

Paula Kłucińska, Dawid Sześciło

Uniwersytet Warszawski

## Miejski budżet partycypacyjny – w kierunku współzarządzania czy fasadowej partycypacji?

### City participatory budget – towards governance or façade participation?

**ABSTRACT:** Participatory budget is a commonly used tool which reflects the basic assumptions of the governance. The aim of the article is to check how the procedures adopted in Polish municipalities correspond to the elaborated standard model of participatory budgeting and to what extent they fit in the rules of participatory governance at the local level. The article presents the results of the legal-dogmatic analysis carried out in 15 communes, located in different voivodships and varied in terms of population. The results point out that, despite the increased impact of the participatory budgeting, the full potential of participatory mechanisms, which are meant to serve to improve the quality of local governance, is still not being fully used.

**KEYWORDS:** Participatory budget, governance, participatory governance.

**STRESZCZENIE:** Budżet partycypacyjny (BP) jest powszechnie wykorzystywanym narzędziem odzwierciedlającym podstawowe założenia współzarządzania. Celem artykułu jest sprawdzenie, na ile procedury przyjmowane w polskich gminach odpowiadają wypracowanemu, wzorcowemu modelowi BP i na ile wpisują się w reguły zarządzania partycypacyjnego na poziomie lokalnym. Autor prezentuje wyniki analizy prawnodogmatycznej przeprowadzonej w 15 gminach położonych w różnych województwach oraz zróżnicowanych pod względem liczby ludności. Wskazuje, że pomimo zwiększonego zasięgu oddziaływania BP, wciąż nie w pełni wykorzystuje się potencjał jaki niosą za sobą mechanizmy partycypacyjne służące polepszeniu jakości lokalnego rządzenia.

**SŁOWA KLUCZOWE:** Budżet partycypacyjny, współzarządzanie, zarządzanie partycypacyjne.

## Wprowadzenie

Budżet partycypacyjny (BP) jest jednym z podstawowych narzędzi charakteryzujących współczesne nurty demokracji deliberatywnej i współzarządzania publicznego opierającym się na bezpośrednim zaangażowaniu obywateli w proces planowania i wydatkowania środków publicznych. Choć pierwsze eksperymenty z budżetowaniem partycypacyjnym miały miejsce już w latach 90. XX w. w Brazylii (Wampler 2007), to ożywiona dyskusja nad nową metodą formułowania budżetu lokalnego w Polsce rozpoczęła się zaledwie kilka lat temu. Począwszy od 2011 roku, kiedy to w Sopocie wdrożono pierwszy budżet partycypacyjny, zarówno w mediach, jak i literaturze, niezmiennie punktowane są słabości rozwiązań przyjmowanych w polskich gminach<sup>1</sup>. Okazuje się bowiem, że mechanizm przedstawiany w założeniach jako szansa na obywatelskie współdecydowanie o budżecie, w praktyce nie zawsze odzwierciedla rzeczywistą partycypację publiczną.

Celem artykułu jest krytyczna analiza polskich doświadczeń lokalnych w zakresie wdrażania budżetu partycypacyjnego, a przede wszystkim ustalenie na ile rozwiązania stosowane w polskich gminach wykorzystują potencjał budżetu partycypacyjnego do upowszechnienia modelu współzarządzania w gminie. Cel ten zostanie zrealizowany z wykorzystaniem analizy prawno-dogmatycznej aktów prawa miejscowego regulujących procedurę budżetu partycypacyjnego w wybranych gminach w Polsce. Wybór jednostek poddanych analizie zapewnia zróżnicowanie terytorialne i pozwala uchwycić szerokie spektrum stosowanych modeli BP. Wzorcem, który wykorzystany zostanie do analizy rozwiązań funkcjonujących w polskich gminach, jest koncepcja współzarządzania przełożona na katalog wymogów, które powinny spełniać procedury budżetu partycypacyjnego. Innymi słowy, dążymy do sprawdzenia na ile przyjęty w lokalnej praktyce model BP mieści się w logice współzarządzania.

Artykuł nie dostarcza pełnej diagnozy utrwalonego w polskiej praktyce lokalnej modelu BP. Bazując na metodzie prawno-dogmatycznej nie sposób

---

<sup>1</sup> Praktyka pokazuje, że obecnie w Polsce instytucję BP wdraża się na poziomie gmin oraz miast na prawach powiatów. Należy również zwrócić uwagę, że za formę budżetu partycypacyjnego można uznać również fundusz sołecki, który stanowi wydzieloną część budżetu gminy przeznaczaną na cele wskazane przez mieszkańców sołectw w procedurze regulowanej specjalną ustawą. Biorąc to pod uwagę, w niniejszym artykule koncentrujemy na „miejskim budżecie partycypacyjnym”, czyli formą BP wdrażaną głównie w gminach miejskich (czy miejsko-wiejskich), która nie podlega regulacji ustawy o funduszu sołeckim.

uchwycić elementów procesu BP, które nie znajdują ugruntowania w przepisach. Należy jednak pamiętać, że prawodawstwo stanowi jednak główną determinantę działań organów administracji samorządowej, które, podobnie jak wszystkie inne organy państwa, są zobligowane do działania na podstawie i w granicach prawa. Działania samorządu muszą być zatem zawsze zakorzenione w systemie prawa i prawo ilustruje też w znacznym stopniu spektrum działań samorządowych. Niemniej jednak, pomocniczo analiza będzie wykorzystywała również dane na temat praktyki stosowania regulacji lokalnych dotyczących BP.

### **Budżet partycypacyjny jako narzędzie współzarządzania W kierunku modelu wzorcowego**

Patrząc z perspektywy nauk administracyjnych i zarządzania publicznego ostatnie lata to okres ewolucji od, jak to ujął Peter John, lokalnego rządzenia do lokalnego współzarządzania (*from local government to local governance*). Współzarządzanie stało się dominującym paradygmatem rządzenia, który wyznaczają następujące cele i wartości:

- odejście od wizji państwa traktowanego jako zhierarchizowana piramida instytucji publicznych na rzecz otwartego modelu sieci różnorodnych aktorów publicznych i prywatnych (Ost, Kerchove 2002);
- skupienie się władzy na roli moderatora, a nie autonomicznego kreatora polityk publicznych (Newman i in. 2004; Izdebski 2007), czemu towarzyszy traktowanie obywateli jako współdecydentów i współoplów działań (Boyte 2005);
- zapewnienie obywatelom bezpośredniego i istotnego udziału w tworzeniu, realizacji i ewaluacji usług publicznych w formule szeroko rozumianej koprodukcji (Sześciło 2015a);
- nacisk na deliberatywną formułę decydowania publicznego, tj. nie tylko umożliwienie obywatelom zaprezentowania swoich stanowisk i oczekiwań, ale także uruchomienie procesu wymiany poglądów, argumentów i dowodów na poparcie konkretnych stanowisk (Osmani 2007).

Współzarządzanie ma się w szczególności przekładać na wzmocnienie kapitału społecznego, wzrost jakości życia obywateli, a także upodmiotowienie społeczności (Mannarini, Taló 2012). Współzarządzanie ma też służyć kształtowaniu postaw obywatelskich w sposób, o którym pisał już ponad sto lat temu John Stuart Mill. Brytyjski klasyk myśli liberalnej zauważał: „W wielu przypadkach, choć jednostki nie załatwią, przeciętnie biorąc, danej sprawy tak dobrze jak urzędnicy państwowi, niemniej jest pożądane przekazanie tej sprawy do

zrobienia im, nie rządowi, w interesie ich własnego wychowania umysłowego – w celu wzmocnienia ich zdolności działania, wyćwiczenia ich sądu i zapoznania ze sprawami, które im się pozostawia” (Mill 2012, s. 220).

Rozpowszechnianie budżetu partycypacyjnego jest niczym innym, jak formą aplikacji współzarządzania w zarządzaniu lokalnym. Podkreśla się, że PB nie tylko zapewnia skuteczniejszą kontrolę obywatelską nad lokalnymi sprawami publicznymi, ale uczy też odpowiedzialności za dobro wspólne i zachęca do przyjmowania aktywnej postawy obywatelskiej, jak również pogłębia zaufanie do władzy publicznej oraz wspomaga efektywność i przejrzystość w zakresie wydatkowania środków publicznych (Cabannes 2004).

Budżet partycypacyjny, początkowo jako inicjatywa oddolna w brazylijskim Porto Alegre, rozprzestrzenił się jako zjawisko o charakterze globalnym, którego liczba przekroczyła już setki, a nawet tysiące przypadków. Dlatego też tak trudne jest zdefiniowanie samego pojęcia BP, które w odrębnych warunkach prawnych i społecznych państw interpretowane jest niejednokrotnie w sposób rozbieżny, kładący nacisk na różne przesłanki (Ganuza, Baiocchi 2012). Do najczęściej prezentowanych znaczeń BP należy zaliczyć jednak definicję stworzoną przez Cabannes (2004), który określił BP jako proces, w którym ludność podejmuje decyzje lub wpływa na decyzje o przeznaczeniu części bądź całości środków publicznych. Z kolei według Wamplera (2007) mechanizm ten opiera się na dyskusji i negocjowaniu nad dystrybucją tych środków. Na gruncie polskim mianem BP nazywany jest proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych (Kębłowski 2013).

Szeroki zakres pojęcia BP otwiera możliwość sięgnięcia po rozmaite formy instytucjonalne oraz techniki partycypacji obywatelskiej. Jako przykłady wymienia się tu m.in. wysłuchania publiczne, sondaże i badania opinii społecznej, panele obywatelskie, grupy fokusowe (Sześciło 2015b; Schimanek 2015; Ebdon 2002). Jednocześnie, w świetle rozważań nad PB, istotne znaczenie ma podkreślany w piśmiennictwie fakt, iż partycypacja społeczna obejmować powinna etap zaangażowania w samo wdrożenie BP, a następnie całość procesu budżetowania – rozpoczynając od stadium planowania wydatków publicznych na odpowiedni okres budżetowania, poprzez monitorowanie wykonywania budżetu (tzw. audyt obywatelski), aż po kontrolę jakości usług finansowanych ze środków publicznych (Sześciło 2015b; Kraszewski, Mojkowski 2014).

Tak jak nie istnieje jednolita, precyzyjna definicja PB, tak poszczególnych mechanizmów zastosowania tego procesu nie możemy ująć w jeden, uniwersalny model. W literaturze dokonano jednak próby usystematyzowania sze-

ściu typów-modeli występujących w Europie (Sintomer i in. 2008). Wyodrębniono je biorąc pod uwagę kryteria, takie jak: miejsce pochodzenia procesu, forma oraz sposób organizacji spotkań, rodzaj deliberacji oraz pozycja społeczeństwa obywatelskiego w procedurze PB. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały zaś wyraźne dysproporcje między europejskim modelem wzorowanym na Porto Alegre, w którym mieszkańcom zapewnia się rzeczywisty wpływ na wybór konkretnych inwestycji a modelem pogłębianych konsultacji nad finansami publicznymi, ograniczającym się jedynie do możliwości udziału w dyskusji publicznej.

Kształt pierwotnego modelu BP w Porto Alegre opierał się na jednorocznych cyklach otwartych zgromadzeń i spotkań odbywających się na poziomie terytorialnym (16 osiedli miasta) i tematycznym (5 obszarów rozwoju miasta). Cykle te podzielone zostały na trzy etapy, z których pierwszy polegał na określeniu priorytetów inwestycyjnych miasta oraz wyborze delegatów reprezentujących osiedla na forach tematycznych i terytorialnych (odbywających się raz w miesiącu). Podczas drugiego etapu odbywały się spotkania pośrednie (na poziomie terytorialnym dyskutowano o potrzebach osiedli, a na poziomie tematycznym o projektach ogólnomiejskich), na trzecim natomiast wybierano członków Rady Budżetu Partycypacyjnego, która to za zadanie miała zebrać propozycje z całego miasta oraz dokonać ich weryfikacji. Produktem stawał się zaś projekt budżetu miejskiego dyskutowany z mieszkańcami oraz przekazywany ostatecznie do wdrożenia administracji (Kęłbowski 2013). Opisuując cechy charakterystyczne powyższego modelu Souza (2001) zwróciła uwagę na zauważalność i satysfakcję mieszkańców z funkcjonowania PB, a także jego skutki pośrednie, m.in. wzrost przejrzystości w podejmowaniu decyzji rządowych, odpowiedzialność rządu lokalnego połączoną z solidną komunikacją z obywatelami.

Brak uniwersalnego modelu BP oraz jego złożoność nie stoi na przeszkodzie zbudowania swoistego modelu wzorcowego łączącego w sobie ogólne cele i wartości współzarządzania ze specyficznymi uwarunkowaniami procesu budżetowego:

- utworzenie BP musi opierać się na wyraźnej woli wszystkich stron – konieczne jest zatem istnienie wyraźnej woli politycznej oraz zainteresowanie pozostałych odbiorców (Cabannes 2004);
- wdrażanie BP opiera się na jasno określonych zasadach – dotyczą one m.in. określenia terminów, ciał odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesu oraz ocenę projektów, przy czym ramy instytucjonalne BP powinny zostać opracowane z udziałem społeczeństwa, a wyrażone w postaci instrumentów prawnych (Cabannes 2004);

- metoda partycypacyjna powinna znaleźć zastosowanie dla całego budżetu lokalnego (Sintomer i in. 2008), choć zakres i formy partycypacji mogą być zróżnicowane. Przykładowo, część budżetu może zostać zagospodarowana na zasadzie bezpośredniego i wiążącego decydowania przez obywateli, a pozostała część na zasadzie niewiążących konsultacji społecznych, które jednak wykraczają poza możliwość zgłaszania uwag i stwarzają możliwość realnego wpływania na kształt wydatków lokalnych;
- BP opiera się na dyskursie zorientowanym na osiągnięcie konsensusu – mieszkańcy w tym celu spotykają się na specjalnych, otwartych spotkaniach oraz zapewniane są im inne narzędzia partycypacyjne (Sintomer i in. 2008; Sześciło 2015b);
- BP nie jest procesem jednorazowym – podlegać powinien on zarówno strategii w perspektywie roku, jak i długofalowej (Sześciło 2015b);
- BP jest procesem przejrzystym i otwartym – podmioty odpowiedzialne obowiązane są rzetelnie informować o całości działań związanych z planowaniem, tworzeniem oraz realizacją budżetu gminnego, nikomu nie powinien zostać ograniczony dostęp do udziału w dyskursie nad BP;
- BP wymaga ewaluacji z udziałem mieszkańców, zarówno gdy chodzi o samą procedurę BP, jak i realizację projektów finansowanych w tym trybie.

## Metoda

Przyjmując powyższe kryteria jako model wzorcowy budżetu partycypacyjnego przystąpiliśmy do analizy przepisów regulujących budżet partycypacyjny w piętnastu gminach w Polsce. Dobór próby był przypadkowy, jednak w celu zapewnienia zróżnicowania terytorialnego i wielkościowego gmin przyjęliśmy dwie reguły. Po pierwsze, każda z piętnastu gmin pochodzi z innego województwa. Po drugie, do badania zakwalifikowaliśmy jednakową liczbę jednostek (po pięć) mieszczących się w trzech kategoriach pod względem liczby ludności: a) gminy małe – do 50 000 mieszkańców; b) gminy średnie – od 50 000 to 200 000 mieszkańców; c) gminy duże (wyłącznie miasta wojewódzkie) – powyżej 200 000 mieszkańców. Analiza objęła dwa elementy kluczowe dla oceny transformacyjnego potencjału BP wdrożonego w tych gminach: 1) zakres partycypacji mierzony proporcją środków budżetowych, o których przeznaczeniu w formie BP współdecydują mieszkańcy; 2) formy partycypacji, tj. możliwości udziału mieszkańców w procesie, począwszy od tworzenia „reguł gry”, poprzez decydowanie o przeznaczeniu konkretnych środków, a skończywszy na ewaluacji wdrożenia projektów z BP i ocenie samego procesu.

Do analizy zastosowano metodę prawno-dogmatyczną opartą na badaniu przepisów regulujących procedury budżetu partycypacyjnego. Zważywszy że budżet partycypacyjny nie jest regulowany na poziomie ustawowym, jego wdrażanie regulują przepisy prawa miejscowego, zwłaszcza uchwały rad gmin przyjmowane na podstawie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, który daje tym organom podstawę do ustalania zasad i trybu prowadzenia konsultacji społecznych w gminach. Analiza tych aktów została uzupełniona przeglądem dokumentów powstałych w toku procesów budżetu partycypacyjnego, zamieszczanych w biuletynach informacji publicznej gmin (np. zawiadomienia o konsultacjach społecznych).

Podstawowym ograniczeniem analizy skupionej na regulacjach prawnych jest pominięcie zdarzeń czy działań, które mają wpływ na ogólną ocenę całego procesu, a które nie miały zakotwiczenia w przepisach. Ograniczenie ma jednak w praktyce niewielkie znaczenie, ponieważ zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji), wszelkie działania organów samorządowych powinny mieć podstawę prawną czy to w przepisach ustawowych, czy przepisach miejscowych wydanych na podstawie ustawowego upoważnienia. Można więc przyjąć, że analiza prawna jest kompleksowym narzędziem badania lokalnego zarządzania publicznego, które tylko w niewielkim zakresie „dzieje się” poza sferą regulacji prawnej.

## Wyniki i dyskusja

Poniższa tabela przedstawia wyniki analizy lokalnych regulacji budżetu partycypacyjnego pod kątem kluczowych elementów wzorcowego modelu BP. Główny nacisk położono na wskazanie jak znacząca jest część środków, o których przeznaczeniu współdecydują mieszkańcy, a także jakimi narzędziami dysponują mieszkańcy w procesie budżetu partycypacyjnego. Zaprezentowane dane opisane są następnie na podstawie przepisów uchwalonych w poszczególnych gminach, według przyjętego podziału na zakres partycypacji oraz jej formy, przy czym skoncentrowaliśmy się na wyodrębnieniu rozwiązań przyjmowanych analogicznie w co najmniej kilku miastach, bądź na wyszczególnieniu pomysłów o charakterze unikalnym i nietypowym.

Tabela 1. Zakres i formy partycypacji obywatelskiej w procedurach budżetu partycypacyjnego w wybranych gminach

Wielkość gminy (ludność)	Nazwa gminy	Zakres partycypacji			Formy partycypacji			
		kwota BP w odniesieniu do całości wydatków gminy (%)	kwota BP w odniesieniu do wydatków majątkowych gminy(%)	udział w alokacji pozostałej części środków budżetu gminy	konsultacje	zgłaszanie projektu	głosowanie	ewaluacja
< 50 000 mieszkańców	Ośno Lubuskie	0,80	6,16	-	-	+	+	-
	Giżycko	0,33	1,93	-	-	+	+	-
	Sopot	1,32	6,23	-	-	+	+	-
	Jarosław	0,54	6,55	-	-	+	+	-
	Olkusz	0,70	6,91	-	+	+	+	-
50 000– –200 000 mieszkańców	Starachowice	0,66	4,49	+	-	+	+	-
	Głogów	0,80	4,46	-	-	+	+	-
	Włocławek	0,56	4,71	-	-	+	+	-
	Opole	0,28	1,41	-	-	+	+	-
	Ruda Śląska	0,37	1,70	-	+	+	+	+
> 200 000 mieszkańców	Białystok	0,49	1,66	-	+	+	+	+
	Lublin	0,71	3,53	-	-	+	+	-
	Szczecin	0,28	1,18	-	-	+	+	+
	Poznań	0,50	2,69	-	-	+	+	+
	Łódź	1,02	6,59	-	+	+	+	+

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego.

### Zakres partycypacji. Partycypacja co do pozostałej części budżetu.

W większości gmin konsultacje co do pozostałej części budżetu są fakultatywne – można je wprowadzić (zarządzenie burmistrza/prezydenta) na podstawie uchwał organów stanowiących, dotyczących zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych. Konsultacje można przeprowadzić m.in. na wniosek określonej liczby mieszkańców (Białystok, Olkusz), organizacji pozarządowych (Białystok), młodzieżowych rad miasta (Giżycko), rad dzielnic (Jarosław). W przypadku większości gmin nie wprowadzono ograniczeń co do udziału mieszkańców w konsultacjach – wyjątki stanowią m.in. Ruda Śląska i Lublin, w których udział mają prawo wziąć osoby pełnoletnie, stale zamieszkujące (bądź zameldowane) na terenie gminy. Jednocześnie w Rudzie Śląskiej ustanowiono wysoki próg ilościowy, tj. liczbę mieszkańców, którzy mogą złożyć wniosek dotyczący przeprowadzenia konsultacji (1500 osób). We Włocławku wniosek może być złożony natomiast przez 300 mieszkańców repre-

zentujących ważny interes związany z prowadzoną działalnością zawodową, gospodarczą, naukową, kulturalną, wyznaniową lub inny ważny interes społeczny. Po analizie oficjalnych stron urzędów oraz biuletynów informacji publicznej należy stwierdzić, że gminy nie korzystają z możliwości konsultowania projektu budżetu – przykładowo w Jarosławiu budżet na rok 2017 wzbudził wiele zastrzeżeń, natomiast na zorganizowanej konferencji dyskutowali jedynie urzędnicy. W rezultacie poddawana do konsultacji z mieszkańcami jest jedynie minimalna część budżetu – ok. 1% całości wydatków jednostki samorządu terytorialnego.

Obligatoryjne konsultacje społeczne w zakresie rozdysponowania pozostałej części środków budżetu przewidziało natomiast Miasto Łódź, w którym z inicjatywy własnej prezydenta konsultacjom podlega m.in. budżet miasta wraz z uchwalaną z nim Wieloletnią Prognozą Finansową (analogicznie Starchowice, podobnie Poznań). W Szczecinie, mimo braku wyraźnego wskazania co do konieczności przeprowadzenia konsultacji projektu budżetu Miasta, budżet na rok 2017 poddany został konsultacjom na zasadach ogólnych (Zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecina), w formie dwóch spotkań otwartych z mieszkańcami.

**Formy partycypacji. Konsultacje w zakresie przygotowania zasad i trybu prac nad BP w 2017 roku oraz w trakcie procesu.** W większości dokumentów nie ma wprost wyrażonego obowiązku konsultowania zasad procedury BP w odniesieniu do kolejnej edycji. Na stronie internetowej Urzędu Miasta Białostok wskazano, że projekt uchwały dotyczącej BP konsultowano z Białostocką Radą Działalności Pożytku Publicznego, przedstawicielami organizacji pozarządowych, radnymi miejskimi oraz mieszkańcami Białegostoku, a ich wynikiem okazało się wdrożenie zmian (m.in. wyłączenie możliwości realizacji projektów na terenach placówek oświatowych). Zgodnie natomiast z uchwalonymi zasadami BP w Białymstoku konsultacje dotyczące Budżetu Obywatelskiego mają charakter procesu cyklicznego, powtarzanego w kolejnych latach. Dodatkowo, w świetle harmonogramu BP 2017, etap składania wniosków poprzedzić miały spotkania informacyjno-edukacyjne z mieszkańcami, na które wydzielono do wydatkowania odrębne 100 tys. zł. W uchwale Rady Miasta Białostok w sprawie zasad BP odnaleźć można informacje, zgodnie z którymi działania informacyjno-edukacyjne i promocyjne mają na celu przede wszystkim przybliżyć mieszkańcom ideę BP (podkreśla się bezpośredni, równy i otwarty jego charakter), zachęcić do składania propozycji projektów (minimum 5 spotkań z mieszkańcami), głosowania nad projektami zakwalifikowanymi (10 spotkań) oraz upowszechnić informację o wynikach procesu. Zbliżone postanowienia zastosowanie znalazły w Łodzi (oraz Rudzie Śląskiej),

gdzie dodatkowo, zgodnie z założeniami Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi, uruchomione miało zostać internetowe forum dyskusyjne. We Włocławku ogłoszenie o możliwości nadsyłania uwag dotyczących poprzedniej edycji BP opublikowane zostało na portalu społecznościowym Miasta.

W Szczecinie prezydent powołał Zespół ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrożenia szczecińskiego budżetu obywatelskiego na 2017 rok, w którego skład weszli przedstawiciele mieszkańców (wybierani w drodze otwartego naboru, a następnie publicznego losowania), przedstawiciele szczecińskiej rady działalności pożytku publicznego oraz radni (zbliżone założenia w Poznaniu, gdzie zastrzeżono przy tym jawność prac zespołu). W marcu odbyło się spotkanie wyżej wymienionego Zespołu z mieszkańcami (nagranie ze spotkania udostępniono na stronie internetowej Miasta). W Mieście i Gminie Olkusz zarządzono natomiast konsultacje w sprawie zasad organizacji kolejnej edycji BP (w formie ankiet i otwartych spotkań). W zakresie samej procedury BP warto dodać, że na stronie UM Szczecina zachęcano do składania uwag odnośnie opublikowanych, a jeszcze niezatwierdzonych projektów, które wpłynęły w ramach edycji PB 2017. W Giżycku napływające projekty poddawano zaś pod dyskusję w ramach zwoływanych przez burmistrza Lokalnych Spotkań Mieszkańców (podobnie w Poznaniu). Proces poprzedzający procedurę BP w Opolu rozpoczął się od spotkania, na którym zaprezentowano dotychczasowe efekty i zorganizowano wykład – „Dialog społeczny w perspektywie socjologicznej”.

W przeważającej liczbie gmin proces konsultacji społecznych dotyczących BP polegał jednak – jak na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Głogowa – na zgłaszaniu projektów oraz głosowaniu nad nimi. W innych regulaminach ustanowiono jedynie prawo prowadzenia akcji informacyjnej (promocyjnej) dotyczącej projektów dopuszczonych do głosowania (Jarosław, Ruda Śląska). Mimo że w regulaminach często podkreśla się, że konsultacje w ramach BP przeprowadza się w formie dialogu społecznego oraz spotkań o charakterze informacyjnym (przykładowo we Włocławku), to spotkania takie niejednokrotnie nie odbywają się albo przybierają formę wyjaśnień jedynie proceduralnych.

**Zgłaszanie projektów.** W większości gmin projekty zgłaszać mogą mieszkańcy bądź mieszkańcy i organizacje pozarządowe. Najczęściej występującymi ograniczeniami w tym zakresie są ograniczenia wiekowe (ukończenie 16/18 lat), jak m.in. w Łodzi, Giżycku, Opolu, Ośnie Lubuskim. W większości gmin zgłoszenie projektu poparte musiało zostać odpowiednią liczbą podpisów mieszkańców (Białystok, Głogów, Lublin). W niektórych jednostkach wprowadzono ograniczenie w postaci posiadania czynnego prawa wy-

borczego (Jarosław) lub zameldowania na terenie gminy/okręgu (Ruda Śląska, Starachowice). Co do zasady można wprowadzać więcej niż jeden projekt (Szczecin), ale od tej zasady występują wyjątki (Jarosław, Olkusz, Poznań). Co ciekawe, ostatnie z wymienionych ograniczeń w podsumowaniu prac Zespołu ds. BP zarekomendowano do zmiany właśnie w Poznaniu – powołano się na osiągnięcie skutku przeciwnego w postaci składania projektów przez członków rodziny, co na dalszym etapie procedury BP utrudniało kontakt (osoby wskazane do kontaktu nie były rzeczywistymi twórcami projektów). We wszystkich przypadkach projekt należało zgłosić na formularzu (forma różna). We wszystkich przypadkach należało oszacować koszty, ale tylko w Sopocie odpowiedzialnością obciążono organ gminy.

W kontekście ograniczeń wiekowych udziału w procesie BP czy też innych zastrzeżeń należy podkreślić wątpliwości co do ich dopuszczalności w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 2011 r. (II OSK 1562/11): „Kompetencja organu gminy określona w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych, czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie jest jednoznaczne z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach. Jak zauważył Sąd, w delegacji art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminy, nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Kompetencja zawarta w tym przepisie upoważnia radę gminy jedynie do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji”. W tym świetle, przepisy lokalne nie powinny w ogóle odnosić się do kwestii podmiotów uprawnionych do udziału w procedurze.

**Weryfikacja zgłoszonych projektów.** Najczęściej jest ona wielopoziomowa. Często nazwana formalno-prawną, a w rzeczywistości okazuje się merytoryczną. Białystok wyróżnia 3 rodzaje weryfikacji: ogólną (podejmowaną przez UM, o charakterze formalnym), szczegółową (prowadzoną przez jednostki organizacyjne UM, merytoryczna) i ostateczną (dokonywaną przez Zespół ds. BP – w jednakowej proporcji przedstawiciele Prezydenta, Rady Miasta i organizacji pozarządowych; obejmująca konsultowanie projektów, przygotowywanie listy, obradowanie na posiedzeniach, na których mogą przebywać mieszkańcy). W Łodzi weryfikacji dokonuje Biuro ds. Partycypacji Społecznej, które

następnie przekazuje projekty do komórek organizacyjnych UM, a ostatecznie do Komisji ds. BO Rady Miejskiej (co oznacza, że całość weryfikacji dokonywana jest przez urzędników – weryfikacja urzędnicza również w Olkuszu i Starachowicach). Występującym często przepisem regulaminowym jest zastrzeżenie, że modyfikacje w projektach wymagają zgody wnioskodawcy (przykładowo Szczecin, Lublin).

W Lublinie ustanowiono też niepokojącą – mogącą prowadzić bowiem do nadużyć – zasadę, zgodnie z którą w uzasadnionych przypadkach, po zaczerpnięciu opinii rady dzielnicy i odpowiedniej komisji Rady Miasta, prezydent miasta może podjąć decyzję o niedopuszczeniu do głosowania projektu z przyczyn innych niż formalne. Zdecydowanie lepsze rozwiązanie zastosowano w Opolu, gdzie w przypadku zastrzeżeń co do możliwości realizacji zadania właściwa komórka organizacyjna wskazuje możliwe rozwiązanie alternatywne (wymaga ono wyraźnej akceptacji wnioskodawcy). Co więcej, w Opolu istnieje możliwość odwołania się od negatywnej decyzji (do prezydenta). Odwołanie złożyć można również w Poznaniu, a rozpatrywane jest ono na wyznaczonym spotkaniu z Wnioskodawcą (ostatecznie zatwierdza je jednak prezydent/zastępca prezydenta). We Włocławku Zespół ds. BP zastrzega sobie prawo do modyfikacji zgłaszanej propozycji w celu dostosowania do obowiązujących przepisów prawa oraz zasad celowego i racjonalnego wydawania środków publicznych (o czym zawiadamia się Wnioskodawcę i może on wycofać projekt).

**Głosowanie.** W Jarosławiu w edycji BP 2017 nie odbyło się głosowanie (co na stronach UM przedstawiano jako zjawisko pozytywne). W tej gminie istnieje również regulacja, zgodnie z którą w przypadku, gdy suma kosztów projektów, które uzyskały największą liczbę głosów wyczerpuje pulę BP na dany rok, a wybrane projekty są istotne z punktu widzenia interesów mieszkańców Miasta, kwota BO na dany rok może być zwiększona przez burmistrza do 10% wysokości BP ustalonego na dany rok. Jedynie w Olkuszu podczas głosowania istotna była kolejność (miejsce 1, 2, 3 i odpowiednio waga 1, 2, 3). W Poznaniu w edycji 2017 wprowadzono głosowanie wyłącznie elektroniczne, które oceniono pozytywnie. W Starachowicach powołana została Miejska Komisja Wyborcza.

**Monitoring i ewaluacja.** W Białymstoku proces podlega monitoringowi i ewaluacji (zgodnie z przepisami). Wyniki ewaluacji będą wykorzystywane do wprowadzenia zmian mających na uwadze udoskonalenie procesu realizacji BP (analogicznie w Łodzi i Rudzie Śląskiej). W Białymstoku do mieszkańców trafiły trzy ankiety ewaluacyjne (podczas spotkania informacyjnego, w trakcie kampanii promocyjnej i w podczas głosowania). Złożono 1378 ankiet i na ich podstawie wypracowano rekomendacje. Dodatkowo, na stronie UM są udostęp-

niane załączniki ze stanem realizacji projektów BP z roku 2016 r. i wcześniejszych. W Łodzi wysłano ankietę ewaluacyjną, którą wypełniło ponad 100 osób (postulowano m.in. zakaz promowania projektów przez firmy zainteresowane ich realizacją, negatywnie odniesiono się do głosowania na jedynie jedno osiedle).

W Szczecinie każdorazowo po opublikowaniu wyników głosowania, do czasu rozpoczęcia następnej edycji BP, dokonuje się ewaluacji zrealizowanych konsultacji społecznych, w szczególności pod kątem przyjęcia właściwych form, metod konsultacji, zrozumiałości przekazywanej informacji, dotarcia do właściwych grup odbiorców, pozyskania odpowiedniej liczby i jakości uwag, przeznaczenia odpowiedniego czasu na konsultacje, efektów, uwzględnienia pozyskanych uwag w konsultowanym przedmiocie, a także zadań już zrealizowanych w ramach BP. Ewaluację przygotowuje się z wykorzystaniem narzędzi opracowanych przez niezależnych od Urzędu specjalistów lub wyspecjalizowany niezależny od Urzędu podmiot i publikuje w dokumencie zamieszczonym w BIP Urzędu.

W Lublinie wyznaczono termin na zgłaszanie uwag odnośnie do przeprowadzonej procedury BP (wyczerpujące uwagi przekazane przez Fundację Wolności, opublikowane na stronie UM). Na stronie Opola poinformowano, że uwagi przyjmowano na licznych spotkaniach, e-mailowo i na podstawie ankiety ewaluacyjnej, która została wypełniona przez blisko 100 osób. Na tej podstawie Zespół ds. BP przeprowadzi dyskusje, a ostateczną decyzję co do kształtu zasad BP podejmie Prezydent Miasta. W Poznaniu proces BP podlega ewaluacji, której efektem jest raport z rekomendacjami zmian w procedurze, z opisem efektywności organizacyjnej, w tym przebiegu i trafności procedur, metod i narzędzi (wyniki opublikowane zostaną – zgodnie z założeniami – do końca marca 2017 r.).

W Giżycku sformułowano przepisy dotyczące ewaluacji (na podstawie ankiety w wersji elektronicznej lub papierowej; ewaluacja dokonana na spotkaniu podsumowującym, organizowanym przez burmistrza), które jednak unieważnił wojewoda: „Tymczasem w § 7 załącznika analizowanej uchwały Rada Miejska w Giżycku zawarła zapisy odnoszące się do kwestii monitorowania i oceny procesu realizacji przyjętego Budżetu Obywatelskiego. Zdaniem organu nadzoru zakres tego unormowania wykracza poza pojęcie konsultacji z mieszkańcami gminy, o którym mowa w art. 5a ust. 2 ww. ustawy, bowiem monitorowanie procesu realizacji ww. budżetu ma miejsce po dokonaniu przez mieszkańców wyboru projektów podlegających realizacji i podaniu do wiadomości publicznej listy rekomendowanych projektów, a więc po zakończeniu konsultacji. W tej sytuacji wskazane zapisy załącznika badanej uchwały należy uznać

za zbędne” (Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN.4131.124.2015 z dnia 29 maja 2015 r.). Pomimo takiego rozstrzygnięcia spotkanie ewaluacyjne odbyło się.

## Wnioski

Budżet partycypacyjny jest jedną z najważniejszych i najlepiej przyjętych innowacji w lokalnym zarządzaniu publicznym w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Dowiódł że wzmocnienie podmiotowości mieszkańców w zarządzaniu gminą nie wymaga zmian ustawowych, ale może być stymulowane i wprowadzane oddolnie, głównie dzięki presji ze strony aktywnych grup lokalnych i czerpaniu z doświadczeń innych samorządów. Pozytywna ocena zwrotu w lokalnym rządzeniu, który dokonał się za sprawą budżetu partycypacyjnego nie może jednak wykluczać krytycznego spojrzenia na szczegółowe aspekty stosowania tego narzędzia przez polskie samorządy.

W tym kontekście trzeba zauważyć, że budżet partycypacyjny przez polskie samorządy wdrażany jest w sposób zuniformizowany (wedle niemal jednolitego wzorca). Jak wynika bowiem z zaprezentowanych danych, w zakresie podstawowych zasad rządzących BP (chodzi tutaj przede wszystkim o tryb zgłaszania projektów, ich weryfikacji oraz głosowania) rozwiązania przyjęte przez miasta nie różnią się na tyle, żeby mogły wywierać znaczący (a przy tym pozytywny) wpływ na realizację całego procesu, jak również aktywizację biernej części społeczności. Niewykorzystane pozostaje zatem pole do samodzielnego kształtowania przez gminy oryginalnego, „autorskiego” podejścia do BP, owocującego różnorodnością lokalnych praktyk, co powodować może w perspektywie blokadę rozwoju całego procesu BP. Pewnym wytłumaczeniem jest zbyt pospieszny tryb wprowadzania BP w wielu gminach, który niejako wymuszał proste kopiowanie wzorców wprowadzonych wcześniej w innych jednostkach. Wydaje się jednak, że obecnie należało by już oczekiwać zwiększenia różnorodności w podejściu do BP.

Jeszcze poważniejszy problem jest jednak bardzo ograniczona formuła partycypacji funkcjonująca w wielu gminach. Po pierwsze, poza niewielką częścią środków wydzielonych jako budżet partycypacyjny (obywatelski), mieszkańcy nie są bezpośrednio zaangażowani w decydowanie o kształcie lokalnego budżetu. Jedynie w czterech spośród piętnastu badanych gmin przewidziano wprost konsultacje z mieszkańcami w odniesieniu do pozostałej części budżetu gminnego. Budżet partycypacyjny staje się w tej sytuacji listkiem figowym przykrywającym niepartycypacyjny wzorzec dysponowania zasadniczą częścią budżetu gminy. Po drugie, w dominującym modelu BP zakres partycypacji nie sprzyja budowaniu nowego typu relacji między mieszkańcami a władzą lo-

kalną, opartego na deliberacji i uzgadnianiu kierunków działania gminy. Przy projektowaniu procedury budżetu partycypacyjnego z reguły „zapomina się” bowiem o zapewnieniu przestrzeni na konsultacje, debaty i wymianę poglądów. Proces ma raczej charakter *quasi*-kampanii wyborczej, czego najpełniejszym odzwierciedleniem jest sygnalizowany już przykład regulacji wcielonych bezpośrednio w Ośnie Lubuskim i Głogowie, sprowadzających BP jedynie do czynności zgłaszania projektów oraz udziału w głosowaniu nad nimi. Przedstawione dane pozwalają również na twierdzenie o poważnych brakach w ustanawianiu przejrzystych norm dotyczących ewaluacji BP. W tworzonych harmonogramach oraz na stronach internetowych gminy chętnie podkreśla się, że w ramach procesu BP stawia się na różne formy dyskusji z obywatelami oraz uwzględnienie ich opinii m.in. przy ustalaniu reguł kolejnych jego edycji, podczas gdy jedynie w pięciu z nich za zapewnieniami stoją konkretne przepisy. Rzeczywistym problemem staje się także sama możliwość weryfikacji miękkich założeń, prezentowanych przez gminy. Nie wszystkie bowiem, jak przykładowo Giżycko i Poznań, zamieszczają protokoły ze spotkań konsultacyjnych oraz raporty ewaluacyjne, rodząc tym samym obawy co do zapewnienia przejrzystości procesu BP.

Biorąc pod uwagę te główne zastrzeżenia, możemy stwierdzić, że powszechny dziś wzorzec wdrażania budżetu partycypacyjnego w polskich gminach nie pozwala na pełne wykorzystanie szansy jaką narzędzie to stwarza dla budowania kultury współzarządzania w samorządzie lokalnym. Jakkolwiek nie sposób uznać BP za przykład partycypacji fasadowej, to krytyczna refleksja nad sposobem jego praktykowania w polskich gminach jest niezbędna, aby uruchomiona dzięki BP aktywność obywatelska została w pełni wykorzystana dla polepszenia jakości lokalnego rządzenia.

## Literatura

- Boyte H.C. (2005), *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, „Public Administration Review”, 5(65), s. 536–546.
- Cabannes Y. (2004), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, Quito: UN-Habitat.
- Ebdon C. (2002), *Beyond the public hearing: Citizen participation in the local government budget process*, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, 14(2), s. 273–294.
- Ganuzza E., Baiocchi G. (2012), *The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe*, „Journal of Public Deliberation”, 8.
- Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, 1, s. 7–20.
- John P. (2001), *Local governance in Western Europe*, Sage, London.

- Kęłbowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłbowski W. (2014), *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kraszewski D., Mojkowski K. (2014), *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Mannarini T., Taló C. (2012), *Evaluating public participation: instruments and implications for citizen involvement*, „Community Development”, 44(2), s. 239–256.
- Mill J.S. (2012), *O wolności*, przeł. Amelia Kurlandzka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Newman J., Barnes M., Sullivan H., Knops, A. (2004), *Public participation and collaborative governance*, „Journal of Social Policy”, 33(2).
- Osmani S.R. (2007), *Participatory Governance For Efficiency And Equity: An Overview Of Issues And Evidence, Paper for 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust through Civic Engagement*, New York.
- Ost F., Kerchove M. (2003), *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, „Revue Internationale de Droit Compare”, 3(55), s. 730–742.
- Schimanek T. (2015), *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Sintomer i in. (2008), *Participatory budgeting in Europe: Potentials and challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research”, 1(32), s. 164–178.
- Souza C. (2001), *Participatory budgeting in Brazilian cities: Limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment and Urbanization”, 13(1).
- Sześciło D. (2015a), *Samooobługowe państwo dobrobytu*, Oficyna Wydawnicza „Scholar”, Warszawa.
- Sześciło D. (2015b), *Participatory Budgeting in Poland: Quasi-Referendum Instead of Deliberation*, „Croatian and Comparative Public Administration: a Journal for Theory and Practice of Public Administration”, 15(2), s. 374–385.
- Wampler B. (2007), *A Guide to Participatory Budgeting*, [w:] *Participatory Budgeting*, A. Shah (red.), The World Bank, Washington.