. największą pulą środków dysponowali mieszkańcy miasta Warszawa – wynosiła ona 51,2 mln zł, oraz miasta Łodzi – 40 mln zł [www 1], a najmniejszą – mieszkańcy miasta i gminy Żuromin – 100 tys. zł. Liczba zgłaszanych projektów w Warszawie wyniosła 2200, a w Łodzi 871. W 2016 r. największą frekwencję w głosowaniu odnotowano w:

- 1) powiecie wągrowieckim – 13,87%;
- 2) Gorzowie Wielkopolskim (miasto na prawach powiatu) – 51,09%;
- 3) Zduńskiej Woli (gmina miejska) – 46,26%;
- 4) Starym Sączu (gmina miejsko-wiejska) – 49,08%;
- 5) Unisławiu (gmina wiejska) – 22,43%.

Porównywanie wyników jest utrudnione, ponieważ część samorządów dopuszcza do głosowania osoby poniżej 18. roku życia, a poza tym nie wszystkie samorządy poinformowały o zastosowaniu budżetowania partycypacyjnego. Przykładowo w Krakowie mógł głosować każdy mieszkaniec, który ukończył 16 lat. Z doświadczenia Krakowa – w 2014 r. frekwencja w głosowaniu wyniosła 10%, a w 2015 r. – 7,5%. Obecnie trwa III edycja budżetu obywatelskiego w Krakowie.

Należy podkreślić, że w szerokim kontekście wyrazem społeczeństwa obywatelskiego jest jego aspekt instytucjonalny, wiążący się m.in. z funkcjonowaniem sektora organizacji pozarządowych, w którym uczestnictwo także świadczy o poziomie aktywności społecznej. W zagranicznej literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość pojawienia się konfliktu pomiędzy mieszkańcami jednostki, w której stosuje się budżet partycypacyjny, a organizacjami pozarządowymi. Poprzez bezpośrednie wpływanie mieszkańców na decyzje za pomocą budżetu partycypacyjnego zostanie ograniczona tradycyjna rola organizacji pozarządowych, rozumiana jako *reprezentanta głosu obywateli* [Ganuza, Nez i Morales, 2014].

### 3. Wzrost znaczenia funduszy sołeckich

Jedną z form budżetu partycypacyjnego jest fundusz sołecki, który został wprowadzony w 2010 r. [ustawa o funduszu sołeckim, 2009], dając możliwość, w wyniku uchwały rady gminy, wyodrębnienia środków finansowych na ten fundusz. W 2014 r. weszła w życie druga ustawa o funduszu sołeckim [2014], która reguluje zasady tworzenia oraz zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu. Zwiększyła ona o 10% zwrot z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w roku poprzedzającym rok budżetowy. Zwrot ten dokonywany jest w postaci dotacji celowych [Rozporządzenie Mini-

stra Administracji i Cyfryzacji, 2014]. Różnica pomiędzy omawianym powyżej budżetem partycypacyjnym a funduszem sołeckim polega także na tym, że w przypadku tego ostatniego ustawodawca nałożył obowiązki związane z etapem planowania i etapem zwrotu z budżetu państwa części środków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, wojewodów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Cykl realizacji funduszu trwa trzy lata, a budżetu partycypacyjnego – dwa lata (część zadań może być realizowana w kolejnym roku).

Zgodnie z informacją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji cytowana powyżej ustawa wprowadziła zestandaryzowany system wsparcia inicjatyw lokalnych dających możliwość realizacji ważnych społecznie przedsięwzięć w sołectwach [*Material informacyjny...*, 2016, s. 1]. Rezultatem obowiązywania ustawy po roku jest wzrost aktywności społecznej oraz inicjatyw obywatelskich.

**Tabela 1.** Wydatki wykonane z funduszy sołeckich w Polsce w latach 2010-2014 (w mln zł) oraz liczba jednostek korzystających z funduszy

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki	167,8	205,3	233,1	250,0	271,5
Liczba jednostek*	994	1103	1140	1169	1171

\* Gminy w latach 2010, 2011 i 2014, jedno miasto na prawach powiatu.

Źródło: Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 pozwala na stwierdzenie, że władze gminne umożliwiają mieszkańcom sołectw decydowanie o przeznaczaniu środków na zadania lokalne. W latach 2010-2014 udział wydatków funduszu sołeckiego w wydatkach ogółem gmin i miast na prawach powiatu wynosił 0,1%. Wydatki wykonane w 2014 r. w ramach funduszu sołeckiego przeznaczone były głównie na następujące działy klasyfikacji budżetowej: transport i łączność (głównie na drogi gminne), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dominowały wydatki na domy i ośrodki kultury, świetlice oraz kluby), gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (przeważnie na oświetlenie ulic, placów i dróg, utrzymanie zieleni), co łącznie stanowiło 75,6% wydatków wykonanych z funduszu sołeckiego [*Informacja o wykonaniu budżetów...*, 2015, s. 26-27]. W 2015 r. 1498 gmin podjęło uchwałę o realizacji wydatków w ramach funduszu sołeckiego w 2016 r. (zwrot z budżetu państwa części środków nastąpi w 2017 r.), co stanowi 68,87% wszystkich gmin w Polsce, w których występują sołectwa. Dla porównania, w latach 2013-2014 spośród 2174 gmin, w których występują sołectwa, w 54% podjęto uchwałę o utworzeniu funduszu sołeckiego. Zatem w 2016 r. fun-



dusz sołecki będzie realizowany w wysokości 428,5 mln zł, obejmując 27 432 sołectw zamieszkałych przez ponad 10,9 mln osób [*Materiał informacyjny...*, 2016, s. 4].

## Podsumowanie

Wśród form partycypacji społecznej wyróżnia się informowanie (otoczenie partycypacji), konsultowanie oraz współdecydowanie, przy czym ta ostatnia forma stanowi pełne partnerstwo pomiędzy władzą a obywatelami, polegające na przekazaniu obywatelom części kompetencji (ale i tym samym odpowiedzialności) dotyczących podejmowanych działań i decyzji [www 3]. Znaczenie partycypacji społecznej jest silnie akcentowane, a wśród korzyści wymienia się następujące [www 3]: mieszkańcy wspólnoty znają i rozumieją intencje władz lokalnych (legitymizacja władzy); następuje lepsze rozpoznanie (zdiagnozowanie) potrzeb lokalnych, żywe reagowanie na pojawiające się problemy i sprawna komunikacja; mieszkańcy wspólnoty angażują się w proces wymyślania rozwiązania/strategii, są też częścią rozwiązania; zwiększa się zaufanie do władz lokalnych, można więc mówić o efektywnej komunikacji; wykorzystuje się realne i potencjalne zasoby lokalne do rozwiązywania problemów – szerokie korzystanie z różnorodnych kompetencji, umiejętności ludzi i instytucji; mieszkańcy wspólnoty nie są biernym odbiorcą usług, a aktywnym podmiotem zmiany; tworzy się kultura dialogu i kreatywności; zapobiega się potencjalnym konfliktom w przyszłości, w szczególności w sprawach drażliwych społecznie.

Na podstawie badania pilotażowego *Partycypacja lokalna* Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), które zostało przeprowadzone na 186 gminach województwa dolnośląskiego, na temat: *Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej* [2015], można mówić o wzroście działań ze strony władz lokalnych w obszarze szeroko rozumianej partycypacji społecznej (wspieranie partycypacji przez odpowiednią komunikację władz z mieszkańcami, wspieranie partycypacji mieszkańców w konsultowaniu projektów uchwał rady gminy, wspieranie udziału mieszkańców w decydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych, aktywność obywateli i ich organizacji). W kontekście omawianych powyżej wybranych narzędzi nowego zarządzania finansami publicznymi i współzrządzenia publicznego istotne jest to, że mankamentem ich stosowania jest niska efektywność (marginesowy udział w strukturze wydatków), co potwierdzają także badania GUS: „Dostępność funduszu sołeckiego w skali kraju jest wyższa niż budżetu partycypacyjnego, jednak należy uwzględnić, że podczas gdy z pierwszego mechanizmu w ostatnich

latach korzystała porównywalna liczba gmin, to rozpowszechnienie budżetów partycypacyjnych gwałtownie wzrastało. Natomiast efektywność wykorzystania obu mechanizmów, mierzona udziałem wydatkowanych w ich ramach środków w budżetach gmin, przeciętnie kształtuje się na poziomie poniżej 1%” [*Pozyskanie nowych wskaźników...*, 2015, s. 6].

Zarówno w przypadku budżetu partycypacyjnego, jak i funduszu sołeckiego z pewnością należy podkreślić zwiększenie przejrzystości co do wydatkowania środków, a także walor edukacyjny oraz polepszenie stosunków na linii władza lokalna – mieszkańcy wspólnoty. Niemniej jednak pojawia się tutaj pytanie, czy wzrost zainteresowania tymi formami współdziałania nie wynika z faktu, że są to nowe narzędzia. M. Poniatowicz [2014a] wskazuje na przyczyny zwiększonego zainteresowania budżetowaniem partycypacyjnym. Po pierwsze, instrument ten wpisuje się w nowe trendy i doktryny zarządzania publicznego (nowe zarządzanie publiczne i współzrządzenie publiczne). Po drugie, występujący w Polsce kryzys gospodarczy i finansowy pogłębił nastroje frustracji społecznej, dlatego budżetowanie partycypacyjne daje możliwość niwelowania negatywnych nastrojów wyborców. Po trzecie, budżet partycypacyjny ogranicza rosnący dysonans pomiędzy rządzącymi a mieszkańcami. Po czwarte, korzystanie z budżetu partycypacyjnego jest modne i medialne, powodując traktowanie jego jako narzędzia marketingu terytorialnego [Poniatowicz, 2014a, s. 182-183].

## Literatura

- Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy* (2008), J. Wilkin – kierownik projektu, ECORYS, Warszawa.
- European Governance — A White Paper* (2001), „Official Journal of the European Communities”, COM(2001) 428 final, (2001/C 287/01).
- Filipiak B. (2011), *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Ganuz E., Nez H., Morales E. (2014), *The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting*, „International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 38, Iss. 6, pp. 2274-2291.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2010 rok* (2011), Rada Ministrów, Warszawa.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2011 rok* (2012), Rada Ministrów, Warszawa.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2012 rok* (2013), Rada Ministrów, Warszawa.

- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2013 rok* (2014), Rada Ministrów, Warszawa.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2014 rok* (2015), Rada Ministrów, Warszawa.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Jeżowski P. (2002), *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym* [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* (2008), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, [http://www.cnz.eurokreator.eu/dokumenty/Koncepcja\\_Good\\_Governance.pdf](http://www.cnz.eurokreator.eu/dokumenty/Koncepcja_Good_Governance.pdf) (dostęp: 20.04.2016).
- Małkowska R. (2008), *Nowe zarządzanie publiczne a perspektywy ewolucji działalności gospodarczo-finansowej jednostek samorządowych* [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2014), *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18 (178), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Marczak J., Kepka K. (2016), *Budżet partycypacyjny na przykładzie budżetu obywatelskiego Miasta Łodzi. Analiza finansowa*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.
- Materiał informacyjny Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nt. funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim w 2015 r.* (2016), [http://www.funduszesoleckie.eu/images/Materia%C5%82\\_informacyjny\\_ministra.pdf](http://www.funduszesoleckie.eu/images/Materia%C5%82_informacyjny_ministra.pdf) (dostęp: 15.05.2016).
- Miłaszewicz D. (2014), *Wskaźnik jakości rządzenia jako miary społecznych efektów sektora publicznego* [w:] S. Franek, M. Będzieszak (red.), *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie. Efektywność zadań publicznych. Benchmarking*, Difin, Warszawa.
- Niklewicz K., *Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?* [www.cejsh.icm.edu.pl](http://www.cejsh.icm.edu.pl) (dostęp: 10.04.2016).
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Poniatowicz M. (2014a), *Kontrowersje wokół idei budżetowania partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, „Studia Ekonomiczne”, nr 198.
- Poniatowicz M. (2014b), *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej* (2015), GUS, Warszawa, [http://stat.gov.pl/files/gfx/portal-informacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5851/1/1/streszczenie\\_partycypacja\\_spoeczna.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portal-informacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5851/1/1/streszczenie_partycypacja_spoeczna.pdf) (dostęp: 25.04.2016).

- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot, Dz. U. z 2014 r., poz. 916.
- Rudolf W. (2010), *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, nr 245, s. 73-82.
- Słownik finansów samorządu terytorialnego* (2015), A. Borodo (red.), TNOiK, „Dom Organizatora”, Toruń.
- Szewczuk A., Ziolo M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- The World Bank (1997), *The State in a Changing World, World Development Report 1997*, Washington.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. 2009, nr 52, poz. 420.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. 2014, poz. 301.
- Wojtyła A. (2001), *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „Ekonomista”, nr 1.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
- [www 1] <http://budzetyobywatelskie.pl> (dostęp: 12.04.2016).
- [www 2] <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny> (dostęp: 12.04.2016).
- [www 3] <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2014/05/Partycypacja-spoeczna.pdf> (dostęp: 20.05.2016).
- [www 4] <http://pkw.gov.pl/> (dostęp: 12.04.2016).

#### USE OF SELECTED INSTRUMENTS OF PUBLIC GOVERNANCE BY THE LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND AND GROWTH OF SOCIAL PARTICIPATION

**Summary:** In the literature, the concept of New Public Management (NPM) has often raised. However, it has created a number of dilemmas, and even criticisms. This contributed to its expand by introducing the issue of public governance concept. In the case of Poland usage assumptions of NPM in the public sector it takes 10 years. Recently observed increase in using of instruments NPM, including in the field of public governance. The article explained the main assumptions of the broader concept of NPM, as well as some aspects related to the use of participatory budgeting. Against this background, in the article attempts to answer the question whether the instrument has contributed to the growth of social participation.

**Keywords:** new public management, public governance, good governance, participatory budgeting.