

EWA JASTRZEBSKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

BUDŻET PARTYCYPACYJNY JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA ROZWOJU MIAST*

Abstract: Participatory Budget as an Instrument of Supporting of Urban Development.

Participatory budgeting (PB) is the process of direct democracy, in which people can discuss and decide about public policy and budget. The objective of article is an assessment of the implementation of PBs in Poland as an instrument of supporting of urban development. Research questions are about defining a PB, principles and process steps of PB, implementation of PB and benefits from PB. Research questions imply the adoption of appropriate research methods, which include a critical analysis of the desk and web research. The study has concluded that a major concern seems to be insufficient civility and transparency of PBs in Poland. The possibilities of PBs in Poland are not used, and both locals and the authorities need to be taught this new approach.

Key words: Participatory budgeting, social participation.

Wstęp

Demokracja uczestnicząca (partycypacyjna), czyli proces wspólnego, demokratycznego podejmowania decyzji w sposób bezpośredni, na poziomie zwykłych obywateli [Górski 2007, s. 50] jest szczególną formą demokracji bezpośredniej, ponieważ przyjęte w jej wyniku decyzje nie oznaczają dyktatu większości, lecz uwzględniają postulaty i pomysły mniejszości, proporcjonalnie do poparcia, jakie uzyskały. Za jedną z odmian demokracji uczestniczącej można uznać budżet partycypacyjny (*participatory budgeting* – PB), w Polsce często nazywany obywatelskim, który może być istotnym mechanizmem uczenia Polaków partycypacji, będącej fundamentem zaufania i kapitału społecznego.

Po raz pierwszy PB wprowadzono jako inicjatywę oddolną, która zyskała silne poparcie władz lokalnych, w 1989 r. w Brazylii w mieście Porto Alegre, stolicy stanu Rio Grande do Sul. Idea ta upowszechniła się szeroko najpierw w całej Brazylii, potem Ameryce Południowej i Północnej, aby od 2001 r. pojawić się także w Europie.

* Opracowanie powstało w ramach badań statutowych Zakładu Ekonomii Środowiska i Zasobów Naturalnych Katedry Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego SGH w Warszawie (nr badania KES/S/14/14).

Według niemieckiej organizacji *Service Agency Communities in One World*, Polska w 2012 r. była krajem o największej liczbie doświadczeń w zakresie PB [*Participatory...* 2013, s. 12]. Z tego powodu celem opracowania jest ocena wdrażania budżetów partycypacyjnych w Polsce jako instrumentu wspierania rozwoju miast. Tak zarysowany cel pozwala na sformułowanie następujących pytań badawczych:

- Jak definiowany jest PB i jakie są jego zasady?
- Jakie należy wyróżnić etapy PB?
- Jak przebiega proces wdrażania PB w Polsce?
- Jakie korzyści płyną z PB?

Pytania badawcze implikują przyjęcie odpowiednich metod badawczych, do których należy zaliczyć krytyczną analizę *desk* i *web research*.

1. Definicja i zasady PB

W literaturze można odnaleźć wiele definicji PB. PB jest specyficzną metodą służącą zaangażowaniu ludzi do współtworzenia budżetu związanego z obszarem, który dotyczy ich bezpośrednio [*Budżet...* 2014]. Jest to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych [Kębłowski 2013, s. 8]. Rola mieszkańców polega nie tylko na deliberacji i wyborze, lecz także na kontroli i monitorowaniu całego procesu [*Unpacking...* 2009, s. 3]. PB jest procesem demokracji bezpośredniej, w ramach którego ludzie mogą debatować i decydować o publicznej polityce i budżecie [72 *Frequently...* 2004, s. 20]. PB to zatem jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych, mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami (gminą, regionem) przez umożliwienie im faktycznego współdecydowania o wydatkowaniu części środków z lokalnego budżetu.

PB warto jednak postrzegać nie jako instrument, który można zastosować w dowolnych okolicznościach, lecz jako proces będący elementem filozofii funkcjonowania samorządu jako wspólnoty władz i mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego (JST), współdziałających na rzecz jej rozwoju [*Standardy...* 2014, s. 5]. Co więcej, jak głosi druga z 9 Tez Miejskich, wyznaczających kierunki działań ruchów miejskich, sformułowanych podczas I Kongresu Miejskiego w 2011 r. w Poznaniu, *budżet partycypacyjny to tworzenie przez mieszkańców całego budżetu miasta. To nie tylko procedury, ale szeroki ruch społeczny* [*Tezy...* 2014].

Jak pokazuje teoria i praktyka, dobrze przygotowany i przeprowadzony PB powinien spełniać kilka kluczowych zasad [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 4; Kębłowski 2013, s. 8-9]:

- istotą PB jest otwarta publiczna dyskusja między wszystkimi mieszkańcami a urzędnikami i władzami, dotycząca kierunków rozwoju JST, odbywająca się na wszystkich poziomach PB – od przygotowywania jego zasad do końcowej ewaluacji;

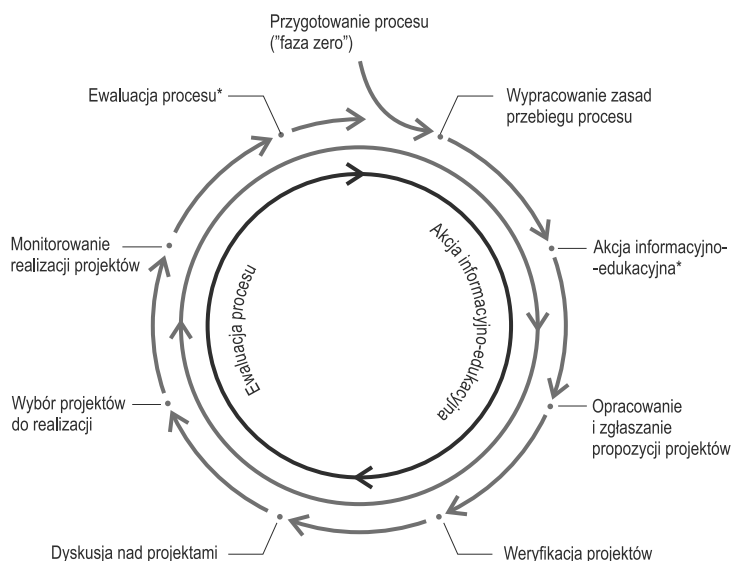
- proces zarządzania PB jest przejrzysty (co dotyczy ustalonych reguł, przebiegu oceny i wyboru projektów, monitoringu ich wdrażania, a także jasno określonych środków finansowych przeznaczonych do podziału);
- decyzje mieszkańców są wiążące dla władz, czyli wybrane przez mieszkańców projekty muszą zostać zrealizowane;
- PB dotyczy różnych skal terytorialnych (szczebli administracyjnych – począwszy od całego regionu, przez poziom gminy, miasta, aż do dzielnicy czy osiedla);
- wspierający aktywność mieszkańców PB jest długofalowym procesem współdecydowania o rozwoju miasta a nie jednorazowym wydarzeniem.

PB jest zatem elastycznym narzędziem partycypacji, nieoferującym idealnych rozwiązań, ponieważ może być dostosowywany do uwarunkowań i potrzeb lokalnych. Z tego powodu każdy samorząd może PB przygotować.

2. Proces PB

PB ma charakter procesu – jego poszczególne etapy są ze sobą bezpośrednio powiązane, a efekty wcześniejszych etapów wpływają na kształt kolejnych i układają się w określoną całość [Standardy... 2014, s. 8]. Kluczowe etapy procesu PB przedstawiono na ryc. 1.

Etap przygotowania PB jest kluczowy dla późniejszego funkcjonowania tego mechanizmu. Istotnym jego elementem jest powołanie decyzyjnego organu (zespołu, komisji) ds. PB, który będzie zarządzał całym procesem. W skład tego zespołu powinni wchodzić różni interesariusze, co zwiększy legitymizację organu, jak też całego PB. Zespół powinien wypracować precyzyjną metodologię PB (założenia, zasady), umożliwiającą szerokie uczestnictwo mieszkańców w debacie publicznej na temat kierunków rozwoju JST. Do fundamentalnych decyzji zespołu należy zatem zaliczyć m.in. takie kwestie, jak: podział terytorialny miasta w ramach PB (na gminy, dzielnice, osiedla?), prawo do uczestniczenia w budżecie partycypacyjnym (zameldowani, użytkownicy miasta?), koordynacja PB (urzędnicy, mieszkańcy?), dziedziny priorytetowe (wybrane aspekty polityki samorządowej czy wszystkie kompetencje JST?), kryteria oceny zgłaszanych projektów (tylko formalnoprawne?), zakres finansowy PB (konieczność precyzyjnego i wiążącego określenia środków przeznaczonych do dystrybucji w jego ramach), harmonogram i organizacji PB. Zespół powinien także podjąć działania na rzecz zaktywizowania uczestników PB, np. przez prowadzenie szerokiej kampanii informacyjno-promocyjnej, wykorzystującej różne kanały komunikacji, ponieważ PB jest mechanizmem nowym i nieznanym większości społeczeństwa a wymagającym jego zaangażowania [Kęłowski 2013, s. 19]. Istotnym narzędziem prowadzenia kampanii powinna być strona internetowa dedykowana PB, zawierająca wszelkie informacje jego dotyczące, w tym dokumenty (uchwały, zarządzenia, wnioski mieszkańców, protokoły z posiedzeń zespołu oce-



* Akcja edukacyjno-informacyjna i ewaluacja powinny trwać przez cały proces, równoległe z kolejnymi jego etapami. Miejsca, w których umieszczono je na schemacie oznaczają te momenty w procesie, gdy działania te są najmocniej akcentowane.

Ryc. 1. Etapy procesu PB

Źródło: [Standardy... 2014, s. 9].

niającego zgłaszane projekty), co jest niezwykle ważne z punktu widzenia jawności całego procesu [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 10].

Proces przygotowania PB wymaga więc czasu i odpowiednich nakładów finansowych, bowiem jakość przygotowań bezpośrednio przekłada się na jakość PB. Aby zwiększyć skuteczność PB, proces jego planowania powinien być *per se* partycypacyjny, tj. być efektem ciągłej współpracy jak najszerszego grona interesariuszy [Kęblowski 2013, s. 21, 22-23]. Zatem udział mieszkańców w tworzeniu PB od samego początku jest kluczowy dla skuteczności tego mechanizmu. Obywatelskie zaangażowanie mieszkańców w PB nie powinno ograniczać się do przygotowywania i składania wniosków czy też późniejszego wyboru przedsięwzięć przeznaczonych do realizacji spośród pomysłów zgłoszonych przez innych mieszkańców. Mieszkańców należy uczynić współodpowiedzialnymi za wszystkie etapy zarządzania PB.

3. Budżety partycypacyjne w Polsce

Pierwszym miastem w Polsce, w którym wprowadzono PB w 2011 r. był Sopot. Do lutego 2014 r. decyzje o wprowadzeniu PB podjęło ponad 80 miast oraz kilka powia-

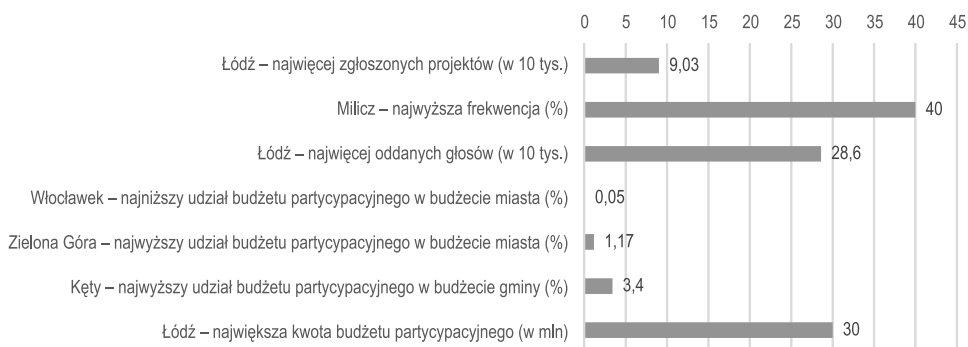
tów i województw (najczęściej w formie uchwały rady miasta, rzadziej zarządzeniami burmistrza czy prezydenta), w kilkunastu kolejnych rozpoczęto prace nad powstaniem takiego budżetu [Kębłowski 2014, s. 4]. Mapę 72 samorządów z PB przedstawia ryc. 2.

Jak pokazują badania Fundacji im. Stefana Batorego, łączna kwota budżetów obywatelskich w 62 miastach w 2013 r. wyniosła ponad 150 mln zł. W większości miast udział PB w stosunku do wykonanego budżetu za 2012 r. nie przekraczał 1%, z czego w ponad 30 był mniejszy niż 0,5% całkowitego budżetu [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 4, 5]. W 2013 r. największy udział PB w budżecie ogółem uwzględniono w gminie Kęty (3,4%, co stanowiło zarazem rekordowe 17,6% wydatków majątkowych), przebijając pod tym względem Łódź, w której choć na PB przeznaczono 30 mln, to kwota ta stanowiła 1,01% całego budżetu i 5,2% wydatków inwestycyjnych [Kębłowski 2014, s. 44-47] (ryc. 3).



Ryc. 2. Samorzędy z budżetami obywatelskimi (stan na koniec 2013 r.)

Źródło: [Aleksandrowicz 2014].



Ryc. 3. Rekordy budżetów partycypacyjnych w Polsce w 2013 r.

Źródło: Opracowanie na podstawie: [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 17-18, 20; Kęblowski 2014, s. 41, 44-45, 50-51].

Zarówno pierwszy przypadek PB w Polsce (Sopot), jak i wiele innych PB (np. Grójec, Poznań, Płock, Gdańsk) są mocno ambiwalentnie oceniane przez badaczy i aktywistów miejskich. Pozytywnym aspektem polskich PB okazało się przede wszystkim zaangażowanie mieszkańców – badanie Kęblowskiego przeprowadzone na przełomie 2013 i 2014 r., obejmujące 97 edycji budżetów partycypacyjnych w 72 samorządach (70 miastach, 1 powiecie i 1 województwie), pozwoliło stwierdzić, że w sumie przez oddanie ważnego głosu w PB wzięło udział ponad 800 tys. osób, zgłaszających ponad 8 tys. projektów [Kęblowski 2013, s. 35]. Zdecydowana większość PB dotyczyła całego obszaru miasta, powiatu, czy województwa (a nie jednej dzielnicy czy osiedla), rzadko jednak pula środków dzielona była na część ogólnomiejską i części lokalne (na co zdecydowano się np. w Sopocie, Łodzi czy Krakowie). W przeważającej większości przypadków mieszkańcy mogli decydować o przedsięwzięciach możliwych do ujęcia w PB w ramach pełnego katalogu zadań własnych JST, chociaż zdarzały się przypadki zawężenia tego zakresu, najczęściej ograniczające możliwość zgłaszania projektów miękkich (tj. dotyczących kwestii kulturalnych oraz społecznych) na rzecz twardych, infrastrukturalnych (jak np. w Białymstoku czy Pile). Jedynie w niektórych przypadkach każdy mieszkaniec mógł samodzielnie zgłosić projekt (Sopot), większość PB wprowadzała ograniczenia, które dotyczyły także wymogu zebrania przez wnioskodawców określonej liczby podpisów innych mieszkańców pod składanym pomysłem (10-25 podpisów), co jest rozwiązaniem sprzyjającym współpracy i upowszechnianiu wiedzy o PB – umożliwia zdobycie poparcia dla zgłaszanego projektu. Potencjalne koszty pomysłu albo oceniali sami wnioskodawcy (co jest dobrą formą edukacji mieszkańców w zakresie budżetowania) albo urzędy czy powołane organy ds. PB. Zgłaszanie przez mieszkańców pomysłów do PB (jak też późniejsze nad nimi głosowanie) odbywało się za pomocą specjalnych formularzy, przekazywanych do urzędu bezpośrednio lub drogą elektroniczną albo też w obu przypadkach bezpośrednio przez stronę internetową (Sopot, Warszawa), co zwiększało dostępność PB. Warto zauważyć, że wszystkie miasta, które mają za

sobą pierwszą edycję PB, zdecydowały się na kontynuowanie tej inicjatywy, a kolejne miasta podejmują decyzję o wdrażaniu tego mechanizmu.

Za najlepszy przykład wprowadzenia PB w Polsce uznaje się Dąbrowę Górniczą. Zgodnie z wypracowanymi partycypacyjnie zasadami, dyskusja nad zgłoszonymi projektami zaopiniowanymi przez Urząd Miejski odbywa się tam w ramach otwartych Dzielnicowych Forów Mieszkańców w celu ustalenia listy projektów pod głosowanie mieszkańców każdej dzielnicy. Mieszkańcy mają także możliwość oceny zasad PB (warsztaty ewaluacyjne, konsultacje). Podczas I edycji w 2013 r. spośród 250 zgłoszonych projektów 23 tys. głosujących osób (frekwencja wyniosła 22,3%), wybrało do realizacji 56 projektów o wartości 5 mln zł (w 2014 r. kwota PB wynosi 8 mln zł do podziału na 30 dzielnic) [Dąbrowski *Budżet...* 2014].

Dość krytyczny obraz polskich PB wyłania się z przywoływanego badania Kębłowskiego, który doszedł do wniosku, że 90% analizowanych przez niego PB to *nieobywatelskie pseudobudżety, które choć naśladują budżet partycypacyjny, w rzeczywistości mają z nim niewiele wspólnego* [Kębłowski 2014, s. 20]. Zarzuca on PB przede wszystkim zawężenie udziału mieszkańców do zgłaszania pomysłów i głosowania nad nimi, uniemożliwienie publicznej dyskusji o priorytetach polityki samorządowej, ograniczenie do jednej skali terytorialnej, przeznaczenie niewielkiego odsetka całkowitych budżetów na PB, często niewiążący charakter PB, co wynikało z nieprecyzyjnych zasad weryfikacji zgłaszanych przez mieszkańców pomysłów i w wielu przypadkach przekładało się na manipulacje przy wyborach i późniejszej realizacji inwestycji. Krytycy zarzucają także polskim PB, że bardziej przypominają plebiscyty czy konkursy grantowe organizowane przez urzędników, nie prowadzące do realnej, systemowej zmiany, a wręcz stwarzające zagrożenie populizmem.

4. Korzyści z PB

Oprócz bezpośredniego skutku PB, jakim jest adekwatne do rzeczywistych potrzeb i efektywne gospodarowanie ograniczonymi środkami budżetowymi JST, cykliczne stosowanie tego mechanizmu przynosi również inne, długofalowe rezultaty. Należy do nich zaliczyć [Kębłowski 2013, s. 14-15; Prykowski 2012, s. 14-15; *Standardy...* 2014, s. 5]:

- promocję przedsiębiorczości i innowacyjności wśród mieszkańców;
- aktywizację mieszkańców, uczących się regularnej i aktywnej partycypacji w procesie współdecydowania o rozwoju JST;
- wzrost współpracy i integracji społeczności lokalnej wokół ważnych dla niej kwestii, co przekłada się na budowanie świadomości obywatelskiej, motywującej do działania na rzecz dobra wspólnoty lokalnej;
- wzrost solidarności lokalnej i poczucia odpowiedzialności za otoczenie (budowa małych ojczyzn);

- poznanie oczekiwań i opinii mieszkańców, w tym grup zmarginalizowanych i wykluczonych, na temat polityki rozwoju JST w praktyce;
- skuteczne odpowiadanie na zgłaszane potrzeby mieszkańców (rezultaty PB są zwykle bardziej zrównoważone i długotrwałe);
- budowanie dialogu między urzędnikami i władzami JST a organizacjami pozarządowymi i ruchami miejskimi (tj. oddolnymi grupami mieszkańców, proponującymi rozwiązania w zakresie zarządzania miastami) jako równoprawnymi uczestnikami procesu zarządzania rozwojem JST;
- demokratyzację zarządzania JST i wspieranie procesu decentralizacji władzy;
- edukację mieszkańców w zakresie zarządzania JST (wzrost wiedzy na temat możliwości i ograniczeń władz samorządowych oraz funkcjonowania miasta);
- budowanie zaufania społecznego zarówno mieszkańców do władz JST (co przekłada się na wzrost efektywności i legitymizację prowadzonej polityki samorządowej), jak i samych mieszkańców w stosunku do innych mieszkańców (co stanowi istotę funkcjonowania wspólnoty samorządowej);
- wzrost przejrzystości finansów publicznych, co pozytywnie wpływa na zmniejszenie nieefektywności, klientelizmu i korupcji w instytucjach publicznych;
- poprawę jakości lokalnych usług publicznych.

PB stwarzają zatem możliwość edukowania, angażowania i zwiększania roli obywateli w zarządzaniu JST, co z kolei sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i przekłada się na ogólny rozwój społeczno-gospodarczy.

Zakończenie

Wywodzący się z Ameryki Południowej PB przyjmował tam najczęściej charakter elementu reformy polityki miejskiej, podczas gdy przykłady implementacji tej metody wydatkowania publicznych środków budżetowych w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej, wskazują na dominację instrumentalnego podejścia do PB jako pojedynczego wydarzenia. W Polsce nie istnieje jeden model PB – choć kolejne miasta korzystają z doświadczeń poprzedników, każde wprowadza własne zasady. Wiele z polskich przykładów odbiega od fundamentalnych założeń PB, jako mechanizmu bezpośredniego włączania obywateli w decydowanie o sposobie wydawania lokalnych środków na podstawie wspólnej debaty nad priorytetami. Z tego powodu można wymienić tak wiele słabości i zagrożeń związanych z wprowadzaniem takich rozwiązań.

Kluczowym problemem wydaje się niewystarczająca obywatelskość i transparentność PB. Mieszkańcy powinni być włączani na wszystkich etapach PB – od przygotowywania założeń i zasad mechanizmu przez jego organizację, do składania wniosków i głosowania aż do monitoringu realizacji i ewaluacji i to oni powinni oceniać i wybierać wnioski a nie urzędnicy czy radni. W Polsce żaden PB nie został od początku do końca dobrze zaprojektowany i przeprowadzony, choć kilka jest na dobrej drodze.

PB to inicjatywa o ogromnym potencjale – przyczynia się do wzrostu aktywności i współpracy mieszkańców, budząc w nich poczucie współodpowiedzialności za otoczenie, a przez umożliwienie dialogu z władzami, wpływa na demokratyzację zarządzania JST zwiększając skuteczność i efektywność gospodarowania środkami publicznymi. Jednak jak pokazują badania, w Polsce możliwości PB nie są w pełni wykorzystywane. Niemniej realizowane przykłady PB uczą mieszkańców zaangażowania w sprawy publiczne, co w kraju o niskim kapitale społecznym stanowi istotną wartość dodatnią.

PB stanowi zatem ważny mechanizm budowania zaufania społecznego i partycypacji społecznej, nowe podejście, którego trzeba uczyć zarówno mieszkańców, jak i władze, czego dowodzi wypowiedź prezydenta Kołobrzegu, który stwierdził, że dzięki *wrzuconiu* przez niego kwoty pół mln zł, kołobrzeżanie mieli okazję *trochę poszaleć* [Kraszewski, Mojkowski 2014, s. 10]. Źle przeprowadzony PB nie tylko nie wykorzysta potencjału tego mechanizmu, lecz także może wręcz zniechęcić mieszkańców do angażowania się w kolejne jego edycje czy do partycypacji jako takiej.

Literatura

- 72 *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, 2004, Urban Governance Toolkit Series, UN-HABITAT, Ecuador, <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/faqqPP.pdf>, 2014-07-29.
- Aleksandrowicz P., 2014, *Ważne projekty wciąż poza budżetami obywatelskimi*, www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/wazne-projekty-pozabudzetami-obywatelskimi/, 2014-06-28.
- Budżet partycypacyjny*, 2014, <http://partycypacjaobywatelska.pl/technika/budzet-partycypacyjny/>, 2014-06-27.
- Dąbrowski Budżet Partycypacyjny*, <http://twojadabrowa.pl/index.html>, 2014-08-26.
- Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Korporacja Ha!art, Kraków, http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/bez_panstwa/bez_panstwa.pdf, 2014-07-26.
- Kębliński W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Instytut Obywatelski, Warszawa, www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf, 2014-07-24.
- Kębliński W., 2014, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Instytut Obywatelski, Warszawa, s. 4, www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf, 2014-07-27.
- Kraszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*. Fundacja im. Stefana Batoro, Warszawa, <http://partycypacjaobywatelska.pl/publikacja/budzet-obywatelski-w-polsce/budzet-obywatelski-w-polsce-d-kraszewski-k-mojkowski/>, 2014-06-28.
- Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version. Study*, 2013, Dialog Global Series, nr 25, Engagement Global, Service Agency Communities in One World, Bonn 2013, www.service-eine-welt.de/en/images/text_material-3651.img, 2014-07-24.

- Prykowski Ł., 2012, „*Głos Łodzian się liczy*” – czyli doświadczenia z budżetem obywatelskim w radach osiedli. Fundacja im. Stefana Batorego, Centrum Opus, Łódź, www.gloslodzian.pl/wp-content/uploads/2012/02/glos-lodzian_raport-www.pdf, 2014-07-28.
- Standardy procesów budżetów partycypacyjnych w Polsce*, 2014, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/06/broszura-budzety-partycypacyjne.pdf>, 2014-07-29.
- Tezy Miejskie*, 2014, http://kongresruchowmiejskich.pl/?page_id=18, 2014-07-29.
- Unpacking the Values, Principles and Standards*, 2009, The Participatory Budgeting Unit, http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/10/PB-document-two-colour_lowres-website-version.pdf, 2014-07-29.