

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 408

Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych

Redaktorzy naukowi
Stanisław Korenik
Piotr Hajduga
Małgorzata Rogowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
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 978-83-7695-551-3

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
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Analiza i ocena stanu obecnego oraz perspektywy rozwoju komunikacji miejskiej we Wrocławiu	11
Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki: Wpływ współfinansowania ze środków Unii Europejskiej na rentowność projektów publicznych	36
Patrycja Brańka: Identyfikacja procesów semiurbanizacji w strukturze przestrzennej województwa małopolskiego	50
Zofia Dolewka: Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce	62
Beata Zofia Filipiak: Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny.....	74
Dariusz Głuszczyk: Regionalny System Finansowania Działalności Innowacyjnej – ujęcie definicyjne i modelowe	85
Krystian Heffner: Oddziaływanie centrów handlowych na przekształcenia strefy zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	95
Marian Kachniarz: Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego	107
Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska: Wpływ utworzenia Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” na zagospodarowanie przestrzenne	117
Agnieszka Krześ: Konkurencyjność Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty.....	128
Marian Maciejuk: Zróżnicowanie wykorzystania funduszy unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2007–2013.....	139
Magdalena Mayer: Handel w mieście XXI wieku. Strefy handlu w małych miastach	148
Anna Mempel-Śnieżyk: Wyzwania współczesnych miast. Wrocław jako miasto kultury, nauki i innowacji.....	159
Marek Obrębalski: Dolnośląsko-czeska współpraca transgraniczna samorządu regionalnego.....	172
Jerzy Oleszek: Współczesna postać przestrzeni wiejskiej pogranicza polsko-czeskiego regionu Góry Złote/Rychlebske Hory – próba oceny	184
Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki: Powódzie w historii miasta Kowary (Schmiedeberg).....	195
Małgorzata Pięta-Kanurska: Istota procesu gentryfikacji ze szczególnym uwzględnieniem roli klasy kreatywnej	206

Dorota Rynio: Makroregion Polski Zachodniej – tworzenie i zarządzanie złożonym podmiotem w warunkach gospodarki globalnej	216
Przemysław Sekuła: Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie.....	229
Małgorzata Twardzik: Nowoczesny handel w przestrzeni miast Aglomeracji Górnośląskiej	239
Kazimiera Wilk: Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2012 – wybrane zagadnienia.....	250
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Znaczenie bliskości dla występowania efektu synergii w powiązaniach funkcjonalnych jednostek przestrzennych	261

Summaries

Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Public transport in Wrocław: analysis and assessment of the present situation with perspectives of development	11
Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki: The impact of co-financing from the European Union funds on the profitability of public projects	36
Patrycja Brańka: Semiurbanization processes identification in spatial structure of Malopolska.....	50
Zofia Dolewka: Participatory budgeting in theory and in practice.....	62
Beata Zofia Filipiak: Local tax strategy as a factor of stimulation of local development.....	74
Dariusz Głuszczyk: Regional System of Financing Innovation Activity – a model and a definitional approach	85
Krzysztof Heffner: The impact of shopping malls on the transformations of the metropolitan outer zone in the Śląskie Voivodeship.....	95
Marian Kachniarz: Change of structures or institutions? Views on the methods of territorial division dysfunction elimination	107
Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska: The impact of Bystrzyca Valley Landscape Park creation on spatial development.....	117
Agnieszka Krześ: Competitiveness of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects.....	128
Marian Maciejuk: Differences in the use of the European Union funds of self-government units in Lower Silesia region in the period 2007–2013 ..	139
Magdalena Mayer: 21 st century town – evolution of market area.....	148
Anna Mempel-Śnieżyk: Challenges of modern cities. Wrocław as a city of culture, science and innovation.....	159
Marek Obrębalski: Lower Silesian-Czech cross-border co-operation of regional self-government	172

Jerzy Oleszek: Contemporary form of the village space of the Poland-Czech borderland of the region of the Złote Mountains/Rychlebskie Hory – attempt of the evaluation	184
Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki: Floods in the history of Kowary (Schmiedeberg)	195
Malgorzata Pięta-Kanurska: The gentrification process with particular emphasis on the role of the creative class.....	206
Dorota Rynio: Poland’s West Macroregion – creating and control grouping area in global economy conditions	216
Przemysław Sekuła: Performance budgeting as an effective management tool in local government	229
Malgorzata Twardzik: Modern retail trade in the cities of Upper Silesian Agglomeration	239
Kazimiera Wilk: Budgetary expenditures of local government units in Poland over the years 2006–2012 – chosen aspects	250
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Importance of proximity for a synergy effect in functional relationships between spatial units	261

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki
e-mail: zkizp@uml.lodz.pl

BUDŻET PARTYCYPACYJNY W TEORII I W PRAKTYCE

PARTICIPATORY BUDGETING IN THEORY AND IN PRACTICE

DOI: 10.15611/pn.2015.408.04

Streszczenie: W polskich jednostkach samorządowych wdrażanie elementów budżetu partycypacyjnego rozpoczęło się dwa lata temu. Mechanizm ten staje się coraz bardziej popularny, można nawet powiedzieć, że w gminach miejskich zapanowała na niego „moda”. Bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w kreowanie budżetu postrzegane jest przez niektórych prezydentów (burmistrzów) jako rzecz bardzo ważna. Niewątpliwie budżet partycypacyjny jest próbą włączenia mieszkańców do współrządzenia i współdecydowania o rozwoju danej jednostki samorządowej, ale też ponoszenia współodpowiedzialności za podjęte decyzje. Zachodzi zatem obawa, że wprowadzając ten mechanizm, władze lokalne mogą przerzucić odpowiedzialność za złe zarządzanie miastem. Celem artykułu jest próba scharakteryzowania budowy i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, mieszkańcy, władza.

Summary: Two years ago participatory budgeting started to be implemented in Polish self-governed units. This mechanism is becoming more and more popular, and it is even possible to say that it has become fashionable in municipalities. Direct engagement of an inhabitant in the creation of a budget is perceived by some presidents (mayor) as very important. No doubt, participatory budgeting is an attempt of an inclusion of an inhabitant to co-governance and co-decision about the development of a given self-governed unit as well as bearing co-responsibility for made decisions. Therefore, there is concern that introducing this mechanism local authorities can shift the responsibility for bad management of a city. The aim of the article is an attempt to characterize the structure and functioning of participating budgeting in Poland.

Keywords: participatory budgeting, inhabitants, authority.

1. Wstęp

Budżet partycypacyjny (zwany też obywatelskim) w literaturze przedmiotu przyjmuje wiele definicji. Bank Światowy interpretuje go jako proces, w wyniku którego obywatele przedstawiają swoje żądania i priorytety obywatelskie oraz wpływają na strukturę wydatków budżetowych poprzez dyskusję i negocjacje [World Bank's Empowerment]. Z kolei jeden z badaczy budżetów partycypacyjnych B. Wampler przyjmuje następującą definicję tego mechanizmu: „...jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który obywatele dyskutują i negocjują nad dystrybucją publicznych zasobów” [Wampler 2007, s. 21]. Inaczej mówiąc, budżet partycypacyjny to oddolny proces definiowania priorytetów budżetowych (wydatków) i wskazywanie przez mieszkańców, które inwestycje, inicjatywy należy realizować we wspólnocie samorządowej w danym roku.

Należy wspomnieć, iż po raz pierwszy mechanizm ten został wprowadzony w 1990 r. w brazylijskim mieście Porto Alegre, natomiast w Polsce inicjatorem realizacji budżetu obywatelskiego był Sopot w 2011 r. Rok później decyzję związaną z włączeniem mieszkańców w proces zarządzania jednostką samorządową podjęły takie miasta, jak: Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań i Zielona Góra. W 2013 r. przygotowania rozpoczęły kolejne polskie miasta, m.in.: Łódź, Wrocław, Bydgoszcz, Gdańsk, Chorzów, Płock, Radom, Toruń. Można zatem mówić o swego rodzaju modzie czy pewnym trendzie podejmowania praktyk przez władze lokalne na rzecz angażowania mieszkańców w redystrybucję środków samorządowych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że władze wymienionych miast polskich zdecydowały tylko część środków budżetowych przeznaczyć na realizację budżetu obywatelskiego. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż wyodrębniona z budżetu pula środków samorządowych, o których przeznaczeniu będą decydować mieszkańcy poszczególnych miast, jest bardzo zróżnicowana¹. W mniejszych miastach waha się od 1,5 do 3 mln zł (wyjątek: Wrocław), w dużych zaś od 10 do 20 mln zł (Poznań, Łódź).

Idea wprowadzania tego mechanizmu na grunt polski, czyli przekazywania mieszkańcom uprawnień do podejmowania decyzji w obszarze, na co powinny być przeznaczone środki samorządowe, jest coraz bardziej popularna w polskich miastach w latach 2011–2013. Procesowi konsultacji poddawane są zazwyczaj niewielkie fragmenty budżetu. Należy przypomnieć, że władze samorządu lokalnego realizują zadania publiczne, prowadząc samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Budżet jednostki samorządowej jest podstawowym, obligatoryjnym instrumentem, umożliwiającym planowanie, wykonywanie i kontrolowanie

¹ Dla przykładu, prezydent Wrocławia zadeklarował początkowo tylko 1 mln zł, ostatecznie 3 mln zł z budżetu miasta na 2014 r. na realizację budżetu obywatelskiego, przy wydatkach ogółem w 2013 r. na ponad 3,5 mld zł, a w Łodzi przeznaczono aż 20 mln zł na ten cel przy wydatkach ogółem na ponad 4,1 mld zł. Z kolei w Poznaniu zaplanowana w ramach budżetu obywatelskiego kwota 10 mln zł stanowi 0,3 proc. wydatków ogółem.

poszczególnych zadań. Pokazuje, na co wydatkowane są środki publiczne i jakie jest ich źródło pochodzenia. W dużym stopniu budżet odzwierciedla starania władz lokalnych o zadowolenie mieszkańców, czyli swoich wyborców. Na jego kształt istotny wpływ mają względy polityczne. Jest on swoistym aktem politycznym powstającym w wyniku kompromisu pomiędzy władzą stanowiącą i wykonawczą oraz grupami interesów [Jędrzejowski 2004, s. 175]. Przyjmuje się, że wprowadzanie budżetu partycypacyjnego ma na celu poprawę przejrzystości, odpowiedzialności, zrozumienia, jak też włączenie wykluczonych grup społecznych w proces zarządzania sprawami lokalnymi. Zachodzi pytanie: czy tak w istocie jest, kto zyskuje na wprowadzeniu budżetu obywatelskiego?

Zdaniem badaczy procesu budżetu partycypacyjnego wprowadzenie tego mechanizmu przez władze lokalne – a w szczególności na poziomie gminy, gdzie występuje jednoosobowy organ wykonawczy wybierany w bezpośrednich wyborach – powoduje ponad 10-proc. wzrost prawdopodobieństwa ponownego wyboru wójta, burmistrza bądź prezydenta (zob. [Górski 2007, s. 70; Rytel-Warzocho 2010, s. 93 i n.]). Zatem jest to niewątpliwie korzyść dla władz lokalnych, gdyż mechanizm ten sprzyja legitymizacji władzy. Następuje zdecydowana poprawa komunikacji z mieszkańcami, co ma wpływ na zwiększenie poziomu zaufania mieszkańców do władz samorządowych. Praktyka dowodzi, że zdecydowany wzrost zainteresowania budżetem obywatelskim wśród organów wykonawczych gmin polskich nastąpił dopiero w 2013 r., czyli rok przed wyborami samorządowymi.

Oprócz efektów politycznych podnosi się także aspekt ekonomiczny, wyrażający się zmianą alokacji środków budżetowych w kierunku przedsięwzięć inwestycyjnych przyczyniających się do poprawy warunków życia w najbiedniejszych częściach miasta oraz biedniejszych grup społecznych (zob. [*Po co nam...*; Kłębowski 2013, s. 14–16]). W Polsce z uwagi na relatywnie krótki okres wprowadzenia tego mechanizmu trudno zweryfikować tego typu stwierdzenie. Inne korzyści, jakie przynosi budżet partycypacyjny, to efekty społeczne i edukacyjne. Celem artykułu jest próba scharakteryzowania budowy i funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce. Metodą badawczą była przede wszystkim analiza dokumentacji administracyjnej oraz literatury przedmiotu i stosownych aktów prawnych.

2. Istota i zasady budżetu partycypacyjnego

Mieszkańcy tzw. małych ojczyzn (przede wszystkim gmin) mają prawo współdecydować m.in. w obszarze zagospodarowania przestrzeni publicznej, np. poprzez decydowanie o tym, w jaki sposób i na co wydać część środków budżetu jednostki samorządowej. Ich aktywność w tej mierze powinna być jak największa, tam bowiem żyją, pracują, odpoczywają, korzystają z wielu usług publicznych – są ich bezpośrednimi odbiorcami, a jednocześnie opłaty lokalne i część podatków odprowadzają do budżetu danej jednostki samorządowej. Budżet gminy (miasta, powiatu) odzwierciedla program działania władz lokalnych. Zawarte w nim poszczególne

pozycje budżetowe – wyrażone liczbowo, przedstawiają ekonomiczne i społeczne zadania nałożone przepisami prawa na samorząd (zob. [Owsiak 2002, s. 15]).

Budżet jako plan finansowy pokazuje, na co wydatkowane będą środki publiczne, a tym samym wskazuje dokonane wybory kierunków ponoszonych wydatków. Tworzenie budżetów publicznych w znacznym stopniu polega na dokonywaniu wyborów pomiędzy możliwymi do realizacji wydatkami (zob. [Wojciechowski 2012, s. 82–97]). Ważne jest rzetelne ustalenie niezbędnych potrzeb i ewentualnych korzyści z ich realizacji, jak też konsekwencji niezrealizowania określonych zadań bądź wykonania ich w bardzo zawężonym zakresie. Niewątpliwie pogodzenie wciąż dużych potrzeb społecznych z ograniczonymi zasobami finansowymi jest trudne. Dlatego władze lokalne poszukują coraz to innych sposobów, które przyczynią się do unowocześnienia systemu zarządzania publicznego.

Uznając proces partycypacji społecznej za część koncepcji *good governance*, niektórzy próbują włączyć obywateli w proces bezpośredniego decydowania, na co wydatkować część środków budżetu miasta (gminy). Wdrażanie nowej metody zarządzania środkami publicznymi – poprzez budżet obywatelski – ma różne podłoża. W Brazylii wprowadzenie tego mechanizmu wiązało się z bardzo niskim poziomem zaufania do polityków, zarzucano im marnotrawstwo środków publicznych. Budżet partycypacyjny miał być narzędziem, które naprawi tę sytuację. Z kolei w Wielkiej Brytanii występuje największa różnorodność modeli tego budżetu. Jedne z nich mają charakter ogólny, inne odnoszą się tylko do poszczególnych elementów polityki samorządu lub indywidualnych projektów [Łapińska 2012, s. 11]. Jak podkreślają zwolennicy budżetu obywatelskiego, ważne jest, by nie był to akt jednorazowy [*Poco nam...*]. Ponadto powinien dawać mieszkańcom możliwość kształtowania priorytetów polityki miejskiej (gminnej) i długoterminowych celów [Aleksandrowicz 2013].

Wprowadzając w życie budżet obywatelski, trzeba przestrzegać następujących zasad [Kłębowski 2013, s. 8–9]. Po pierwsze, jego podstawowym elementem jest publiczna dyskusja między mieszkańcami danej wspólnoty samorządowej². Dyskusje odbywają się na forum publicznym i polegają na dialogu. Po drugie, trzeba jasno określić środki finansowe przeznaczone na ten cel³. Po trzecie, musi on obejmować wszystkich mieszkańców jednostki samorządowej (np. całe miasto, gminę), a nie ograniczać się tylko do kilku dzielnic czy osiedli tej jednostki. Po czwarte, jego wyniki są wiążące, co oznacza, że wybrane przez mieszkańców propozycje będą realizowane. Po piąte, budżet partycypacyjny jest procesem długofalowym i powinien być organizowany co roku przez lata.

Proces tworzenia budżetu obywatelskiego można podzielić na kilka etapów. Etap pierwszy to określenie wysokości środków finansowych i zasad przeprowadzenia budżetu. Następnie zgłaszanie przez mieszkańców propozycji zadań. Kolejny

² Dialog pomiędzy mieszkańcami jest kluczowy.

³ Zazwyczaj jest to nieznaczna część budżetu jednostki samorządowej.

etap to weryfikacja propozycji przez administrację samorządową i stworzenie listy zadań do głosowania. Etap czwarty to głosowanie nad propozycjami, ostatni zaś to wpisanie zwycięskich zadań (propozycji) do projektu budżetu danej jednostki samorządowej.

Warto w tym miejscu przytoczyć kilka przykładów włączenia obywateli we wspólne tworzenie struktury wydatków budżetowych w takich krajach, jak Niemcy czy Wielka Brytania. Dobrym przykładem zastosowania metody budżetu obywatelskiego w Europie jest miasto Kolonia w Niemczech⁴. W procesie tym najciekawszym, a zarazem najważniejszym elementem było jak najpełniejsze zapewnienie rzetelnych informacji o sytuacji finansowej miasta i skuteczne dotarcie z nimi do obywateli. Organizatorzy budżetu obywatelskiego włożyli wiele wysiłku, by przełożyć tę często hermetyczną, specjalistyczną oraz ekspercką wiedzę na język i formę zrozumiałą dla wszystkich ludzi. Zastosowano wiele różnych kanałów, które służyły do dwustronnej komunikacji. W rezultacie 63 proc. propozycji (wniosków) nie dotyczyło tylko jednej dzielnicy, ale odnosiło się do całego miasta⁵. Około 800 propozycji dotyczyło wydatków budżetowych, ale także znalazły się wnioski w zakresie oszczędności budżetowych (prawie 330) i propozycje przesunięć zarówno wydatków, jak i dochodów (130) [Mickiewicz 2011, s. 17]. Trzeba dodać, że w przypadku wydatków najwięcej propozycji odnosiło się do edukacji i szkolnictwa, następnie środowiska oraz innych kwestii. Władze Kolonii do procedury budżetowania obywatelskiego przygotowywały się już od 2003 r. W tym celu przeprowadzono m.in. analizy merytoryczne i prawne, zorganizowano sympozjum, zlecono wykonanie platformy interaktywnej, aby w 2008 r. angażować mieszkańców w tworzenie budżetu⁶.

Zupełnie innym przykładem jest miasto Eastfield (Wielka Brytania), w którym wdrożono metodę budżetu obywatelskiego do podziału relatywnie niewielkich środków (ok. 34 tys. funtów)⁷. Tutaj środki były przeznaczone na konkretny cel, tj. wybranie projektów mających przyczynić się do zmniejszenia przestępczości lokalnej. Mieszkańcy mieli pełnić główną rolę w wyborze najpierw organizacji, które dostały środki na realizację projektów, a potem wybór projektów ubiegających się o środki na realizację. Z kolei w Recife w Brazylii samorząd miejski dał mieszkańcom możliwość przedstawienia własnych pomysłów inwestycji, mających w przyszłości poprawić poziom życia w mieście. Dzięki programowi budżetu partycypacyjnego mieszkańcy mogli współdecydować o priorytetach rozwoju miasta. Mechanizm ten jest realizowany co roku od 2001 r. Długie doświadczenie pozwoliło wypracować usprawnioną formę tego budżetu, mimo że jest on długim i dość skomplikowanym

⁴ Strona internetowa: <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/haushalt/>.

⁵ Tzw. zadania ogólnomiejskie.

⁶ Pod hasłem „*Deine Stadt, Deine Geld*”, czyli „Twoje miasto, Twoje pieniądze”.

⁷ Strona internetowa: [www.nypa.gov.uk/Eastfield community project reduces anti-social behaviour](http://www.nypa.gov.uk/Eastfield_community_project_reduces_anti-social_behaviour).

procesem. Według danych z 2009 r. w programie wzięło udział ponad 125 tys. mieszkańców Recife [Barański 2011, s. 24].

3. Dotychczasowa praktyka samorządowa w Polsce

W Polsce niektóre władze lokalne przyjęły, iż to mieszkańcy będą decydować o przeznaczeniu fragmentu budżetu danego miasta. Nie potrzeba w tym względzie zmiany przepisów prawa. Jaka część środków zostanie przeznaczona na realizację budżetu obywatelskiego, zależy to wyłącznie od woli politycznej organów władzy⁸. Choć w tej kwestii panuje duża dowolność, to zazwyczaj jest to jeden procent budżetu jednostki samorządowej. Jak wcześniej zaznaczono, o wydaniu określonej kwoty środków budżetowych mają zdecydować mieszkańcy gminy (miasta) poprzez zgłaszanie pomysłów (projektów), następnie dyskusję nad nimi, a potem wybór rozwiązań w wyniku głosowania. Praktyka dowodzi, że w jednostkach, w których mieszkańcy dostali taką możliwość decydowania o przeznaczeniu środków samorządowych, zazwyczaj wnioskuje o budowę placów zabaw, boisk, ścieżek rowerowych, parkingów i miejsc postojowych, naprawę chodnika, budowę oświetlenia, rewitalizację parku itp., jednym słowem, realizację tzw. drobnych projektów⁹. Jednakże nie zawsze to mieszkańcy decydują, jak zagospodarować środki publiczne w ich mieście. Przykładowo, w Łodzi, w Poznaniu, we Wrocławiu pomysły, na co wydatkować środki budżetowe, mogły zgłaszać osoby niebędące mieszkańcami tego miasta, czyli *de facto* niemające swojego udziału w dochodach budżetowych¹⁰.

Procedura budżetu obywatelskiego jest pracochłonna, angażuje nie tylko mieszkańców, ale również zdecydowanie większą liczbę urzędników (niż w przypadku budżetu jednostki samorządowej nieuwzględniającego tego mechanizmu). Na początku trzeba przeprowadzić wiele spotkań, przygotować odpowiednie formularze. Następnie weryfikować pod kątem poprawności i kompletności wypełnienia wniosku zgłaszającego projekt, a w przypadku błędnego jego złożenia skontaktować się z wnioskodawcą w celu poinformowania o błędach i ich poprawieniu w określonym terminie. Po złożeniu wniosków (formularzy) każdy z osobna musi zostać zarejestrowany, a potem przekazany do stosownej komórki organizacyjnej urzędu, by tam przeanalizowano możliwość jego wykonalności pod względem prawnym, technicznym i organizacyjnym w okresie jednego roku¹¹. Kolejny etap to analiza zgłoszonych przez mieszkańców propozycji przez radnych wchodzących w skład komisji, powołanej ds. budżetu obywatelskiego. Komisja ta ma zadanie wskazać i uzasadnić,

⁸ Żadne przepisy prawne bądź inne regulacje tego nie definiują.

⁹ Zazwyczaj jednorocznych, choć nie tylko.

¹⁰ Podatki i opłaty lokalne przez tych obywateli są uiszczane w innych gminach, tam gdzie są zameldowani.

¹¹ Pomysły (projekty) złożone, bardziej rozbudowane, wymagające większych nakładów finansowych i czasu, nigdy nie będą zadaniami jednorocznymi, stąd – jak wcześniej zaznaczono – w ramach budżetu obywatelskiego mogą być realizowane tylko drobne przedsięwzięcia.

które projekty zostaną poddane pod głosowanie, a które nie i dlaczego¹². Informacje na temat sporządzonej listy zadań powinny być opublikowane – najczęściej na stronie internetowej urzędu miasta w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Później są organizowane kolejne spotkania¹³, podczas których przedstawiane są projekty, na które warto głosować. Następnie przewidziana jest procedura głosowania przez mieszkańców.

Dowodem na to, iż procedura budżetu obywatelskiego jest pracochłonna, jest przykład Łódzki. Na etapie przyjmowania propozycji zadań zebrano 908 wniosków¹⁴, a ich wartość oszacowano na ponad 500 mln zł [Baronowska 2013], mimo że władze miasta na budżet obywatelski przeznaczyły 20 mln zł. Zorganizowano blisko 40 spotkań, podczas których opisywano dokładną „ścieżkę” budżetu obywatelskiego, omawiano drogę działania i poprawność wypełniania niezbędnych dokumentów. Na promocję budżetu obywatelskiego wydano ok. 200 tys. zł¹⁵. W efekcie po weryfikacji przyjętych wniosków pod głosowanie poddano 760 inicjatyw społecznych. W głosowaniu wzięło udział ponad 129 tys. osób. Trzeba zaznaczyć, iż z dotychczasowych edycji budżetu obywatelskiego w Polsce była to najwyższa frekwencja. Przykładowo, we Wrocławiu w głosowaniu nad złożonymi przez mieszkańców wnioskami do budżetu obywatelskiego udział wzięło ponad 50 tys. osób, w Poznaniu zaś (druga edycja¹⁶) ok. 43 tys., w Sopocie¹⁷ (trzecia edycja) – ponad 2 tys. osób¹⁸. Niska frekwencja w głosowaniu nad budżetem obywatelskim w Sopocie spowodowana jest krytyką mieszkańców, iż budżet ten jest „mało obywatelski”, nazywany on jest „budżetem urzędowym” (lub radnych) [Gerwin 2013].

Łodzianie w swych propozycjach do budżetu obywatelskiego wnosili przede wszystkim problemy związane z poprawą estetyki swojej okolicy, tj. zaniedbane chodniki, zaśmiecone i nieuporządkowane tereny wokół nieruchomości. Relatywnie bardzo dużo projektów stanowiło zakres podstawowych obowiązków władz miasta i podległej administracji, typu: naprawa ubytku w jezdni, naprawa chodnika, wymiana okien w szkole lub jej odmalowanie, remont miejskiej biblioteki. Zachodzi zatem pytanie, czy w ramach nałożonych zadań na samorząd terytorialny realizacja bieżącej działalności powinna być elementem budżetu obywatelskiego.

Niewątpliwie bezpośrednio uczestnictwo obywateli w życiu społecznym i publicznym jest jak najbardziej wskazane i pożądane. W tym celu władza lokalna powinna komunikować się ze społeczeństwem, informować o podejmowanych decyzjach ważnych dla danej wspólnoty samorządowej, jak też o jej sytuacji finansowej.

¹² Zatem czy w tym procesie decyzje podejmowane przez mieszkańców mają charakter wiążący?

¹³ W Łodzi prezydent miasta wraz z 50 urzędnikami postanowili odwiedzać mieszkańców w domach.

¹⁴ Przykładowo, w Radomiu złożono 300 propozycji, w Elblągu – 700, we Wrocławiu – ponad 240, a w Chorzowie – aż 1200 (dane pochodzą ze stron internetowych urzędów wymienionych miast).

¹⁵ Dane z urzędu miasta – Biuro ds. Partycypacji Społecznej.

¹⁶ Rok temu głosowało ok. 20 tys. mieszkańców.

¹⁷ W pierwszej edycji wzięło udział ok. 2,4 tys. osób, w drugiej – tylko 1,4 tys. osób.

¹⁸ Dane pozyskane z poszczególnych urzędów miast.

Konsultacje z mieszkańcami powinny być prowadzone szeroko i z dużym wyprzedzeniem, zwłaszcza kiedy przedsięwzięcie inwestycyjne bądź decyzja w określonej sprawie budzi niepokój społeczny. Przykładowo, zwracanie się do mieszkańców z pytaniem, na co chcą wydać pewną znikomą część środków budżetowych w skali całego budżetu dużego miasta¹⁹, podczas gdy władze lokalne podejmują się realizacji inwestycji, której wartość przekracza 600 mln zł i która wzbudza wśród mieszkańców kontrowersje co do wykonania tego przedsięwzięcia w tak szerokim zakresie, nie jest dobrym przykładem poszukiwania nowych metod zarządzania miastem. W takiej sytuacji partycypacja społeczna nie jest jednym z elementów polityki władz miasta. Mieszkańcom pozostawia się obszar decydowania o sprawach „małych”, niezwiązanych z kierunkami rozwoju miasta (gminy).

Krytyczna analiza istniejących i planowanych procedur budżetu obywatelskiego w Polsce staje się niezbędna. Omawiając ten mechanizm, należy pamiętać, że w gminach (w miastach) funkcjonują jednostki pomocnicze, które również dysponują pewną pulą środków budżetowych, decydując, na jakie cele je wydatkować w danym roku²⁰. Jednostki pomocnicze mają wpływ na wybór zadań (zgłaszanych przez mieszkańców osiedli, dzielnic) do realizacji w różnych dziedzinach, takich jak np. prace remontowe szkół, przedszkoli, placów zabaw, chodników, dróg wraz z oświetleniem, małej architektury czy renowacja zieleni miejskiej, poprawa stanu bezpieczeństwa, działalność kulturalna itp. Relatywnie szeroki zakres zadań i kompetencji jednostek pomocniczych miał zaktywizować mieszkańców osiedli (sołectw, dzielnic, miast) poprzez szersze ich włączenie w proces zarządzania jednostką gminną. Tworzenie jednostek pomocniczych przez gminy miało być jedną z najbardziej efektywnych metod budowania społeczeństwa obywatelskiego. Jednostki te miały pełnić funkcje instytucji zarządzania lokalnego, tj. konsultować i współdecydować z władzami lokalnymi w kwestiach ważnych dla mieszkańców. W praktyce jednostki pomocnicze nie są traktowane jak równorzędny partner we wspólnym podejmowaniu najważniejszych decyzji, a raczej jako podmiot w pewnym stopniu uzależniony i podporządkowany władzom lokalnym.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że uczestnictwo obywateli w procesie tworzenia części budżetu to z jednej strony forma aktywności obywatelskiej, z drugiej zaś zdjęcie odpowiedzialności z organów władzy (dotyczy to przede wszystkim organu wykonawczego) za prawidłowe wykonywanie zadań własnych, w tym świadczenie usług komunalnych na określonym poziomie jakości. Realizacji zadań (przypisanych stosownymi regulacjami prawnymi), rozwiązywania problemów w danej wspólnotcie samorządowej nie można przerzucić na mieszkańców. Przed wprowadzeniem budżetu obywatelskiego należałoby rzetelnie poinformować mieszkańców o sytuacji finansowej miasta (gminy), ze szczególnym uwzględnieniem zadłużenia danej jednostki

¹⁹ Nawet gdy jest to 20 mln zł – w przypadku Łodzi.

²⁰ Tworzenie budżetów osiedlowych jest możliwe na podstawie obowiązujących przepisów (art. 18, 35, 48 i 51) Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, nr 0, poz. 594.

samorządowej²¹. Ograniczoność środków finansowych narzuca określone reżimy. W każdej jednostce samorządowej należy dokładnie przeanalizować wszystkie wydatki (zarówno bieżące, jak i majątkowe) pod kątem ich realizacji. Dotyczy to wielu inwestycji komunalnych, np. budowy różnych obiektów, hal, aquaparków, stadionów, zbiorników wodnych (tzw. sztucznych oczek), fontann, przebudowy placów itp.

Trzeba rozróżnić kwestię społecznej kontroli działania władz lokalnych i czynny udział w podejmowaniu decyzji, na co dokładnie przeznaczyć środki budżetowe w ramach bieżącej działalności gminy. Takie uprawnienie wymaga zapoznania się z wieloma informacjami, do których mieszkańcy nie mają dostępu. Nasuwają się zatem następujące pytania: Czy mieszkańcy dysponują odpowiednim zbiorem informacji, aby podejmować decyzje w zakresie alokacji środków publicznych? Czy redystrybucja zazwyczaj bardzo ograniczonych środków samorządowych przez mieszkańców wspólnoty samorządowej to przejaw demokracji, czy jak wcześniej zaznaczono przetrzucanie ciężaru odpowiedzialności z władz lokalnych na mieszkańców?²² Ponadto każde osiedle czy dzielnica miasta (gminy) będą miały inne priorytety, ważne z ich punktu widzenia. Nastąpi wtedy rozproszenie środków budżetowych na różne drobne cele, które w efekcie nie przyniosą rezultatów w postaci uporządkowania konkretnego rejonu miasta. Powstaną kolejne place zabaw, drobne remonty ciągów pieszych, budowa kolejnych oderwanych od siebie ścieżek rowerowych itd. Nie można zapominać, że misją samorządu terytorialnego jest dbałość o rozwój gospodarczy²³. Po to wybieramy przedstawicieli do organów władzy danej jednostki samorządowej, aby dbali o interes publiczny i pracowali na rzecz określonej wspólnoty gminnej.

Z raportu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wynika, że polskie samorządy są w najgorszej sytuacji finansowej w historii. Liczne inwestycje realizowane przy udziale środków z Unii Europejskiej wymagały wkładu własnego jednostek samorządowych. Wiele gmin (miast) „przeinwestowało”, tym samym bardzo się zadłużyło. Teraz trzeba spłacać kredyty, pożyczki – zastosowane instrumenty dłużne. Władze tych jednostek decydują się na podwyższanie podatków i opłat lokalnych, w tym czynszów za lokale komunalne, opłat za wodę, ścieki, odpady komunalne czy komunikację miejską. Na podstawie danych za 2012 r. można zaobserwować, że mniej zamożne miasta (np. Kielce, Olsztyn) mają niższy wskaźnik zadłużenia (poniżej 40 proc.), podczas gdy „bogatsze”, takie jak: Wrocław, Kraków, Poznań, Gdańsk, przekroczyły tzw. próg ostrożnościowy 60 proc. bądź bardzo zbliżyły się do wyznaczonej granicy.

Informacjami o sytuacji finansowej gminy władze dzielą się niechętnie²⁴, choć to te dane powinny być podstawą do podejmowania działań związanych z rozpo-

²¹ Wraz z samodzielnyimi podmiotami stanowiącymi własność miasta (spółki komunalne), które również korzystają z instrumentów dłużnych, jednak informacje te nie są dostępne dla mieszkańców.

²² Wasze wybory, wasze priorytety – my tylko realizujemy wasze pomysły, projekty.

²³ O tym mówi art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

²⁴ Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej jednostek samorządowych publikowane są zazwyczaj plany finansowe, a bardzo rzadko sprawozdania finansowe. Ponadto są to dokumenty nie dla

czynaniem kolejnych inwestycji czy świadczeniem usług publicznych na określonym poziomie jakości. Warto podkreślić, że spośród największych miast polskich (wojewódzkich) na koniec 2012 r. aż pięć przekroczyło już dopuszczalny próg 60 proc. zadłużenia w relacji do dochodów [Swianiewicz, Łukowska 2013]. Najbardziej zadłużonym miastem okazał się Toruń (dług wyniósł ponad 84 proc. dochodów budżetowych), na drugim miejscu – Bydgoszcz (68,7 proc.), następnie Poznań (67,3 proc.), Wrocław (63,5 proc.) i Łódź (60,6 proc.). Wymienione miasta mają znacznie ograniczone możliwości inwestycyjne. Trzeba pamiętać, że wysokie zadłużenie powoduje duże problemy w konstruowaniu budżetu zapewniającego sprawne funkcjonowanie jednostki samorządowej.

Wydzielenie puli środków do rozdysponowania przez społeczeństwo i nazywanie tego „budżetem obywatelskim” nie jest instrumentem, który spowoduje efektywniejsze zarządzanie całym budżetem, nie przyczyni się też do zwiększenia przejrzystości budżetu czy zapobiegania korupcji. Cały budżet należy do mieszkańców, gdyż zawarte w nim środki finansowe są należne danej jednostce samorządowej, w której podmiotem są mieszkańcy. Radni oraz wójt, burmistrz lub prezydent mają być reprezentantami danej wspólnoty samorządowej i dbać o interes publiczny. Budżet obywatelski to tylko znikomy procent wszystkich wydatków budżetu. Dyskusyjną stroną jest, czy ten mechanizm²⁵ powinien być wdrażany rok przed wyborami i w obecnej trudnej sytuacji finansowej wielu jednostek samorządowych. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że wiele miast polskich, które zdecydowały wprowadzić budżet obywatelski, w swych działaniach uwzględniło tylko pewne elementy tego budżetu. Można to tłumaczyć, że eksperymentują, przecierają ścieżki, tylko dlatego na rok przed wyborami?

4. Podsumowanie

Reasumując, można pokusić się o stwierdzenie, że to głównie władze lokalne mogą odnieść pewne korzyści z zastosowania budżetu obywatelskiego. Mechanizm ten umacnia legitymizację władzy, głównie poprzez rozwój dialogu i poprawę komunikacji z mieszkańcami (potencjalnymi wyborcami w następnych wyborach samorządowych). Tym samym zmniejsza dystans na linii władza – mieszkańcy²⁶, przyczynia się do poprawy wizerunku organów władzy, jak też promuje ideę dobrego rządzenia (*good governance*). Ponadto dialog pomiędzy mieszkańcami pozwala władzy i podległej administracji poznać potrzeby mieszkańców, ich priorytety, rzeczy czy sprawy, które z ich punktu widzenia są ważne. Natomiast czy w wyniku wprowadzenia tego narzędzia można mówić o większej transparentności i przejrzystości?

wszystkich czytelnie i zrozumiale, skierowane raczej do wąskiej grupy specjalistów z tej dziedziny – nie do mieszkańców.

²⁵ Tzw. brazylijski wynalazek.

²⁶ W wielu miastach polskich – a zwłaszcza tych dużych, władza lokalna była postrzegana przez mieszkańców jako niedostępna i arogancka.

stości finansów samorządowych, o łatwiejszym dostępie do informacji na temat dochodów i wydatków budżetowych? Moim zdaniem nie, każdy bowiem, kto ma tylko wolę i chęci, może zapoznać się z budżetem swojej gminy, miasta, powiatu, a nawet województwa.

Procedura tworzenia budżetu obywatelskiego jest rozbudowana, pracochłonna i droga. Trzeba podkreślić, iż – jak wcześniej wspomniano – budżet partycypacyjny to tylko część budżetu jednostki samorządowej (praktyka dowodzi, że zazwyczaj znikoma, bo ok. 1 proc. budżetu). Nikt nie pyta mieszkańców, czy chcą kapitałochłonnych inwestycji (nie zawsze trafionych z punktu widzenia społecznego i ekonomicznego), które przyczyniają się dalszego zadłużenia jednostki samorządowej. Warto dodać, że w niektórych przypadkach koszty obsługi długu są większe od samego budżetu obywatelskiego.

Idąc dalej, zwolennicy tego mechanizmu twierdzą też, że budżet obywatelski zwiększa kontrolę społeczną, zmniejszając w ten sposób ryzyko korupcji i klientelizmu. Trudno się zgodzić również z tym, bowiem do obszarów narażonych na korupcję m.in. Transparency International zalicza: oświatę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, zamówienia publiczne i samorządy terytorialne²⁷. Zdaniem tej organizacji najbardziej zagrożonymi obszarami życia publicznego są te sektory, w których wykorzystywane są pieniądze budżetowe. Podobny obszar zagrożeń korupcją wskazany został w raporcie przygotowanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne [*Raport Mapa korupcji...*], przy czym w tym przypadku na pierwszym miejscu uplasowała się administracja państwowa i samorządowa.

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego nie przyczyni się do wyeliminowania ryzyka korupcji, gdyż wszystkie zgłoszone i przyjęte do realizacji projekty mieszkańców będą podlegały procedurom związanym z udzieleniem zamówienia publicznego. Zjawisko korupcji nie występuje na etapie przygotowywania budżetu (przynajmniej rzadko), ale w trakcie jego realizacji, tj. zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków. Ryzyko korupcji bardzo często występuje po wyłonieniu wykonawcy robót czy usług lub dostaw. Czyli po przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w trakcie trwania umowy (podczas odbiorów częściowych, technicznych, końcowych w przypadku robót, a w przypadku usług i dostaw – słaby nadzór w zakresie jakości świadczonej usługi bądź dostaw zakupionych dóbr, produktów)²⁸.

Ponadto istotną wadą budżetu partycypacyjnego jest to, że w większości przypadków jest on inicjatywą odgórną. Jeżeli nie będzie woli burmistrza lub prezydenta, to wdrożenie budżetu obywatelskiego nie ma szans.

²⁷ Strona internetowa: www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_TI (12.10.2012).

²⁸ Urzędnicy odpowiedzialni za potwierdzenie (a wcześniej wyegzekwowanie od wykonawcy) wykonania robót, usługi lub dostawy podpisują stosowną dokumentację (protokoły, notatki, raporty, faktury), choć wykonawca zrealizował (częściowo lub całkowicie) zamówienie opatrzone wadami technicznymi, jakościowymi, niezgodnie ze sztuką.

Literatura

- Aleksandrowicz P., *Budżet obywatelski, czyli kieszonkowe dla wyborcy*, www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/budzet-obywatelski (11.06.2013).
- Barański S., 2011, *Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii. Przykład ciekawej praktyki*, [w:] *Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Baronowska J., 2013, *908 propozycji do budżetu obywateli*, Dziennik Łódzki, 7 lipca.
- Gerwin M., *Gdzie się podziały projekty z pierwszej edycji budżetu obywatelskiego w Sopocie?*, www.sopockainicjatywa.org/tag/budzet/ (7.05.2013).
- Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków.
- Jędrzejowski L., 2004, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk.
- Kłębowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Łapińska H., 2012, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, nr 4.
- Mickiewicz A., 2011, *Budżet partycypacyjny w Kolonii (Niemcy). Przykład ciekawej praktyki*, [w:] *Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Owsiak S., 2002, *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa.
- Po co nam budżet obywatelski?*, rozmowa z Jarosławem Makowskim, dyrektorem Instytutu Obywatelskiego, www.instytutobywatelski.pl (29.08.2013).
- Raport *Mapa korupcji. Stan korupcji na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Sprawozdanie.
- Rytel-Warzocho A., 2010, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, [w:] Skrzydło W. (red.), *Przegląd prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Swianiewicz P., Łukowska J., 2013, *Kto żyje na kredyt – ranking zadłużenia samorządów*, Wspólnota, nr 19.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, poz. 594.
- Wampler B., 2007, *A Guide to participatory budgeting*, [w:] Shah A. (ed.), *Participatory Budgeting*, Worldbank.
- Wojciechowski E., 2012, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- World Banks Empowerment. Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil, http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf.