

**Małgorzata Burchard-Dziubińska\***

Uniwersytet Łódzki

## BUDŻET OBYWATELSKI JAKO PARTYCYPACYJNA FORMA WSPÓLRZĄDZENIA

### Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnienia rozwoju budżetów obywatelskich w Polsce i na świecie. Analiza zebranych informacji uprawnia do stwierdzenia, że ta forma współrzędzenia zyskuje w Polsce na popularności. Odpowiednio zorganizowane procedury opracowania i realizacji budżetów obywatelskich mogą przyczynić się w przyszłości do wzrostu zaufania między obywatelami a władzami lokalnymi.

**Słowa kluczowe:** budżet obywatelski, zarządzanie partycypacyjne, Polska i świat

### Wprowadzenie

Obserwowany w ostatnich latach w Polsce spadek zainteresowania obywateli aktywnym uczestnictwem w życiu politycznym i społecznym jest zjawiskiem dość powszechnym i jednocześnie niepokojącym z uwagi na wciąż nieokrzepłą po procesie transformacji systemowej demokrację. Metodologiczne i praktyczne wyzwanie stanowi stworzenie atrakcyjnych i użytecznych sposobów aktywizacji lokalnych społeczności. Obywatelski model zarządzania (*governance*), nazywany również współrzędzeniem, charakteryzuje się m.in. rozciągnięciem procesu zarządzania poza formalnie wyłonione władze i włącze-

---

\* Adres e-mail: malbur@uni.lodz.pl.

niem w ten proces reprezentantów społeczeństwa. Obejmuje prowadzenie szerokich konsultacji społecznych, a także włączanie określonych grup społecznych w procesy decyzyjne i wykonawcze. Jedną z najbardziej istotnych kwestii o znaczeniu praktycznym jest określenie form, zakresu i celu tej partycypacji.

Przedmiot rozważań artykułu stanowi próba odpowiedzi na pytania, czy budżety obywatelskie mogą być skuteczną formą przewycięzania obserwowanego dziś w Polsce kryzysu samorządności oraz jakim kryteriom powinny zostać podporządkowane zasady ich tworzenia, aby ta forma oddolnej aktywizacji społeczeństwa sprostała tak postawionemu zadaniu. Z badań przyczyn kryzysu samorządności wyłania się cały konglomerat zjawisk, które, występując jednocześnie i łącznie, powodują, że pomiędzy społeczeństwem a władzą na różnych szczeblach zarządzania narasta brak zaufania i podział na „my” i „oni”. Opóźnienie w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest zarazem przyczyną i skutkiem braku zaufania do polityków i braku standardów demokracji lokalnej, wynikających z opisywanych już wielokrotnie w literaturze przedmiotu takich zjawisk, jak: arogancja władzy, upartyjnienie i uzawodowienie samorządów terytorialnych, brak wyraźnego rozdzielenia zakresu kompetencji administracji rządowej i samorządowej, odchodzenie od konstytucyjnych zasad pomocniczości i dobra wspólnego w związku z rozrastaniem się administracji centralnej, tworzenie się politycznej oligarchii, brak przejrzystych celów polityki lokalnej, sposobów jej realizacji i procedur<sup>1</sup>.

Obserwując podejmowane w Polsce od kilku lat próby realizacji budżetów obywatelskich, można postawić tezę, że jest to obiecująca procedura, która ma szansę pomóc w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, umiającego i chcącego angażować się w rozwiązywanie lokalnych problemów rozwojowych.

## **1. Budżet obywatelski jako innowacja w zakresie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego**

Warto przypomnieć, że pomysł utworzenia budżetu obywatelskiego, zwanego też partycypacyjnym, narodził się w brazylijskim mieście Porto Alegre – ponadmilionowej stolicy stanu Rio Grande do Sul – i w 1989 roku został tam

---

<sup>1</sup> W. Kieżun, *Cztery jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, nr 3/630.

po raz pierwszy zastosowany w praktyce<sup>2</sup>. Miejsce i moment pojawienia się tej koncepcji nie były przypadkowe – Porto Alegre stanowiło jedno z centrów opozycji przeciwko wojskowej dyktaturze, która rządziła krajem w latach 1964–1985, a w 1988 roku w Brazylii została przyjęta nowa demokratyczna konstytucja. Walka z reżimem pozwoliła licznym ruchom zjednoczonym pod egidą Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (União das Associações dos Moradores de PoA – UAMPA) wykształcić szereg strategii współpracy z mieszkańcami i wypracować skuteczne narzędzia partycypacyjne. Przy silnym poparciu władz lokalnych budżet obywatelski został wprowadzony jako inicjatywa oddolna. Budżet przewidywał uwzględnianie projektów ogólnomiejskich oraz specyficznych dla poszczególnych dzielnic<sup>3</sup>. Krótką charakterystykę przyjętej procedury przedstawiono w tabeli 1.

Fenomen budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre niewątpliwie wynika z rzeczywistego, szerokiego uczestnictwa mieszkańców, co daje gwarancję, że środki trafią do najbardziej potrzebujących obszarów miasta i grup społecznych. Kilkogodzinne spotkania pośrednie od samego początku cieszyły się ogromną frekwencją (zwłaszcza osób niezamożnych i kobiet). Nierzadko podczas ich trwania między uczestnikami dochodziło do gorących sporów, a nawet konfliktów. Na podkreślenie zasługuje zachowanie pełnej otwartości tych spotkań i równe traktowanie wszystkich zainteresowanych – niezależnie od funkcji sprawowanych poza budżetem partycypacyjnym. Początkowo wiązało się to ze zmianami w zakresie zarządzania miastem, które można sprowadzić do czterech następujących kwestii:

- wszystkie społeczne potrzeby są odtąd kanalizowane do budżetu partycypacyjnego, co jest równoznaczne z zamknięciem innych możliwości oddziaływania,
- konieczne stało się opracowanie nowych zasad funkcjonowania administracji – polityczna centralizacja została połączona z administracyjną decentralizacją,
- proces podejmowania decyzji stał się wieloetapowy i podporządkowany wyłonionym priorytetom,

<sup>2</sup> [www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=96](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=96) (7.09.2014).

<sup>3</sup> B.d.S. Santos, *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, „Politics and Society” 1998, nr 4, s. 461–510.

- sprostanie obywatelskim oczekiwaniom wymagało reformy podatkowej i fiskalnej w celu zwieszenia dochodów budżetu miejskiego.

Tabela 1. Procedura opracowania budżetu obywatelskiego w Porto Alegre

| Etap prac                | Charakterystyka podejmowanych działań  |
|--------------------------|--|
| I<br>marzec–<br>kwiecień | <ul style="list-style-type: none"> <li>– zakrojona na szeroką skalę akcja informacyjna</li> <li>– otwarte spotkania z mieszkańcami, organizowane w kilkunastu osiedlach</li> <li>– wybór lokalnych delegatów, reprezentujących poszczególne osiedla na forach terytorialnych i tematycznych</li> <li>– szkolenia delegatów z zakresu zarządzania miastem i budżetowania</li> <li>– wybór przez mieszkańców obowiązujących w danym roku priorytetów</li> </ul>  |
| II<br>kwiecień–<br>maj   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– prace w ramach forum delegatów</li> <li>– otwarte dla wszystkich obywateli spotkania na forach, ale z prawem głosu tylko dla delegatów</li> <li>– przedstawianie sformułowanych wcześniej priorytetów i życzeń obywateli</li> <li>– ustalenie zasad funkcjonowania kolejnego budżetu partycypacyjnego</li> <li>– „spotkania pośrednie” – na poziomie terytorialnym delegaci rozmawiają z mieszkańcami o potrzebach poszczególnych osiedli lub mniejszych obszarów (poszczególnych ulic czy podwórek), podczas gdy na poziomie tematycznym dyskutuje się o projektach ogólnomiejskich</li> <li>– hierarchizowanie propozycji inwestycyjnych na podstawie trzech kryteriów: priorytetów inwestycyjnych ustalonych przez mieszkańców na etapie pierwszym, współczynnika „jakości życia” w dzielnicy, której dotyczyła dana inwestycja (jakość i dostępność poszczególnych usług i elementów infrastruktury) oraz liczby mieszkańców</li> </ul> |
| III<br>maj–<br>lipiec    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ponownie zawiązywanie otwartych zgromadzeń w celu wyboru członków Rady Budżetu Partycypacyjnego (Conselho do Orçamento Participativo) z każdego zgromadzenia terytorialnego i tematycznego</li> <li>– zebranie zhierarchizowanych propozycji działań z całego miasta i porównanie ich listy z dostępnymi środkami oraz istniejącymi regulacjami formalnoprawnymi</li> <li>– opracowanie projektu budżetu miejskiego, przekazanie go administracji i przekształcenie przez Radę w plan inwestycyjny</li> </ul>   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie B.d.S. Santos, *Participatory Budgeting in Porto Alegre...*

W ciągu dziesięciu lat od momentu wprowadzenia budżetu obywatelskiego podwoiły się dochody budżetu miasta. W strukturze dochodów budżetowych Porto Alegre udział podatku od nieruchomości wzrósł z poziomu 5,8% do 18%, podatek od usług stanowi zaś ok. 20% tych dochodów. Ograniczeniu uległo uchylanie się od płacenia podatków. W tym czasie w Brazylii było regułą, że

ok. 2/3 dochodów municypalnych pochodziło z transferów z wyższych poziomów władzy. W Porto Alegre dochody własne sięgnęły 60% dochodów budżetowych, co świadczy o uzyskaniu znacznej swobody w finansowaniu inwestycji ze środków własnych. Osiągnięty poziom finansowania z tych środków był porównywalny z sytuacją miast w wysoko rozwiniętych krajach europejskich w tym samym okresie<sup>4</sup>.

„Participativo Orçamento” z Porto Alegre szybko znalazł naśladowców w innych miastach Brazylii, a także innych krajach Ameryki Łacińskiej. Proces ten był częścią reform administracyjnych, które stanowiły efekt eksperymentów lewicujących ruchów społecznych. Upatrywano w tym nawet dowodu na możliwość twórczego reformowania kapitalizmu<sup>5</sup>.

W późnych latach 90. XX wieku koncepcja tworzenia budżetów obywatelskich zaczęła rozszerzać się na skalę międzynarodową. Najwcześniej proces ten przeniknął do Europy. Zwłaszcza politycy w idei budżetu partycypacyjnego upatrywali sposobu na zbliżenie się do mieszkańców. W związku z tym w kilku krajach przeprowadzono nawet zmiany legislacyjne mające na celu wprowadzenie ułatwień dla obywateli. Przykładowo w Wielkiej Brytanii w 2000 roku uchwalono prawo o samorządzie (Local Government Act), we Francji w 2002 roku – prawo o demokracji sąsiedzkiej (Proximity Democracy Law), w Holandii w 2002 roku – prawo o lokalnej demokracji (Local Democracy Law), w Hiszpanii w 2003 roku – prawo o modernizacji samorządu (Local Government Modernisation Law). Wszystkie te reformy miały generalnie służyć zwiększeniu przejrzystości rządzenia w sferze publicznej i umacnianiu demokracji przez:

- poprawę możliwości rozliczania z efektów działań,
- zwiększenie znaczenia partycypacji w rządzeniu, głównie dzięki gwałtownemu rozwojowi nowych instrumentów umożliwiających współuczestnictwo ze strony obywateli.

Pomysł „Participativo Orçamento” został uznany za jedną z najbardziej inspirujących innowacji instytucjonalnych na świecie. Jest nadal chętnie kopio-

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, w: *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, t. 8, nr 2, s. 3–4, [www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd](http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd) (3.09.2014).

wany w wielu krajach, choć po drodze stracił swą lewicową tożsamość i dziś wydaje się być politycznie neutralny.

W latach 2000–2010 liczba europejskich doświadczeń na tym polu zwiększyła się z kilku do ponad dwustu. Obecnie w literaturze światowej opisano około półtora tysiąca przykładów korzystania z budżetów obywatelskich na pięciu kontynentach, od początkowego entuzjazmu, związanego z niewątpliwym sukcesem Porto Alegre, przez badania porównawcze, aż po krytykę wynikającą z pewnego rozczarowania „rozmiękczeniem” idei w praktyce<sup>6</sup>. Na idei budżetu publicznego bazuje praca setek NGOs, sieci wymiany doświadczeń i innych tego typu inicjatyw.

Ciekawy głos w dyskusji na temat budżetu obywatelskiego można znaleźć w artykule E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*<sup>7</sup>. Autorzy zwracają uwagę na pewien zwrot w akcji, który dokonał się pod koniec lat 90. ubiegłego wieku. Podczas gdy początkowo budżet obywatelski definiowano jako obejmujący sekwencje spotkań proces oparty na szeroko rozumianym obywatelskim uczestnictwie, sprawiedliwości i przejrzystym podejmowaniu decyzji w zreformowanym systemie zarządzania miastem, z upływem czasu zniknęły kwestie reform administracyjnych i zachowania ścisłych kontaktów obywateli i rządzących. W rzeczywistości układ logiczny został odwrócony: partycypacyjne budżetowanie miało pomóc w usprawnianiu administracji, a nie być wynikiem odpowiednich zmian legislacyjnych wzmacniających ten proces, natomiast wzrost dochodów budżetowych przestał być widziany jako efekt niezbędnych reform podatkowych, ale jako rezultat budżetu obywatelskiego<sup>8</sup>. Kluczowa w pierwszym na świecie budżecie zasada sprawiedliwości społecznej została zmarginalizowana, a pierwszoplanowe znaczenie zyskał luźny zestaw narzędzi uznanych za reprezentatywne dla dobrego rządzenia. Dokonał się szybki transfer innowacji politycznych. Egzemplifikacją takiego właśnie podejścia jest wydany przez OECD podręcznik *Citizens as Partners*<sup>9</sup>. Proponowany zestaw narzędzi świadczy o rozu-

<sup>6</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, G. Allegretti, *Learning from the South: participatory budgeting worldwide*, InWEnt gGmbH, Bonn 2010.

<sup>7</sup> E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity...*, s. 6.

<sup>8</sup> Tamże, s. 10.

<sup>9</sup> *Citizens as Partners*, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in policy-making, OECD 2001, s. 27–75.

mieniu partycypacji w sposób czysto techniczny, bez szans na głębsze rzeczywiste współuczestnictwo społecznych interesariuszy.

## 2. Polskie doświadczenia z wykorzystywaniem budżetu obywatelskiego

Do polskich samorządów idea budżetu obywatelskiego dotarła z kilkunastoletnim opóźnieniem. Właściwie zaledwie od kilku lat podejmowane są próby wprowadzenia tej formy współuczestnictwa i współrzędzenia. Pojawiły się pierwsze opracowania naukowe<sup>10</sup> i poradniki<sup>11</sup> oraz uaktywniły się organizacje pozarządowe. W Polsce brak jest odrębnego aktu prawnego, który regulowałby kwestie stosowania budżetów obywatelskich. Z przeprowadzonych analiz wynika, że tego typu budżety są wprowadzane na podstawie art. 5a Ustawy o samorządzie gminnym, na mocy którego w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy, na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami<sup>12</sup>. Zasady i tryb przeprowadzenia tych konsultacji określać powinna stosowna uchwała rady gminy. Oznacza to, że do tworzenia budżetów obywatelskich wykorzystuje się stworzoną przez ustawodawcę możliwość organizowania konsultacji społecznych. W tym miejscu warto podkreślić, że konsultacje społeczne, aczkolwiek ważne w demokratycznym rządzeniu, nie są tym samym, co budżet obywatelski. Brak jednoznacznych regulacji w tej dziedzinie zaowocował mnogością pomysłów i rozwiązań zastosowanych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, które zdecydowały się na wdrożenie tej formy współpracy z mieszkańcami.

Na podstawie analizy dostępnych w internecie informacji na temat budżetów obywatelskich miast wojewódzkich w Polsce dotyczących lat 2013–2015 można stwierdzić, że pod nazwą budżetu obywatelskiego kryją się mniej lub

---

<sup>10</sup> K. Bandarzewski, *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2013; R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzenia budżetu obywatelskiego w miastach*, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2013.

<sup>11</sup> Ł. Dąbrowiecki, R. Górski, *Oddać władzę ludziom. Jak wprowadzić demokrację uczestniczącą w swojej gminie*, FA, Kraków 2010; W. Kłębkowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95).

bardziej zaawansowane formy współpracy władz samorządowych z lokalnymi społecznościami, niekiedy utożsamiane z konsultacjami społecznymi. Władze wszystkich miast wojewódzkich deklarują swą otwartość na inicjatywy obywateli, jednak różnie interpretują pojęcie budżetu partycypacyjnego i wprowadzają własne zasady i ograniczenia. Jednoznaczne określenie zasad tworzenia, realizacji i kontroli wykonania lokalnego budżetu partycypacyjnego stanowi oczywiście podstawę jego funkcjonowania, jednak niektóre ograniczenia można uznać za przejaw nadmiernej ostrożności władz lokalnych czy nawet braku wiary, że mieszkańcy umieją właściwie rozpoznać problemy i zgłaszać sensowne projekty służące zrównoważonemu rozwojowi JST. Niedoceniany jest zwłaszcza aspekt edukacyjny całego procesu tworzenia i realizacji budżetu partycypacyjnego. Wygórowane wymagania co do szczegółowości składanych wniosków, bez merytorycznego wsparcia z zakresu kosztorysowania i oceny legalności projektów, podobnie jak przeznaczanie na budżety obywatelskie zbyt małych kwot, mogą zniechęcać do składania wniosków i skutecznie hamować rozwój działań na tym polu. Z drugiej strony, zdanie się na żywiołowe działania mieszkańców grozi powstaniem atmosfery chaosu, zgłoszeniem zbyt dużej liczby wniosków, co utrudni wybór najlepszych, a w efekcie będzie skutkowało spadkiem poparcia dla idei budżetu obywatelskiego. Budujące jest to, że w porównaniu z innymi formami obywatelskiego zaangażowania w rządzenie na poziomie lokalnym budżety partycypacyjne zyskały największą popularność. Przykładowo w 2013 roku w Łodzi zgłoszono dziewięćset trzy projekty i wpłynęło ponad 186 tys. ważnych głosów, natomiast w 2014 roku w Warszawie liczba projektów sięgnęła dwóch tysięcy dwustu. Prawidłowa organizacja zbierania, selekcji i głosowania jest kluczowa dla dalszego rozwoju tej formy współdziałania.

Analiza zasad funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce (także poza miastami wojewódzkimi) pozwoliła na zidentyfikowanie szeregu ograniczeń wprowadzonych przez władze lokalne. Najczęściej dotyczą one następujących kwestii:

- adresatów, czyli podmiotów uprawnionych do zgłaszania projektów inwestycyjnych,
- zakresów tematycznych inwestycji objętych procedurą budżetu obywatelskiego,
- form i kanałów komunikacji ze społeczeństwem,



- trybu podejmowania decyzji o wyborze projektów przyjętych do realizacji,
- kwot do dyspozycji mieszkańców.

W tabeli 2 wybranym zdiagnozowanym problemom zostały przypisane propozycje ich rozwiązania.

Tabela 2. Problemy związane z opracowywaniem budżetów obywatelskich i sugerowane rozwiązania

| Problem                                    | Stosowane ograniczenia   | Sugerowane rozwiązanie   |
|--|--|--|
| 1  | 2  | 3  |
| Podmiot uprawniony do zgłaszania projektów | <ul style="list-style-type: none"> <li>– meldunek na danym terenie</li> <li>– wiek (osoba pełnoletnia lub ukończone 16 lat)</li> <li>– czynne prawo wyborcze</li> <li>– konieczność uzyskania poparcia dla projektu przez określoną liczbę osób (15–25)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– mieszkańcy (osoby, dla których dane terytorium stanowi centrum interesów życiowych, przebywają tam ponad 183 dni w roku, łączy je z danym miejscem zatrudnienie, pobieranie nauki lub prowadzenie działalności)</li> </ul>  |
| Zakres tematyczny wniosków                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ogólnie narzucone przez władze wybrane kategorie działań</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– pełen katalog zadań gminy,</li> <li>– wspólne wyłanianie priorytetów obowiązujących w danym roku</li> </ul>   |
| Kanały komunikacji ze społeczeństwem       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– jednorazowe akcje z zastosowaniem jednej formy przekazu informacji</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– kampania informacyjno-promocyjna z wykorzystaniem wszystkich dostępnych kanałów komunikacji (internet, prasa, radio, lokalna TV, ulotki, plakaty, billboardy, spotkania informacyjne)</li> <li>– stale aktualizowana oficjalna strona internetowa BO</li> <li>– systematycznie prowadzone szkolenia w szkołach, domach kultury, świetlicach środowiskowych, radach osiedli</li> </ul> |
| Forma wniosku                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– brak jednoznacznie określonej formy wniosku</li> <li>– nadmierna komplikacja wniosku przez konieczność dołączania list poparcia, szczegółowych mapek, szkiców, kosztorysów itp.</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ujednoliconą formą wniosku dostępną w wersji elektronicznej i papierowej</li> </ul>   |

| 1                         | 2  | 3  |
|---------------------------|--|--|
| Tryb podejmowania decyzji | <ul style="list-style-type: none"> <li>– arbitralne rozstrzygnięcia bez szerszych konsultacji społecznych i jasno określonych kryteriów formalnych i technicznych</li> <li>– stosowanie ocen merytorycznych na podstawie niejasnych kryteriów</li> <li>– brak możliwości poprawienia wniosku przy uchybieniach formalnych</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– w ramach ścisłej współpracy specjalnego zespołu ds. budżetu obywatelskiego i władz JST</li> <li>– zapewnienie możliwości korekty wniosku niespełniającego wymogów formalnych</li> </ul> |
| Głosowanie                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ograniczenie zbierania głosów tylko jednej procedury (np. głosowanie z wykorzystaniem urn dostępnych wyłącznie w godzinach pracy urzędu)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– wykorzystanie poczty tradycyjnej, urn do głosowania i internetu</li> <li>– otwarcie procedury głosowania przez 7–10 dni</li> </ul>  |
| Wysokość budżetu          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– „symboliczne” kwoty, niewystarczające na realizację najważniejszych projektów</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– co najmniej 0,5–1% oficjalnego budżetu JST</li> <li>– elastyczność „w górę”</li> </ul>  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z gmin dostępnych w internecie.

## Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule analiza zagranicznych i krajowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania budżetów obywatelskich pozwala stwierdzić, że władze wielu JST na całym świecie sięgnęły po to innowacyjne rozwiązanie instytucjonalne rodem z Brazylii i koncepcja ta wciąż zyskuje na popularności. Przypomnijmy jednak, że w Porto Alegre mieliśmy do czynienia z autentycznym oddolnym ruchem społecznym na szeroką skalę, któremu nadano formalne ramy instytucjonalne i pozostawiono pod rzeczywistą kontrolą mieszkańców. Tymczasem w krajach wysoko rozwiniętych, w tym w Polsce, procedury budżetów obywatelskich mają bardziej techniczno-narzędziowy charakter. Z pewnością należy jednak docenić wzrost otwartości władz na potrzeby i opinie obywateli. Na pierwsze z postawionych we wprowadzeniu pytań: czy budżety obywatelskie mogą być skuteczną formą przewycięzania obserwowanego dziś w Polsce kryzysu samorządności, można w moim przekonaniu odpowiedzieć twierdząco. Już dziś obserwowane wielotysięczne zaangażowanie mieszkańców w procesie składania wniosków i głosowania świadczy o akceptacji tej formy współuczestnictwa w rządzeniu JST. Bardzo krótki okres zbierania doświad-

czeń uniemożliwia przeprowadzenie głębszej oceny. Jednak mnogość proponowanych przez samorządy rozwiązań dowodzi, że mamy raczej do czynienia z rodzajem eksperymentu w dziedzinie zarządzania JST. Aby budżety obywatelskie stały się trwałym elementem polskiej rzeczywistości samorządowej, konieczne jest sięgnięcie do sprawdzonych w świecie wzorców i traktowanie budżetów partycypacyjnych nie jako chwilowej (przedwyborczej) mody. Transparentne zasady, pewność, że procedura będzie kontynuowana w kolejnych latach i odpowiednia edukacja stanowią punkt wyjścia do trwałej, oddolnej aktywizacji społeczeństwa tak, aby – jak chciał tego Charles Alexis de Tocqueville – do gmin powróciła siła wolnych społeczeństw.

## Literatura

- Bandarzewski K., *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2013.
- Citizens as Partners*, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in policy-making, OECD 2001.
- Dąbrowiecki Ł., Górski R., *Oddać władzę ludziom. Jak wprowadzić demokrację uczestniczącą w swojej gminie*, FA, Kraków 2010.
- Ganuza E., Baiocchi G., *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, w: *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, t. 8, nr 2, [www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd](http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd).
- [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=96](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=96).
- Kieżun W., *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, w: „Kultura” 2000, nr 3/630.
- Kłębkowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Santos B.d.S., *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, „Politics and Society” 1998, nr 4.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., *Learning from the South: participatory budgeting worldwide*, InWEnt gGmbH, Bonn 2010.

Trykozko R., *Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzenia budżetu obywatelskiego w miastach*, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2013.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym (DzU 1990, nr 16, poz. 95).

## PARTICIPATORY BUDGET AS A FORM OF CO-GOVERNANCE

### Abstract

The article concerns the issue of participatory budgets development in Poland and in the world. Analysis of collected information enables to conclude that this form of co-governing is gaining popularity in Poland. Appropriately organized procedures of the development and implementation of such budgets, may contribute to the growth of trust between citizens and local authorities in the future.

**Keywords:** participatory budget, participatory governance, Poland and the world

**JEL Codes:** A13, D02, H72

*Translated by Małgorzata Burchard-Dziubińska*