

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

## Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Hanna Jurek  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-537-7**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Marcin Będzieszak:</b> Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
<b>Jan Czempas:</b> Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
<b>Małgorzata Ofiarska:</b> Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

<b>Leszek Patrzalek:</b> Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego .....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce .....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny .....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin .....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe .....	328

## Summaries

<b>Marcin Będzieszak:</b> Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing .....	11
<b>Kamil Borowski:</b> Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
<b>Bożena Ciupek, Piotr Kania:</b> Fiscal rules factors in the management of local government debt .....	37
<b>Jan Czempas:</b> Mining municipalities – development or stagnation? .....	53
<b>Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska:</b> Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion .....	68
<b>Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda:</b> VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems .....	86
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Capital market instruments in the financing of local government units .....	103
<b>Sławomir Franek:</b> Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
<b>Dagmara Hajdys:</b> Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
<b>Sławomira Kańduła:</b> Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing .....	137
<b>Hanna Kociemska:</b> Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice .....	158
<b>Katarzyna Maj-Waśniowska:</b> Dilemmas of civil society in Poland.....	170

---

<b>Malgorzata Ofiarska:</b> Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
<b>Zbigniew Ofiarski:</b> Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
<b>Leszek Patrzalek:</b> General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
<b>Marzanna Poniatowicz:</b> Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
<b>Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski:</b> Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
<b>Jolanta Szolno-Koguc:</b> Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
<b>Joanna Śmiechowicz:</b> Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
<b>Marek Zdebel:</b> Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

**Kamil Borowski**

Uniwersytet Łódzki  
e-mail: kamil.borowski@uni.lodz.pl

---

**BUDŻET PARTYCYPACYJNY JAKO INSTRUMENT  
KSZTAŁTOWANIA POLITYKI BUDŻETOWEJ  
I ZARZĄDZANIA FINANSAMI JST  
NA PRZYKŁADZIE MIASTA ŁÓDŹ**

---

**PARTICIPATORY BUDGETING AS AN INSTRUMENT  
TO CREATE BUDGETARY POLICY  
AND MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENTS  
FINANCES ON THE EXAMPLE OF THE CITY  
OF ŁÓDŹ**

---

DOI: 10.15611/pn.2015.404.02

JEL Classification: H49, H79

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie badań teoretycznych i empirycznych z zakresu budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) jako instrumentu kształtowania polityki budżetowej w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł odwołuje się do rozwiązań i doświadczeń we wprowadzaniu i w realizacji budżetu partycypacyjnego w mieście Łódź. Samorząd terytorialny powinien określać racjonalne rozwiązania, podnoszące efektywność i skuteczność wykonywanych zadań. Polityka budżetowa JST ma wpływ na proces kreowania i rozwoju demokracji lokalnej. Przeprowadzanie konsultacji społecznych, wprowadzanie budżetów partycypacyjnych (obywatelskich) to przejawy otwartości samorządów na potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Szczególnie jest to widoczne na przykładzie Łodzi, która z powodzeniem stosuje rozwiązania dotyczące partycypacji społecznej. W mieście tym wprowadzono budżet obywatelski, który okazał się narzędziem pobudzenia aktywności mieszkańców miasta. Dodatkowo powstało wiele ciekawych inicjatyw osiedlowych oraz ogólnomiejskich, wybranych bezpośrednio przez mieszkańców. Poczucie współdecydowania i współodpowiedzialności wpływa na odbiór wdrażanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Budżet obywatelski zapewnia bardziej adekwatną alokację dóbr niż tradycyjne ujęcia; stanowi przejaw nowoczesnego zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego i włącza mieszkańców w proces decydowania o wydatkowaniu środków publicznych z budżetu.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, budżet partycypacyjny, polityka budżetowa, demokracja lokalna, zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego.

**Summary:** This article presents theoretical and empirical research fiscal policy in the field of participatory budgeting (civil society) as an instrument of budgetary policy in the financial

management of local government units. The article refers to the practice and experience in the implementation and execution of participatory budgeting in the city of Łódź. Local government should define rational solutions to increase the efficiency and effectiveness tasks. Fiscal policy in local government has an impact on the process of creation and development of local democracy. Public consultation, the introduction of participatory (civil) budgets is a manifestation of the openness of local governments on the needs and expectations of residents. It is especially visible on the example of Łódź, which successfully applies solutions for social participation. Participatory budgeting was introduced, which proved to be a tool to stimulate the residents of the city. In addition, there were a lot of interesting initiatives in housing estates and citywide chosen directly by people. The sense of co-determination and co-responsibility affects the reception of on-going investment projects. Participatory budgeting provides more adequate allocation of goods than the traditional approach. It is a manifestation of the modern financial management of local government units. It includes inhabitants in the process of deciding about public spending from the budget.

**Keywords:** local government, participatory budget, fiscal policy, local democracy, financial management of local government units.

## 1. Wstęp

Problematyka finansów samorządu terytorialnego dotycząca efektywności i skuteczności gospodarowania zasobami publicznymi stanowi ważne zagadnienie. Proces decentralizacji, pojmowany jako przekazywanie zadań, kompetencji i źródeł finansowania JST, ma zapewnić podejmowanie racjonalnych decyzji, ułatwiających funkcjonowanie lokalnych społeczności. Ponadto tendencją występującą w Unii Europejskiej jest zwiększanie poziomu decentralizacji finansów publicznych [*Regional and Local...* 2001, s. 39].

Władze publiczne są odpowiedzialne nie tylko za poziom usług świadczonych na rzecz mieszkańców, ale także za kreowanie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego terytorium, na którym sprawują funkcje administracyjne [*Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania...* 2004, s. 11]. Podejmują działania w celu zaspokajania potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców. Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną i niepodporządkowaną hierarchicznie formą administracji publicznej.

Istotnymi cechami samorządu terytorialnego są posiadanie niezawisłych organów władzy, kompetencje do stanowienia własnych przepisów prawa i samodzielność w sprawach majątkowych oraz własne źródła dochodów [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 16]. Ponadto Europejska Karta Samorządu Terytorialnego podkreśla, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego. Istnieje przekonanie, że to samorząd zapewnia warunki do zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela [Europejska Karta Samorządu..., preambuła, s. 1]. Wobec ciągle rosnących potrzeb i oczekiwań mieszkańców konieczne są działania ze strony polityki budżetowej, aby wzmacniać proces kreowania i rozwoju demokracji lokalnej. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców, przeprowadzanie konsultacji, wprowadzanie budżetów

obywatelskich czy partycypacyjnych to niektóre formy aktywizacji mieszkańców wspólnot lokalnych. W sposób szczególny warto zwrócić uwagę na kwestie dotyczące prowadzonej polityki budżetowej i podejmowania racjonalnych decyzji w sferze publicznej. Wprowadzenie budżetu obywatelskiego jest przejawem otwartości władz na inicjatywy i projekty zgłaszane przez mieszkańców i dotyczące spraw najbardziej oczekiwanych przez wspólnoty lokalne.

## 2. Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego

Istotą polityki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego jest dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów budżetowych, jak również kierunków i sposobów realizacji wydatków budżetowych do osiągnięcia zaplanowanych celów gospodarczych i społecznych [Jastrzębska 2005, s. 43]. Cele te nie mogą być sprzeczne z założeniami opracowanymi na poziomie państwa. Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi sprawia, że możliwe jest coraz bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Utrzymanie dobrej kondycji finansowej JST zwiększa szansę na pozyskiwanie środków na rozwój społeczno-gospodarczy.

Reforma systemu budżetowego, polegająca na odchodzeniu od tradycyjnych metod budżetowania na rzecz modelu nastawionego na rezultaty, staje się powszechnie obserwowanym zjawiskiem. Zwiększenie poziomu przejrzystości finansów publicznych jest możliwe przez szersze przekazanie kompetencji bezpośrednio obywatelom. Konieczność poprawy sprawności i wydajności sektora publicznego wymaga współdziałania władz z mieszkańcami.

Polityka budżetowa związana jest z gromadzeniem i wydatkowaniem środków, za pomocą których zaspokajane są potrzeby społeczno-gospodarcze państwa [Begg, Fischer, Dornbusch 1992, s. 68]. Wykorzystanie finansowych metod do kształtowania wysokości, struktury i wzajemnych relacji planowanych i ponoszonych wydatków może przyczyniać się do usprawnienia procesu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybór kierunków inwestowania, opracowanie struktury wydatków oraz sposoby gospodarowania mieniem komunalnym to sprawy, za które odpowiada samorząd. Natomiast kwestia związana z zapewnieniem odpowiedniej ilości dochodów własnych pozostaje wciąż otwarta. Gminy mają rozbudowany katalog podatków i opłat lokalnych, natomiast powiaty i województwa nie dysponują takimi prawami. Ponadto problemem interpretacyjnym nadal pozostaje traktowanie udziałów w podatkach państwowych jako źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego [Chojna-Duch, Kornberger-Sokołowska 1998, s. 8]. Udziały w centralnych dochodach podatkowych są niepewnym źródłem dochodów własnych w kontekście zwiększonej liczby zadań nałożonych na samorząd terytorialny. Dodatkową kwestią są sprawy związane z wysokością i stawkami podatków lokalnych. Należy podkreślić, że jeżeli chodzi o możliwość wpływania na realizację dochodów przez organy gminy, to istotne są jedynie dochody własne [Będziszak 2010, s. 96]. Z kolei zewnętrzne źródła finansowania stanowią ważny element zasilania finansowego. Należą do nich



środki, które nie są samodzielnie wypracowane, lecz przekazywane samorządom z poziomu państwa, np. w postaci dotacji lub subwencji. Nie są one trwale i bezpośrednio związane z budżetem, tak jak dochody własne.

W procesie budżetowania bardzo ważne jest rzetelne i dokładne określenie potrzeb oraz korzyści wynikających z przeprowadzanych inwestycji. Warto również rozważyć, jakie są konsekwencje dokonania wyboru, a także to, jaki jest koszt alternatywny. Czasem może się okazać, że niezrealizowany projekt był bardziej racjonalny i efektywny niż przeprowadzone inwestycje. Aby uniknąć takich sytuacji, konieczne jest sporządzenie listy priorytetów władz publicznych w danym roku [Rubin 1997, s. 1-4]. Budżet partycypacyjny służy jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Pozwala w sposób skuteczny odpowiadać na potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Uwzględnia projekty i zadania, mające znaczenie dla mieszkańców i dotyczące istotnych kwestii związanych z ich codziennym życiem i funkcjonowaniem.

Podstawowym problemem funkcjonowania samorządu terytorialnego jest ograniczoność środków finansowych względem liczby wykonywanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych [Sierek, Górniak 2011, s. 7]. Należy ustalić najważniejsze przedsięwzięcia i stracić się zachęcać mieszkańców do angażowania się w sprawy dotyczące społeczności lokalnych.

### **3. Budżet partycypacyjny – wyraz kreowania i rozwoju demokracji lokalnej**

Współczesny kryzys demokracji jest „w istocie kryzysem centralnej idei demokracji – idei obywatelskości” [Haratyk, s. 45-56]. Przyjmując tę diagnozę za trafną, należy postawić pytanie, czy i jak można zapobiec tym negatywnym zjawiskom. Poczucie niezadowolenia z funkcjonowania władzy publicznej jest zjawiskiem powszechnym. Dowodem tego jest m.in. niska frekwencja wyborcza w Polsce, która w wyborach samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 r. wyniosła 47,4% [Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. ...]. Świadczy to o niewielkim zainteresowaniu mieszkańców sprawami, które dotyczą ich najbliższej okolicy. Taka sytuacja sprawia, że następuje delegitymizacja władzy i poczucie alienacji społeczeństwa wobec rządzących. Krytyczny stosunek do demokracji pośredniej wynika z niskiego poczucia wpływu na procesy polityczne. Tymczasem warto podkreślić, że większość funkcjonujących aktualnie systemów politycznych, mimo przewagi demokracji przedstawicielskiej, ma pewne instytucje demokracji bezpośredniej, takie jak referendum czy inicjatywa ludowa [*Demokracja i rola obywatela...* 2014, s. 37]. Zachęcenie lokalnej społeczności do większego zainteresowania się sprawami własnej gminy lub miasta przyczyni się do zwiększenia ich poczucia odpowiedzialności i rozwoju demokracji bezpośredniej.

Dobrym rozwiązaniem stają się bezpośrednio inicjatywy społeczne i obywatelskie, powstające, mimo że zgłaszający mają świadomość, iż mogą korzystać z pośrednictwa swoich przedstawicieli.

Stan partycypacji obywatelskiej w naszym kraju nadal jednak jest poniżej pożądanego poziomu. W ostatnim czasie poszukuje się nowych formuł, które mogłyby zwiększyć partycypację obywateli. Szczególnie zwraca się uwagę na takie elementy, jak:

- procedura konsultacji społecznych,
- partnerstwo z organizacjami pozarządowymi,
- budżet partycypacyjny (obywatelski).

Przeprowadzane z mieszkańcami konsultacje społeczne mają na celu zwiększenie ich poczucia wpływu na dokonujące się zmiany. Przekazywanie systematycznie informacji usprawnia proces komunikacji społecznej nastawionej na identyfikację i rozwiązywanie problemów. Ponadto konsultacje społeczne wyznaczają kwestię związaną z partycypacją obywatelską i nową filozofią sprawowania władzy, określaną jako współrzędzenie [Probosz, Sandur 2011, s. 6]. Współpraca z mieszkańcami pozwala w sposób bardziej odpowiedzialny realizować misję samorządu terytorialnego.

Działalność organizacji pozarządowych (NGO) jest coraz bardziej widoczna. Przejawia się to również w tym, że oprócz sektora publicznego i rynkowego, funkcjonuje tzw. trzeci sektor, obejmujący organizacje pozarządowe. Społeczeństwo obywatelskie pomaga w wykonywaniu zadań służących mieszkańcom danej wspólnoty. Aktualnie sfera publiczna powinna również współpracować z biznesem i wprowadzać rozwiązania, które mogą usprawnić proces zarządzania w administracji [Frąckiewicz-Wronka 2010, s. 5-24].

Tworzenie partnerskich relacji nie tylko w obrębie sektora publicznego, lecz również współdziałanie z organizacjami pozarządowymi zwiększa skuteczność podejmowanych działań [Broniewska 2012, s. 37]. Ponadto, dzięki wzajemnej współpracy, możliwe jest sprawniejsze zaspokajanie potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych. Zwiększenie efektywności świadczenia usług publicznych, jak również wsparcie inicjatyw zgłaszanych przez organizacje pozarządowe mogą przyczynić się do zwiększenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego danego terytorium.

Należy także zwrócić uwagę na kwestię finansowania potrzeb mieszkańców. W tym kontekście budżet partycypacyjny (obywatelski) sprzyja dokonywaniu bardziej racjonalnych wyborów, dotyczących spraw bezpośrednio odczuwanych przez mieszkańców.

Budżet partycypacyjny pozwala racjonalnie gospodarować środkami publicznymi. Jest tak, ponieważ [Internet 3]:

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

Budżet partycypacyjny (obywatelski) zwiększa przejrzystość zadań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Następuje włączenie obywateli

w proces sprawowania władzy. Przez uczestnictwo i zgłaszanie inicjatyw wyrażają oni swoje stanowisko i zabiegają o realizację najważniejszych projektów.

Ponadto doświadczenie wynikające z wprowadzania budżetu partycypacyjnego wskazuje na [Shah 2007, s. 8]:

- zwiększenie możliwości udziału i zapewnienie zainteresowania mieszkańców sprawami publicznymi,
- możliwość przełamania barier między obywatelami a władzą,
- poprawę wzajemnego zrozumienia i komunikacji,
- wzmocnienie lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego,
- poprawę zarządzania na szczeblu lokalnym w perspektywie zarówno aktualnej, jak i długookresowej,
- to, że realizowane są instytucje istotnie służące społecznościom lokalnym,
- fakt, że rezultatem budżetu partycypacyjnego może być wzrost poziomu rozwoju lokalnego.

Budżet partycypacyjny jest przejawem demokratycznych procesów i zwiększeniem zakresu decentralizacji. Stanowi przejaw otwartości i partnerstwa władz samorządowych na postulaty i zadania zgłaszane bezpośrednio przez mieszkańców. Poszukując racjonalnego modelu gospodarowania środkami publicznymi i zwiększania efektywności sfery publicznej, warto wprowadzać budżet partycypacyjny. Jest ważnym elementem polityki budżetowej, na który mają wpływ mieszkańcy.

Zdaniem B. Guziejewskiej rozważania dotyczące efektywności finansów samorządu terytorialnego powinny także uwzględniać trzy elementy [Guziejewska 2008, s. 73]:

- 1) najbardziej optymalny w konkretnych warunkach stopień decentralizacji finansów publicznych, w tym podział dochodów i zadań między poszczególne szczeble władz,
- 2) system źródeł finansowania zapewniający realizację zasady adekwatności dochodów do zadań oraz zasadę subsydiarności,
- 3) zaspokajanie potrzeb publicznych konkretnej społeczności lokalnej, uwzględniając jej preferencje dotyczące zarówno zakresu, jak i sposobu ich finansowania.

#### **4. Budżet partycypacyjny na przykładzie miasta Łodzi**

Budżet obywatelski, zwany również partycypacyjnym, to specjalnie wydzielona kwota z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, np. gminy/miasta, z przeznaczeniem na projekty zgłaszane przez mieszkańców. Pozwala realizować zamierzenia mieszkańców, zwiększa otwartość i transparentność sfery publicznej. Koncepcja budżetu obywatelskiego zakłada, że łatwo i przejrzysto można dokonywać wyborów przedsięwzięć powstających w poszczególnych dzielnicach czy też mających charakter ogólnomiejski. Władze samorządowe przekazują decyzję o realizacji niektórych inwestycji bezpośrednio mieszkańcom.

W pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w Łodzi w roku 2014 do dyspozycji były środki finansowe o wartości 20 mln zł, przeznaczone na zadania lokalne i ogólnomiejskie [Internet 1]. W roku 2015 zwiększono dwukrotnie kwotę środków w ramach budżetu obywatelskiego względem pierwszej edycji, planując zadania o wartości 40 mln zł.

Łódź jest miastem na prawach powiatu, co oznacza, że jest jednocześnie wykonującą zadania powiatu gminą o statusie miasta. Katalog obszarów i zadań, które zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ...] i ustawie o samorządzie powiatowym [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. ...], obejmuje m.in.: ochronę środowiska, infrastrukturę, politykę społeczną, edukację, kulturę, sport oraz bezpieczeństwo.

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Łodzi na 2014 r. okazała się sukcesem. Zgłoszono 908 wniosków, z czego pod głosowanie poddanych zostało 759 projektów [Internet 2]. Ponadto 130 tys. łodzian wzięło udział w głosowaniu na projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Duże zainteresowanie mediów oraz mieszkańców można było zaobserwować w licznych dyskusjach, w codziennych rozmowach, informacjach prasowych i telewizyjnych.

Konsultacje dotyczące budżetu obywatelskiego zostały przeprowadzone na podstawie Zarządzenia nr 3971/VI/13 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 2 kwietnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2014 r. Odbywały się od 30 kwietnia do 29 września 2013 r. i obejmowały<sup>1</sup>:

1) przygotowanie mieszkańców miasta do składania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego oraz składanie propozycji od 30 kwietnia do 28 czerwca 2013 r.;

2) przygotowanie mieszkańców miasta, którzy ukończyli 16 lat, do głosowania na wybrane przez nich pozytywnie zweryfikowane zadania ogólnomiejskie i lokalne oraz samo głosowanie mające się odbyć od 21 września do 29 września 2013 r. do godziny 16.00.

Urząd Miasta Łodzi zlecił wybranym organizacjom pozarządowym zadanie publiczne, polegające na przeprowadzeniu kampanii promocyjno-informacyjnej i edukacyjnej. Spotkania z mieszkańcami Łodzi z poszczególnych jednostek pomocniczych miasta, dyskusje, rozmowy, stworzenie punktu informacyjnego, strony internetowej, to elementy pozwalające na przekazanie informacji jak największej liczbie osób. Urząd Miasta Łodzi oraz miejskie jednostki organizacyjne, jak też Doradźna Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego Rady Miejskiej w Łodzi przeprowadziły analizę formalnoprawną, techniczną i pod kątem wymogów ustawy o finansach publicznych.

W budżecie miasta na rok 2014, uchwalonym uchwałą nr LXXIX/1646/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Łodzi na 2014 r., w zestawieniu zadań zaplanowanych w ramach budżetu obywa-

<sup>1</sup> Zob. raport z konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego na 2014 r. [Internet 2].

telskiego wskazano m.in. [Uchwała nr LXXIX/1646/14 Rady Miejskiej w Łodzi..., załącznik, s. 392]:

- jednostki realizujące zadania,
- numer zadania,
- nazwę zadania,
- opis,
- kwotę środków finansowych.

W dalszej części przedstawiono przykładowe zadania realizowane przez wybrane jednostki Urzędu Miasta Łodzi.

**Tabela 1.** Projekty realizowane przez Zarząd Dróg i Transportu oraz Zarząd Zieleni Miejskiej w ramach budżetu obywatelskiego w 2014 r.

Jednostka realizująca zadania	Nr zadania	Nazwa zadania	Kwota w zł
Zarząd Dróg i Transportu	2163852	Modernizacja ul. 6 sierpnia między al. Kościuszki a ul. Piotrkowską, tj. przekształcenie jej w tzw. <i>woonerf</i> , czyli ulicę – podwórzec na wzór ulic w Holandii, Skandynawii i Niemczech	1 400 000
	2163862	Łódzki rower miejski	3 117 500
	2187331	Koziny na rowery, czyli miniparking rowerowy dla „Sześciu Wież”	6 741
	2187351	Remont drogi dojazdowej do ul. Puszkina z ul. Ks. Wujaka – remont parkingów, remont chodników, zmiana organizacji ruchu, wyniesione przejście dla pieszych	165 000
	2187321	Zakup oraz montaż elektronicznych tablic informujących o czasie przejazdu tramwajów	310 000
Zarząd Zieleni Miejskiej	2191601	Rewitalizacja parku S. Żeromskiego	935 000
	2191691	Rewitalizacja parku im. Mickiewicza (Julianowskiego)	750 000
	2191701	Budowa oświetlenia w parku na Zdrowiu	930 000
	2191711	Budowa placu zabaw w pasażu Rubinsteina	185 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Uchwała nr LXXIX/1646/14 Rady Miejskiej w Łodzi..., załącznik, s. 392].

Zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego mają wymiar jednoroczny. Zainteresowanie mieszkańców i ich zaangażowanie świadczą o tym, że obywatele chcą aktywnie włączyć się w kształtowanie swojej najbliższej okolicy. Dodatkowo można zauważyć, że w sposób bezpośredni dają temu wyraz, zgłaszając projekty lub głosując na przedstawione inicjatywy.

Należy pamiętać o tym, że partycypacja obywatelska rozwinię się wtedy, gdy nastąpi otwarcie domeny publicznej i jej wspólne zagospodarowanie i poszerzenie. Energia i aktywność obywatelska powinny wynikać z zaufania, dobrej komunikacji i współpracy [*Narastające dysfunkcje.....* 2013, s. 35]. Przekonanie o skuteczności wspólnego działania zwiększa możliwość sprawniejszego i efektywniejszego gospodarowania w sektorze publicznym. Odejście od sztywnej hierarchii biurokratycznej ma pozytywny wpływ na obywateli, którzy mogą sprawniej przedstawiać swoje propozycje usprawnień dotyczące jednostki samorządu terytorialnego. Rozwiązywanie problemów wymaga wspólnych działań: władz, mieszkańców, organizacji pozarządowych, biznesu. Dzięki konsultacjom społecznym można wytłumaczyć sposób postępowania, jak również zainicjować proces współdecydowania o przyszłości danej jednostki samorządu terytorialnego. Administracja publiczna dysponuje legitymizacją polityczną, natomiast partnerzy powinni mieć przekonanie o odpowiedzialności i poczucie misji związanej z prezentowanymi opiniami i zgłaszanymi projektami.

**Tabela 2.** Wybrane zadania zgłoszone do budżetu obywatelskiego na 2014 r. w rejonie Śródmieścia

Lp.	Nazwa zadania, jego lokalizacja (o ile dotyczy) i opis	Szacunkowe koszty zadania po weryfikacji	ID
1	2	3	4
1	Budowa boiska wielofunkcyjnego na terenie SP 14 przy ul. Wigury 8/10. Lokalizacja – jw. Opis – budowa boiska wielofunkcyjnego z piłkochwydami wraz z towarzyszącą infrastrukturą oraz częściowa wymiana ogrodzenia terenu szkoły.	1 027 000,00	S0001
2	Modernizacja szatni, remont korytarzy i łazienek oraz wymiana tynków w salach lekcyjnych w SP 173. Lokalizacja – ul. Sienkiewicza 46. Opis – przebudowa i modernizacja szatni szkolnej; remont posadzki na korytarzach szkoły i sieci energetycznej; remont łazienek i wymiana instalacji wodno-kanalizacyjnej; wymiana tynków w salach lekcyjnych. Planowane zadanie ma na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny uczących się dzieci i jest zgodne z zaleceniami Nadzoru Budowlanego i Sanepidu.	385 000,00	S0002
3	Rozwój multimedialny seniorów w Domu Dziennego Pobytu, ul. Piotrkowska 203/205. Lokalizacja – jw. Opis – zainstalowanie stałych łącz internetowych oraz utworzenie stanowiska komputerowego, które należy wyposażać w monitor, komputer, urządzenie wielofunkcyjne, biurko, fotel i router.	4 000,00	S0003
4	Remont pracowni matematycznych w ZSP 3. Lokalizacja – ZSP 3, ul. Kilińskiego 159/163.	40 000,00	S0004

1	2	3	4
	Opis – demontaż starych szaf i podestów; cyklinowanie i lakierowanie parkietu; malowanie ścian i sufitów; montaż żaluzji; zakup nowych ławek i krzeseł dla uczniów; zakup biurek i krzeseł dla nauczycieli, a także szafek do przechowywania pomocy; zakup, wymiana i montaż tablic akademickich; zakup, wymiana i montaż drzwi.		
5	Gra terenowa „Nauki ścisłe w ZSP 3”. Lokalizacja – ZSP 3, ul. Kilińskiego 159/163. Opis – w I etapie uczniowie przez 10 tygodni będą opracowywać metodą projektu przebieg gry, znajdować ciekawe miejsca w centrum Łodzi i zbierać informacje o nich, przygotowywać zadania dla uczestników gry. W II etapie odbędzie się gra terenowa. Uczestnicy gry odwiedzą punkty kontrolne, rozwiążą zadania, za które zdobędą punkty.	7 000,00	S0005
6	Kompleks sportowo-rekreacyjny w pasażu Abramowskiego. Lokalizacja – pasaż Abramowskiego między ul. Kilińskiego i ul. Sienkiewicza, równoległe do ul. Abramowskiego – działka 139/29. Opis – wykonanie kompleksu sportowo-rekreacyjnego składającego się z toru do gry w boule, rampy dla deskorolkarzy, dwóch stołów betonowych do tenisa stołowego.	555 000,00	S0006
7	Oświetlenie zabytkowego budynku SP 1 i PG 1, ul. Sterlinga 24. Lokalizacja – jw. Opis – projekt i wykonanie oświetlenia na odremontowanej elewacji. Oświetlenie ma za zadanie podkreślenie piękna odrestaurowanej architektury.	180 000,00	S0007
8	Budowa boiska wielofunkcyjnego sportowego o sztucznej nawierzchni przy SP 70, ul. Rewolucji 1905 r. nr 22. Lokalizacja – jw. Opis – budowa boiska sportowego o nawierzchni poliuretanowej. Inwestycja obejmuje zmianę podbudowy i nawierzchni boiska, oświetlenia, monitoringu i jego podłączenie do nowej kanalizacji deszczowej.	1 225 000,00	S0008
9	Budowa boiska wielofunkcyjnego o sztucznej nawierzchni, boiska do siatkówki plażowej oraz zagospodarowanie przyszkolnego terenu ogólnodostępnego na cele rekreacyjne przy XXIX LO, ul. Zelwerowicza 38/44. Lokalizacja – jw. Opis – budowa boiska wielofunkcyjnego o nawierzchni poliuretanowej oraz budowa dwóch boisk do piłki siatkowej plażowej.	1 150 000,00	S0010

Źródło: [Internet 2].

Zadania z budżetu obywatelskiego pozwalają realizować inwestycje najbardziej potrzebne w odczuciu mieszkańców. Większość z nich dotyczy spraw, które bez-

pośrednio przekładają się na ich codzienne funkcjonowanie w najbliższej okolicy. Podejmowanie działań na rzecz włączania mieszkańców w proces decydowania o kierunkach inwestowania jest słusznym podejściem. Zachęca do aktywności, kreatywności i zwiększa przejrzystość dokonywania wyborów w sferze zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego.

## 5. Zakończenie

Budżet partycypacyjny (obywatelski) jest instrumentem polityki budżetowej i zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego. Rozwiązania i doświadczenia w zakresie wprowadzania i realizacji budżetu partycypacyjnego w mieście Łódź wskazują na istotną rolę tego mechanizmu.

Podstawą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi powinno być określenie celów i zasad gromadzenia oraz wydatkowania środków publicznych. Polityka budżetowa JST jest zróżnicowana, przebieg procesu formułowania i realizacji wyznaczonych priorytetów jest zaś złożony. Stopień efektywności i skuteczności prowadzonych przedsięwzięć zależy m.in. od uwarunkowań: ekonomicznych, prawnych, finansowych, politycznych, organizacyjnych.

Władze samorządowe w coraz większym stopniu otwierają się na propozycje zgłaszane bezpośrednio przez mieszkańców. Podejmując decyzje o wprowadzeniu budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) i przeprowadzaniu procesu konsultacji społecznych, zwiększa się zakres współdecydowania mieszkańców o kierunkach prowadzonych inwestycji.

Należy zauważyć, że budżet obywatelski poprzedzony jest rozmowami, spotkaniami i konsultacjami społecznymi przedstawicieli władz miasta z mieszkańcami. Dyskusja dotyczy jasno określonych, wskazanych środków finansowych. Projekty realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego nie są ograniczone do poziomu dzielnicy, osiedla czy instytucji. Mogą mieć także charakter ogólnomiejski, dotyczyć spraw całego miasta. Propozycje inwestycyjne wskazane przez mieszkańców są wiążące dla władz miasta. Mieszkańcy decydują o wyborze, a władze generalnie akceptują decyzje wskazane przez społeczeństwo. Faktyczna możliwość realizacji zadań zachęca je do angażowania się w projekty inwestycyjne. Ponadto budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym, lecz długofalowym. Podejmując decyzję o jego wprowadzeniu, można oczekiwać, że każdego roku odbywać się będą konsultacje i powstawać zadania do wykonania.

Budżet partycypacyjny jest przejawem elastyczności i otwartości władz samorządowych na propozycje zgłaszane przez mieszkańców. Promuje innowacyjność i zaangażowanie społeczne. Wszystko to sprawia, że następuje realizacja najważniejszych postulatów mieszkańców. Uczestnictwo w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju miasta nadaje mieszkańcom równorzędną rolę z władzami samorządowymi i urzędnikami. Buduje dialog i usprawnia zaspokajanie ich potrzeb.



Budżet obywatelski funkcjonujący w Łodzi okazał się bardzo dobrym rozwiązaniem. Zaangażowanie mieszkańców i otwartość władz miasta sprawiły, że w kolejnych latach zrealizowano dużo inwestycji wyłonionych za pomocą tego instrumentu.

Polskie miasta i gminy potrzebują zarówno dużych inwestycji samorządów, jak również projektów, które bezpośrednio oddziałują na najbliższą okolicę. Mieszkańcy mają wówczas przekonanie, że ich postulaty są realizowane i że faktycznie mają wpływ na zarządzanie sferą publiczną. Warto rozwijać metody budżetowania prowadzące do pobudzania aktywności społecznej i zwiększenia realizacji zadań zgłaszanych przez lokalne społeczności.

## Literatura

- Begg D., Fischer S., Dornbusch K., 1992, *Ekonomia*, Warszawa.
- Będzieszak M., 2010, *Władztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 646, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 39.
- Broniewska M., 2012, *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych jako instrument wspierania społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorczości w regionie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 724, Szczecin.
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., 1998, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Wydawnictwo Ecostar, Warszawa.
- Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, 2014, red. M. Baranowski, [w:] S. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, Poznań.
- Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, 2004, red. D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, 15 października 1985 r.
- Frąckiewicz-Wronka A., 2010, *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorem biznesowym a publicznym*, „Organizacja i Zarządzanie”, nr 4.
- Guziejewska B., 2008, *Efektywność finansów samorządu terytorialnego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6.
- Haratyk K., *Pomiędzy globalizacją a demokracją*, „Kultura – Historia – Globalizacja”, 5.
- Jastrzębska M., 2005, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Narastające dysfunkcje, zasadniczy dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, 2013, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2014 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r., [http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2014\\_11/faaecd0d74d79f247fe0b6a65e195b1.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2014_11/faaecd0d74d79f247fe0b6a65e195b1.pdf), 28.03.2015.
- Probosz M., Sandur P., 2011, *Konsultacje społeczne w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

- Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*, 2001, European Communities.
- Rubin I.S., 1997, *The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, New Jersey.
- Shah A., 2007, *Public Sector Governance and accountability series. Participatory Budgeting*, [w:] *Overview*, The World Bank.
- Sierek J., Górniak R., 2011, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Uchwała nr LXXIX/1646/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu miasta Łodzi na 2014 rok, załącznik.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578).

### **Źródła internertowe**

- [1] [http://budzet.dlalodzi.info/o\\_budzecie/](http://budzet.dlalodzi.info/o_budzecie/), 2.04.2015.
- [2] [http://uml.lodz.pl/budzet\\_obywatelski/budzet\\_obywatelski\\_na\\_2014/wyniki/](http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2014/wyniki/), 2.04.2015.
- [3] <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjnyz dnia 28.03.2015 r., 3.04.2015>.