



Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy

BORYS MARTELA
UNIWERSYTET ŁÓDZKI

Abstrakt:

Artykuł poświęcony jest dynamicznemu wzrostowi zainteresowania budżetem partycypacyjnym w Polsce. Autor przedstawia krótką historię zjawiska w kraju oraz wymienia główne cechy charakteryzujące rozwiązania przyjęte przez samorządy. Opisowi towarzyszy refleksja na temat perspektyw rozwoju polskich budżetów partycypacyjnych oraz szans na wprowadzanie na poziomie lokalnym rozwiązań bliskich założeniom demokracji uczestniczącej.

Słowa kluczowe:

[budżet partycypacyjny](#), [demokracja partycypacyjna](#), [samorząd](#)



Budżet partycypacyjny¹ do niedawna był niczym więcej niż tylko ciekawostką z dalekiego kraju. Kiedy Rafał Górski wydał w 2007 roku książkę *Bez Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, w której dokładnie opisywał doświadczenia Porto Alegre, o budżecie partycypacyjnym (BP) mało kto w Polsce słyszał. Jeszcze mniej osób wierzyło, że podobne mechanizmy demokracji uczestniczącej uda się szybko wprowadzić w naszym kraju. Tym większe zaskoczenie może budzić szacowana obecnie na ok. 30 liczba polskich miast, które do początku 2014 roku albo już budżet partycypacyjny wprowadziły, albo niedługo będą to robić².

Bez wątplenia mamy do czynienia z tendencją wzrostową. Wszystko zaczęło się w 2011 roku, kiedy na podobne rozwiązanie zdecydował się Sopot. Rok później do grupy innowatorów dołączyły samorządy z Elbląga, Poznania i Zielonej Góry, a kolejne poszły ich śladem niedługo później.

Przyczyny tej mody są zróżnicowane. Z pewnością względny sukces edycji sopockiej ośmielił kolejne władze samorządowe, które – zwłaszcza w obliczu zbliżających się wyborów lokalnych w drugiej połowie 2014 roku – szukały sposobów na zwiększenie społecznego poparcia. Nie bez znaczenia mogą być również rosnące oczekiwania i aspiracje przedstawicieli i przedstawielek lokalnych społeczności obywatelskich, którzy w budżecie partycypacyjnym dostrzegli szansę na uzyskanie możliwości współdecydowania o sprawach

dla nich istotnych. Dokładne określenie przyczyn wymagałoby z pewnością analizy poszczególnych studiów przypadku. Pewne jest natomiast jedno – jak ujął to Wojciech Kębtowski: (...) *moda na budżet partycypacyjny zaskoczyła samorządowców, aktywistów i naukowców* (2013: 4).

Można odnieść wrażenie, że z tego zaskoczenia nie było czasu się jeszcze otrząsnąć. Choć w literaturze nie brakuje pozycji poświęconych ogólnie demokracji uczestniczącej i partycypacji obywatelskiej³, to odczuwalny jest dotkliwy brak opracowań na bieżąco gromadzących doświadczenia z budżetem partycypacyjnym w poszczególnych miastach⁴. Większość refleksji na ten temat ma charakter przyczynkarski.

Pomimo tych zastrzeżeń, wydaje się, że już w tej chwili warto sobie zadać kilka pytań, które mogłyby ukierunkować dalsze badania nad polskim modelem budżetu partycypacyjnego. W niniejszym artykule postaram się nie tylko opisać na czym ów

3 „Partycypacja obywatelska” to kolejne bardzo modne sformułowanie w ostatnich latach i podobnie jak w przypadku „społeczeństwa obywatelskiego” bywa mocno nadużywane. Tak piszą o tym Przemysław Sadura i Joanna Erbel: (...) *Partycypacja jest trendy! Jeśli tytuły wydawanych publikacji i finansowanych grantów potraktować jako wskaźnik popularności zjawiska, mamy dziś w Polsce prawdziwy boom partycypacyjny. Trudno uniknąć kojarzeń z karierą, jaką swego czasu zrobiło „społeczeństwo obywatelskie”: moda na to pojęcie zapewne wsparta proces przyswajania obywatelskich norm i wartości, przy okazji spowodowała jednak trudność w mówieniu o nich bez ironii. Wydaje się, że podobny los czeka „partycypację obywatelską”* (2012: 6).

4 Jednymi z najbardziej zorientowanych osób są tzw. miejscy aktywiści, powiązani ze światem akademickim, tacy jak np. cytowani w dalszej części artykułu Marcin Gerwin czy Wojciech Kębtowski. Sytuacja ta nie jest nietypowa – podobnie było w przypadku studiowania zagadnień związanych ze społeczeństwem obywatelskim oraz organizacjami pozarządowymi (Gliński 2008).

model polega, ale również zastanowić się nad potencjałem budżetu partycypacyjnego w przeszczepianiu na polski grunt idei i praktyk demokracji uczestniczącej.

BP w Polsce – podobieństwa i różnice

Za budżet partycypacyjny uważa się taki proces, który umożliwia obywatelom i obywatelkom bezpośrednio decydowanie o wydatkowaniu określonej z góry części środków publicznych (zob. Kębtowski 2013: 6). Kwoty te wahają się w Polsce na ogół od kilkuset tysięcy do rekordowych 25 milionów złotych w Warszawie (Karpieszuk 2014), rzadko jednak przekraczają 1 procent budżetu miasta.

Cechą odróżniającą BP od innych narzędzi dialogu obywatelskiego z władzą (np. lokalnych konsultacji społecznych), jest decydujący wpływ mieszkańców i mieszkańek na podjęcie ostatecznej decyzji w kwestiach finansowych. W tym wypadku mamy więc do czynienia z najwyższym szczeblem tzw. drabiny partycypacji, czyli ze współdecydowaniem (por. Długosz, Wygnański 2005: 23).

Ponieważ w obowiązującym prawodawstwie projekt budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) przygotowują władze wykonawcze, a zatwierdzają władze stanowiące, kwestię tę rozwiązuje się za pomocą tzw. „umowy społecznej” czy też „dżentelmeńskiej umowy” zawieranej pomiędzy społecznością lokalną a ich przedstawicielami. Przykładowo, na poziomie miasta na prawach powiatu, prezydent i/lub rada miejska deklaruje (najczęściej w formie uchwały albo zarządzenia), że wyniki głosowania będą wiążące i zaakceptowane.

Jeśli chodzi o samą procedurę, to w większości polskich miast jest ona podobna. Za punkt wyjścia służą rozwiązania z Sopotu, które są twórczo rozwijane i adoptowane

do warunków lokalnych przez kolejne JST. Ogólny schemat zakłada realizację kilku faz. Po tzw. etapie zero polegającym na opracowaniu zasad i przyjęciu procedury, następuje:

1. Zgłaszanie pomysłów przez mieszkańców i mieszkanki.
2. Sprawdzenie możliwości wykonania pomysłów i określenie propozycji, spośród których będzie można dokonywać wyboru.
3. Wybór pomysłów, które zostaną sfinansowane i wpisanie ich do budżetu całego miasta.
4. Realizacja zadań.

Trzy z powyższych etapów mają na ogół miejsce w trakcie jednego roku⁵. W wyniku przeprowadzenia całej procedury, mieszkańcy i mieszkanki wybierają zadania, które zostają wpisane do projektu budżetu JST na rok następny, co otwiera drogę do ich realizacji. Z tego względu, w ramach budżetu partycypacyjnego zgłaszać można na ogół pomysły, które są możliwe do wdrożenia w trakcie dwunastu miesięcy. Przy stabilnej sytuacji politycznej oraz konsekwencji władz, zakończenie jednego cyklu jest jednocześnie początkiem następnego, czyli wyboru nowych propozycji na kolejny rok budżetowy.

Zarysowany powyżej model uzupełniony jest o dodatkowe działania – przede wszystkim o promocję i informowanie (rzadziej: bardziej zróżnicowane działania edukacyjne), jak również ewaluację zmierzającą

1 Zwany w Polsce również budżetem obywatelskim.
2 Takie szacunki podaje m.in. Marcin Gerwin (2012b). Dokładna liczba nie jest znana, bowiem mało kto zdaje się panować nad dynamiką zjawiska. Na świecie jest zresztą podobnie, a wszystkie informacje na temat liczby miast podawane są na ogół w przybliżonych zakresach (zob. np. Sintomer i in. 2010: 10).

5 Wyjątkiem jest np. Toruń, w którym zarówno zatwierdzenie wyników głosowania, jak i realizację zadań zaplanowano na 2014 rok. W kolejnych latach etapy te zostaną jednak bardziej odsunięte w czasie (por. Uchwała nr 665/13 Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie budżetu partycypacyjnego w Toruniu oraz w sprawie zmiany Regulaminu Konsultacji Społecznych).

do podsumowania minionej edycji oraz przygotowania zmian na przyszłość.

Nawet jeśli model budżetu partycypacyjnego w polskich miastach jest bardzo podobny co do ogólnych założeń, to zauważalne jest spore zróżnicowanie dotyczące rozwiązań szczegółowych. I choć nie sposób w tak krótkim artykule przedstawić wszystkich podejmowanych rozstrzygnięć, to można jednak zarysować główne różnicowania. Dotyczą one przede wszystkim:

1. **Społecznego uczestnictwa w kształtowaniu procedury.** Mieszkańcy i mieszkanki, w zależności od miasta, mają różne możliwości decydowania nie tylko o tym, jakie zadania zostaną wybrane do realizacji, ale również, jak ma wyglądać sama procedura. W niektórych JST (np. w Warszawie w 2013 roku) obywatele i obywatelki mogli zgłaszać się do zespołów, które wypracowywały zasady i/lub mieli szansę wypowiedzieć się na temat procedury (np. w Dąbrowie Górniczej w 2013 roku). W Łodzi, po pierwszej edycji w 2013 roku zorganizowano też ewaluację w trakcie której można było zgłaszać uwagi na przyszłość.
2. **Określenia osób uprawnionych do udziału w budżecie partycypacyjnym.** Zróżnicowanie występuje zarówno w odniesieniu do:
 - a. **Wiek** – w niektórych miastach (np. w Elblągu w 2013 roku) zgłaszać propozycje zadań do budżetu partycypacyjnego oraz głosować na nie mogli jedynie pełnoletni mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze. W innych JST dopuszczono również uczestnictwo młodszych osób. Przykładowo, w Dąbrowie Górniczej i Łodzi w 2013 roku głosować mogły wszystkie osoby, które ukończyły 16 rok życia. W Łodzi, dodatkowo, propozycje zadań zgłaszać można było bez względu na wiek.

- b. **Przyjętego rozumienia mieszkańca i mieszkanki** – w niektórych miastach konieczne było zameldowanie w danej miejscowości, w innych liczył się fakt mieszkania, a nie posiadania formalnego meldunku, co otwierało możliwość uczestnictwa również innym użytkownikom i użytkowniczkom miasta, np. studiującym.

3. **Podziału środków.** Kwotę przeznaczoną na budżet partycypacyjny dzielono na pule lokalne (np. na zadania realizowane w poszczególnych obszarach miasta jak okręgi wyborcze, terytorium jednostek pomocniczych albo istotne historycznie obszary, jak dzielnice w Łodzi) i/lub zadania ogólnomiejskie. Zdarzały się różne rozwiązania, tzn. zarówno wyodrębnienie tylko zadań lokalnych (np. Dąbrowa Górnicza w 2013 roku), tylko ogólnomiejskich (np. Poznań w 2012 i 2013 roku) albo obu typów (np. Łódź w 2013 roku, Toruń w 2014 roku).
4. **Zakresu możliwych do zgłaszania zadań.** Niektóre JST wskazywały konkretny obszar wydatków, w których miały mieścić się propozycje mieszkańców (np. Dąbrowa Górnicza w 2013 roku pod decyzję społeczności przeznaczyła środki inwestycyjne z zakresu gospodarki komunalnej), inne pozostawiły obywatelom i obywatelkom pełną dowolność w tym zakresie (np. w Łodzi można było zgłaszać propozycje wpisujące się we wszystkie zadania znajdujące się w kompetencji gminy i powiatu).
5. **Transparentności i jawności procedury.** W niektórych miastach proces sprawdzania propozycji mieszkańców i mieszanek odbywał się przy otwartej kurtynie. Przykładowo, w Łodzi można było nie tylko zapoznać się z decyzją administracji publicznej (sprawdzającej projekty pod względem formalnoprawnym

i gospodarności), ale również uczestniczyć w posiedzeniach doraźnej komisji rady miejskiej ds. budżetu obywatelskiego, która podejmowała ostateczną decyzję o dopuszczeniu danego zadania pod głosowanie. Warto zauważyć, że nie wprowadzono ogólnych ograniczeń dotyczących tego, ile propozycji znajdzie się ostatecznie na liście. Inaczej było np. w Poznaniu czy Płocku w 2013 roku, gdzie liczbę projektów ograniczono do w kolejności dwudziestu i dziesięciu. O ostatecznym kształcie listy decydowały zespoły składające się w części z urzędników i radnych, które wybierały ich zdaniem najbardziej atrakcyjne zadania. Od podobnego werdyktu nie można się było odwołać.

Ocena polskiego modelu BP

Jak widać po wymienionych punktach, od przyjętych rozwiązań szczegółowych zależy w dużej mierze zarówno jakość samego budżetu partycypacyjnego, jak i stopień, w jakim upodmiotowieni zostają mieszkańcy i mieszkanki. W polskich miastach istnieją zarówno JST, które sprowadziły członków i członkinie lokalnej społeczności zaledwie do roli zgłaszających zadania i głosujących oraz takie, które w większym stopniu otwarte były na traktowanie obywateli i obywatelki po partnersku, a więc na podejście faktycznie partycypacyjne. W tym drugim przypadku, umożliwiono lokalnej społeczności nie tylko wskazywanie na co przeznaczyć publiczne środki, lecz również dopuszczono do społecznej kontroli procesu i kształtowania samych „reguł gry”.

Stawka jest wysoka, nic więc dziwnego, że w ciągu ostatnich kilku lat pojawiło się sporo głosów optujących za przyjęciem rozwiązań, które gwarantowałyby możliwie najbardziej obywatelski charakter budżetów partycypacyjnych w Polsce. Większość

z tych propozycji wyszła ze strony osób związanych z sektorem obywatelskim, w tym działających lub sympatyzujących z ruchami miejskimi. Do tych propozycji można zaliczyć m.in. postulaty Grupy Demokracja Miejska obradującej w trakcie II Kongresu Ruchów Miejskich w Łodzi w 2012 roku (Martela 2012), jak i uwagi Marcina Gerwina z Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (Gerwin 2013a). Choć w szczególności odmiennie, to w obu przypadkach cel był ten sam – sprawić, żeby budżet partycypacyjny umożliwił maksymalnie najpełniejsze uczestnictwo wszystkich zainteresowanych w oparciu o sprawiedliwe zasady.

Takie podejście wydaje się jak najbardziej wskazane. Skoro budżet partycypacyjny pozwala na współdecydowanie o środkach publicznych, to naturalne wydaje się, że jego zasady powinny być układane przez przedstawicieli różnych grup interesariuszy. Nie tylko przez członków władz, ale również samych mieszkańców i mieszkanki. Choć podobny proces z pewnością zajmuje więcej czasu niż automatyczne kopiowanie rozwiązań z innych miast, to jednocześnie przyczynia się do tworzenia rozwiązań bardziej dopasowanych do potrzeb i oczekiwań lokalnych. O tym, że taki sposób prac jest możliwy, przekonują przykłady niektórych miast, w tym Warszawy. W 2013 roku powołano w dzielnicach stolicy zespoły ds. budżetu partycypacyjnego, do których oprócz urzędników i radnych (z rad dzielnic i rad osiedli) zaproszono również po 5 osób z organizacji pozarządowych oraz lokalnej społeczności. Podobny sposób procedowania zgodny jest z zasadą, że „nic o nas bez nas”. Stwarza również szansę do tego, by można było uzgodnić cele wspólne dla różnych interesariuszy. Jest to o tyle istotne, że budżet partycypacyjny – bez względu na

to czy zainicjowała go władza, czy też domagała się go społeczność lokalna – wymaga współpracy wszystkich stron, zarówno sektora publicznego, jak i obywatelskiego. Łatwiej o to, gdy cały proces jest od początku planowany w atmosferze współpracy.

Być może najdalej w swoich postulatach dotyczących budżetu partycypacyjnego poszedł jednak Wojciech Kębtowski, który uwzględnił aż osiemnaście cech, które powinien spełniać swoisty typ idealny budżetu partycypacyjnego (2013: 20–24). Autor zwraca uwagę nie tylko na cechy modelu (takie jak transparentność, wiarygodność, uczestnictwo mieszkańców i mieszkańek na wszystkich etapach), ale również na jego efekty. Kębtowski interesuje bowiem nie tylko to, czy znajdują się chętni do uczestnictwa w BP, ale również, kto na tym najbardziej zyska. W jego opinii, dobrze przeprowadzony proces powinien przede wszystkim wzmacniać najbardziej potrzebujące grupy osób i obszary, a tym samym prowadzić do wyrównywania szans i poprawy jakości życia w mieście (*Tamże*: s. 23). Oprócz tego BP powinien być częścią znacznie większej reformy administracyjnej polegającej nie na umożliwieniu mieszkańcom i mieszkankom decydowania o niewielkiej części środków publicznych, lecz idącej dużo dalej – w kierunku zmiany filozofii funkcjonowania miasta jako wspólnoty politycznej, w której społeczność jest traktowana po partnersku i decyduje o priorytetach inwestycyjnych. Głosowanie na poszczególne zadania byłoby zaledwie elementem większych zmian prowadzących do uzyskania przez mieszkańców i mieszkanki faktycznego „prawa do miasta” (*Tamże*: s. 13).

Jeśli do wyżej opisanych elementów dodamy duży nacisk na deliberację i podejmowanie części decyzji bezpośrednio na spotkaniach lokalnych, otrzymujemy wizję

warunków zbliżonych do tych, jakie istniały w Porto Alegre, gdzie za rządów lewicowej Partii Pracowników wprowadzono pierwszy budżet partycypacyjny na świecie. Dzięki przyjętemu tam modelowi⁶, stawiającemu na długotrwałe podejmowanie decyzji, współpracę i rozmowę o interesie wspólnym, zyskały przede wszystkim najuboższe grupy społeczne. Jak pisze Górski, choć priorytety inwestycyjne się zmieniały, to: (...) polityka mieszkaniowa, edukacja, budowa ulic w biednych dzielnicach i kanalizacja niezmiennie należały w opinii mieszkańców do najważniejszych zadań samorządu (2007: 79).

Czy podobny model możliwy jest również w Polsce? Wydaje się, że w obecnej sytuacji politycznej raczej nie. Władzom samorządowym, które wprowadzają budżet zależy na ogół na masowym uczestnictwie – nie w perspektywie dłuższego okresu, ale jak najszybciej, najlepiej już w pierwszym roku funkcjonowania. Duża liczba zgłoszonych projektów oraz osób głosujących stają się wtedy nie tylko podstawą legitymizacji rozstrzygnięć w budżecie partycypacyjnym, ale również szansą na to, by poprawić swoje notowania u wyborców. Tymczasem model budżetu partycypacyjnego, opierający się na organizacji licznych spotkań (zarówno w wymiarze lokalnym, gdzie omawiane są określone potrzeby, jak i tematycznie poświęcone potrzebom całego miasta), na których podejmuje się decyzje w toku długich dyskusji, jest znacznie bardziej czasochłonny i wymaga od uczestników większych zasobów (czasu, wiedzy, zaangażowania). Efekty przynosi dopiero w dłuższej perspektywie. Dobrze widać to na przykładzie Porto Alegre (ponad milionowego miasta), w którym – jak zauważa Rafał Górski – w pierwszym roku

6 Szerzej opisano go w: Górski 2007: 64–103.

funkcjonowania wzięło udział zaledwie 967 osób. Zaangażowanie stopniowo roste: (...) by w 2004 r. osiągnąć liczbę 50 tys. zarejestrowanych uczestników, z których ponad 20 tys. spotkało się podczas wiosennej rundy zebrań (2007: 90). Do tej liczby należałoby dodać również szersze grono mieszkańców i mieszkanki, które debatowało poza oficjalnymi spotkaniem – z przyjaciółmi, rodziną i sąsiadami w mniej formalnym otoczeniu. Nawet po ich uwzględnieniu trudno mówić o uczestnictwie więcej niż 25 proc. populacji. I to w perspektywie kilkunastu lat! Jeśli weźmiemy pod uwagę, że w pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego w Łodzi udział wzięło blisko 130 tys. głosujących (Martela 2013), to nie ma wątpliwości, co jest bardziej atrakcyjne dla władz⁷.

Zdaje się to potwierdzać fakt, że wszystkie budżety partycypacyjne w polskich miastach zakładają głosowanie powszechne, w którym można wziąć udział bez uczestnictwa w żadnym spotkaniu czy dyskusji. Różnicowanie dotyczy jedynie tego, czy głosować można osobiście, w Internecie albo pocztą oraz ile projektów mieszkańcy i mieszkanki mogą wskazać na karcie do głosowania. Jak dotąd jednak, żaden budżet partycypacyjny realizowany na

7 Tak znaczny sukces budżetu partycypacyjnego w Łodzi był możliwy częściowo dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii, m.in. umożliwieniu głosowania przez Internet. Taka forma udziału w głosowaniu jest na pewno bardziej dostępna dla zainteresowanych. Wiąże się jednak z mniejszym zakresem deliberacji w procesie. W głosowaniu mogą bowiem brać udział zarówno osoby uczestniczące w spotkaniach, na których miały szansę dokładnie poznać różne pomysły oraz porozmawiać z ich autorami, jak i mieszkańcy i mieszkanki dokonujący wyboru w sposób bardziej przypadkowy – zachęceni do poparcia jednego lub dwóch pomysłów na portalu społecznościowym.

poziomie całego miasta nie starał się wprowadzić mechanizmów bardziej deliberacyjnych, polegających np. na podejmowaniu decyzji bezpośrednio na spotkaniach, po dyskusji⁸.

Wątpliwości budzi również szczerłość zainteresowania klasy politycznej, która w dużej mierze odpowiedzialna jest za istniejącą modę na budżety partycypacyjne. Powinno to z jednej strony cieszyć, bowiem postulaty wprowadzania w Polsce praktyk demokracji uczestniczącej zgłaszane były od dawna. Problem jednak pojawia się wtedy, gdy podobne pomysły realizowane są w sposób mało przemyślany i świadomy. Wypowiedzi części samorządowców skłaniają do sporego sceptycyzmu dotyczącego ich przywiązania do idei dalszej demokratyzacji lokalnej demokracji.

Rozdzwięk między oczekiwaniami społeczeństwa obywatelskiego a lokalnych samorządowców zauważalny był ostatnio najwyraźniej przy okazji prac nad pakietem zmian ustawowych, przygotowanych przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, wprowadzających szereg rozwiązań mających na celu zwiększenie możliwości uczestnictwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Projekt „ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw”⁹ trafił do

8 Wyjątkami są projekty pilotażowe, realizowane na mniejszą skalę, np. budżet partycypacyjny w warszawskim Domu Kultury Śródmieście (Sadura 2012) oraz łódzkich jednostkach pomocniczych – osiedlach (Prykowski 2012).

9 Na wcześniejszych etapach prac tytuł brzmiał: „Ustawa o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw”. Zmiana nazwy polegająca na zlikwidowaniu akcentu położonego na uczestnictwo obywatelskie wydaje się – w obliczu dalej opisywanych dyskusji – symptomatyczna.

Sejmu 30 sierpnia 2013¹⁰ roku. W dokumencie zaproponowano m.in.:

- ▶ umocowanie instytucji wysłuchania publicznego,
- ▶ przyznanie mieszkańcom i mieszkańkom możliwości zgłaszania indywidualnych uwag do upublicznionych projektów uchwał,
- ▶ zniesienie progu frekwencyjnego w referendum lokalnych dotyczących kwestii innych niż odwołanie organów samorządowych.

Jednocześnie jednak zaproponowano wiele rozwiązań wzmacniających obecność pozycję władz samorządowych, w szczególności zaś władz wykonawczych. W przypadku przyjęcia projektu w wersji przesłanej do Sejmu, prezydenci, burmistrzowie i wójtowie mogliby np. łączyć swoje funkcje z mandatem senatora. Znacznie trudniejsze byłoby również odwołanie organów samorządowych. Do uznania referendum za ważne, konieczna byłaby bowiem frekwencja na tym samym poziomie co w trakcie wyborów, a nie – jak to było wcześniej – trzech piątych głosujących.

Wszystko to sprawiło, że w trakcie konsultacji społecznych, poprzedzających przesłanie projektu do Sejmu, mało kto był zadowolony z kształtu proponowanych zapisów. Symptomatyczne jest jednak, że kiedy strona społeczna (m.in. Kongres Ruchów Miejskich, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”¹¹ czy Sopocka Inicjatywa Rozwojowa)

podkreślała zagrożenia związane z wcześniej opisywanym wzmocnieniem władz, przedstawiciele samorządu krytykowali przede wszystkim zapisy wspierające partycypację. W oficjalnych stanowiskach skierowanych do Kancelarii RP pisali o swoich obawach związanych z paraliżem decyzyjnym, jaki w efekcie może nastąpić. Przykładowo, według Pawła Adamowicza – prezydenta Gdańska oraz szefa Unii Metropolii Polskich – nowe przepisy mogłyby otworzyć: (...) *drzwi władzy „dla pieniaczy i osób z zaburzoną psychiką”* (Jedlecki 2013), czego efektem mógłby być: (...) *wzrost populistycznych nacisków na miejskie wydatki przez „niespełnionych polityków” oraz „zawodowych społeczników”* (Tamże). Niechęć do rozwiązań bliskich duchowi demokracji uczestniczącej i obrona idei, według której jedyna sensowna forma władzy ludu może polegać na rządzeniu za pośrednictwem przedstawicieli, źle wróży wprowadzeniu dalej idących modeli budżetu partycypacyjnego, o jakich pisał m.in. Kętbowski.

Konkluzja – dalsze perspektywy BP w Polsce

W najbliższych latach czeka nas poważna dyskusja dotycząca tego, jak będzie wyglądał budżet partycypacyjny w przyszłości. Już teraz widać, że polska klasa polityczna zaczęła spoglądać na budżet partycypacyjny przychylnym okiem, co otwiera drogę do jego dalszej popularyzacji. Ciepło na jego temat wypowiadał się Premier Donald Tusk (Niklewicz 2013), wsparło go również Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji¹².

12 MAiC prowadzi na swojej witrynie internetowej podstronę poświęconą budżetowi partycypacyjnemu, na której gromadzi m.in. najnowsze publikacje dotyczące zjawiska. Zob. <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>.

Pomysł podchwyciły także inne niż Platforma Obywatelska ugrupowania polityczne. W październiku 2013 roku plany wprowadzenia ustawy regulującej budżet partycypacyjny zapowiedziało Polskie Stronnictwo Ludowe, co zostało przyjęte z mieszanymi uczuciami. Z jednej strony takie regulacje mogłyby wzmocnić budżet partycypacyjny poprzez umieszczenie zapisów o wiążącym głosowaniu mieszkańców i mieszkanki. Pojawiło się jednak ryzyko zbyt daleko idących ograniczeń i usztywnień, które zmniejszą szansę na eksperymentowanie z modelem, tak jak ma to miejsce obecnie. W końcu, jesteśmy na początku drogi i trudno powiedzieć, które rozwiązania w dłuższej perspektywie okażą się najbardziej skuteczne. Tym bardziej, że osoby zajmujące się tym zagadnieniem (teoretycznie i/lub praktycznie) dalekie są od zgody, a wszystkie dyskusje wśród przedstawicieli sektora obywatelskiego na ten temat są bardzo gorące (zob. np. Filar, Makowski 2013; Gerwin 2013b).

W mocy pozostają więc pytania o to, jak i czy w ogóle regulować ustawowo budżet partycypacyjny, a także – na jakim modelu najbardziej powinno nam zależeć. Czy głównym celem powinno być dopracowanie istniejących rozwiązań w polskich miastach, czy też rozwijanie głębszego procesu na podobieństwo podejścia z Porto Alegre? Odpowiedź na to pytanie w dużej mierze zależy od jakości debaty publicznej w najbliższym czasie i tego, czy uda się w niego włączyć różnych aktorów: zarówno klasę polityczną, świat akademicki, sektor społeczny oraz samych mieszkańców i mieszkanki.

Jak na razie, podobny dialog pozostaje w sferze utopii. Jeśli jednak do podobnej dyskusji nie dojdzie, to grozi nam powstawanie w Polsce coraz większej liczby budżetów partycypacyjnych o niezbyt

wysokiej jakości, co tylko przyczyni się do wzrostu nieufności i spadku zaangażowania społecznego.

Dużo do zrobienia ma zwłaszcza sektor akademicki. Obecnie odczuwalny jest olbrzymi deficyt prac poświęconych analizie rozwiązań stosowanych w różnych miastach oraz efektów, do których one prowadzą. Te drugie są szczególnie istotne – łatwiej bowiem badać różnice proceduralne, trudniej zaś to, czy poszczególne budżety partycypacyjne w istocie prowadzą do budowy kapitału społecznego, aktywizacji obywatelskiej oraz lepszego wydawania środków publicznych. Być może jest za wcześnie, aby odpowiedzieć na niektóre z tych pytań, ale bez wątpienia czas najwyższy, by rozpocząć gromadzenie materiału badawczego. Tym bardziej, że dane zbierane przez poszczególne samorządy są bardzo zróżnicowane. Jeśli więc nie będziemy badać zjawiska w momencie jego występowania, za kilka lat niemożliwe stanie się ustalenie, kto w procesie przygotowania BP w ogóle wziął udział oraz kto na tym najbardziej zyskał. Bez takiej wiedzy trudniej będzie stawiać przemyślane rekomendacje. 🙄

mgr Borys Martela – badacz-freelancer i działacz społeczny. Zaangażowany we wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w Łodzi. Doktoryzuje się w Katedrze Socjologii Polityki i Moralności IS UŁ. Główne zainteresowania badawcze obejmują społeczeństwo obywatelskie, trzeci sektor oraz partycypację obywatelską.

Afiliacja autora:

Katedra Socjologii Polityki i Moralności, Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43, 90-214 Łódź
e-mail: borys.martela@gmail.com

10 Więcej informacji na temat drogi legislacyjnej znajduje się na stronach sejmowych: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699> [dostęp: 25.12.2013].

11 Część uwag dostępnych m.in. na stronie: https://mamzdanie.org.pl/web/guest/konsultacje/-/message_boards/message/25734 [dostęp: 8.11.2013].

Bibliografia

- Długosz Dagmir, Wygnański Jan Jakub, (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Filar Przemysław, Makowski Jarosław, (2013), *Jak „zamordować” budżet obywatelski* [dostęp 11.12.2013]. Dostępny w Internecie: <http://www.institutobywatelski.pl/17517/komentarze/jak-zamordowac-budzet-obywatelski>.
- Gerwin Marcin, (2013a), *8 kryteriów budżetu obywatelskiego* [dostęp 29.12.2013]. Dostępny w Internecie: <http://www.sopockainicjatywa.org/2013/01/31/8-kryteriow-budzetu-obywatelskiego>.
- Gerwin Marcin, (2013b), *POLEMKA: Jak usprawnić budżet obywatelski* [dostęp 11.12.2013]. Dostępny w Internecie: <http://www.institutobywatelski.pl/17572/komentarze/polemika-jak-usprawnic-budzet-obywatelski>.
- Gliński Piotr, (2008), *Przedmowa: o miejscu problematyki społeczeństwa obywatelskiego w socjologii polskiej*, [w:] Artur Kościński, Wojciech Misztal, red., *Spółeczeństwo obywatelskie. Między ideą a praktyką*, Warszawa: IFiS PAN.
- Górski Rafał, (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków: Korporacja Ha!art.
- Jedlecki Przemysław, (2013), *Władza nie dla gminu*, „Gazeta Wyborcza”, 7 marca, s: 4.
- Karpieszuk Wojciech, (2014), *Są pieniądze do wydania*, „Gazeta Wyborcza” (wydanie lokalne w Warszawie), 2 stycznia, s:1.
- Kęłowski Wojciech, (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Martela Borys, (2013), *Budżet obywatelski? To się nie może udać... A jednak! [Analiza]* [dostęp: 20.12.2013]. Dostępny w Internecie: http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/12/Borys_Martela_BO-w-%C5%81odzi.pdf.
- Martela Borys, (2012), *Ile partycypacji w budżecie obywatelskim?* [dostęp 29.12.2013]. Dostępny w Internecie: <http://partycypacjaobywatelska.pl/wiadomosc/ile-partycypacji-w-budzecie-obywatelskim>.
- Niklewicz Konrad, (2013), *Donald Tusk opowiada się za budżetem obywatelskim* [dostęp: 5.12.2013]. Dostępny w Internecie: <http://www.institutobywatelski.pl/15878/komentarze/donald-tusk-opowiada-sie-za-budzetem-obywatelskim>.
- Przykowski Łukasz, (2012), *„Głos łodzian się liczy” – czyli doświadczenia z budżetem obywatelskim w radach osiedli*, Łódź: Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS [dostęp: 15.12.2013]. Dostępny w Internecie: http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/glos-łodzian_raport-www.pdf.
- Sadura Przemysław, (2012), *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu z rekomendacjami*, Warszawa: Fundacja Pole Dialogu [dostęp 20.12.2013]. Dostępny w Internecie: <http://www.poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2013/11/Bud%C5%BCet-partycypacyjny-Domu-Kultury-%C5%9Ar%C3%B3dmie%C5%9Bcie.pdf>.
- Sadura Przemysław, Erbel Joanna, (2012), *Partycypacja jest trendy!* [w:] Joanna Erbel, Przemysław Sadura, red., *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Sintomer Yves i in., (2010), *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. Study*, Bonn: InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World.
- Uchwała nr 655/13 Rady Miasta Torunia z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie budżetu partycypacyjnego w Toruniu oraz w sprawie zmiany Regulaminu Konsultacji Społecznych, Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dn. 22.11.2013, poz. 3501.

Wybrane adresy stron z informacjami o miejskich budżetach partycypacyjnych:

1. Dąbrowa Górnicza: twojadabrowa.pl
2. Elbląg: www.budzetobywatelski.elblag.eu
3. Łódź: www.budzet.dlalodzi.info
4. Płock: mojemiesto.plock.eu
5. Poznań: www.poznan.pl/mim/main/poznanski-budzet-obywatelski-2014,p,15574,25303.html
6. Toruń: www.torun.pl/bp
7. Warszawa: konsultacje.um.warszawa.pl/content/budzet-partycypacyjny-w-warszawie

Cytowanie

- Martela Borys, (2013), *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy*, „Władza sądzona”, nr 2, s. 23–33 [dostęp dzień, miesiąc, rok]. Dostępny w Internecie: www.wladzasadzenia.pl

Participatory Budget in Poland – Implementation and Perspectives

Summary

The article is devoted to a dynamic growth of interest in participatory budgeting in Poland. The author presents a short history of this nationwide phenomenon and enumerates main characteristics of procedures implemented by local governments. This account is accompanied by consideration of possible future developments concerning participatory budgeting in Poland as well as implementation of mechanisms typical for participatory democracy.

Key words:

[participatory budgeting](#),
[participatory democracy](#),
[local government](#)