



Budżet partycypacyjny.

Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?

dr Marta Szaranowicz-Kusz
Fundacja Pole Dialogu

Publikacja dystrybuowana jest bezpłatnie.

Warszawa, czerwiec 2014 r.
ISBN: 978-83-937684-6-2

Prowadzenie Stołecznego Centrum Współpracy Obywatelskiej
www.centrumwspolpracy.org.pl

Projekt finansuje m.st. Warszawa



SPIS TREŚCI

Część 1. Budżet partycypacyjny w teorii. Historia idei. Zasady. Ramy prawne	3
1.1. Kilka słów o partycypacji obywatelskiej	3
1.2. Historia budżetu partycypacyjnego na świecie i w Polsce	5
1.3. Kiedy budżet jest naprawdę partycypacyjny?	9
1.4. Ramy prawne budżetów partycypacyjnych w Polsce	10
1.5. Z czym nie mylić budżetu partycypacyjnego?	11
Część 2. Budżet partycypacyjny w praktyce. Model warszawski	13
2.1. Podstawowe wyzwania związane z realizacją budżetu partycypacyjnego w Warszawie	13
2.2. Budżet partycypacyjny w dzielnicach Warszawy. Różnice i elementy wspólne	14
2.3. Przebieg i harmonogram budżetu partycypacyjnego w Warszawie	15
2.4. Czy budżet w Warszawie jest naprawdę partycypacyjny? Przegląd zasad	18
Słowo końcowe	20
Nota o autorce	20

LEGENDA



- wyniki badań



- zasady



- ciekawostka



- ważne



- akt prawny

Tekst przygotowany na zlecenie Federacji MAZOWIA w ramach projektu „Prowadzenie Stołecznego Centrum Współpracy Obywatelskiej” współfinansowanego ze środków m.st. Warszawy.

Ta praca objęta jest licencją Creative Commons Polska Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska. Aby zapoznać się z kopią licencji, należy odwiedzić stronę <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/> lub wysłać list do Creative Commons, 543 Howard St., 5th Floor, San Francisco, California, 94105, USA.

Część 1.

Budżet partycypacyjny w teorii. Historia idei. Zasady. Ramy prawne

1.1. Kilka słów o partycypacji obywatelskiej



Coraz liczniejsze badania socjologiczne wskazują, że wśród mieszkańców wielu państw spada poziom zaufania do instytucji publicznych i mechanizmów demokratycznych. Wyniki badań porównawczych przeprowadzonych w marcu 2011 roku w pięciu europejskich krajach pokazały, że zaledwie 29% respondentów w Wielkiej Brytanii, a jeszcze mniej w Polsce (16%) „ufa, iż rząd jest w stanie rozwiązać problemy kraju”¹. W tym samym badaniu 12% Brytyjczyków zadeklarowało, że „ufa, iż politycy postępują w sposób uczciwy i prawy”, podczas, gdy w Polsce liczba ta wyniosła tylko 3%.

W odpowiedzi na problem malejącej frekwencji wyborczej oraz niskiego zaufania do instytucji publicznych obywatelom stwarza się coraz więcej możliwości udziału w debatach i wyrażania opinii o decyzjach podejmowanych przez rządzących. Demokracja wyborcza – prowadząca faktycznie do wyłaniania zwycięzców i pokonanych – ma być uzupełniana przez procesy partycypacji obywatelskiej. Partycypacja obywatelska oznacza świadome angażowanie się obywateli w kształtowanie decyzji podejmowanych przez liderów politycznych. Dla osiągnięcia tego celu przedstawiciele administracji powinni podjąć z mieszkańcami dialog, w toku którego ci drudzy będą mieli możliwość współtworzenia bądź ocenienia polityki prowadzonej przez rządzących. Partycypacja obywatelska to zatem znacznie więcej, niż udział w wyborach raz na kilka lat. W praktyce powinna być ona realizowana poprzez stałą współpracę między administracją a obywatelami opartą na wspólnej analizie problemów i wspólnym poszukiwaniu możliwych rozwiązań.



Partycypacja obywatelska oznacza świadome angażowanie się obywateli w kształtowanie decyzji podejmowanych przez liderów politycznych.

Można wskazać następujące możliwe **pożytki z procesów partycypacji obywatelskiej**:

- lepsze poinformowanie obywateli o planach i decyzjach podejmowanych przez administrację;
- lepsze rozpoznanie i zrozumienie potrzeb obywateli przez rządzących;
- wspólne określanie priorytetów i lepsze rozdysponowanie zasobów;
- spojrzenie na problem z wielu punktów widzenia i możliwość wypracowania nowych rozwiązań;
- inicjowanie współpracy i budowanie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi;
- aktywizowanie całych społeczności lokalnych;
- budowanie kapitału społecznego, czyli m.in. zaufania oraz norm współpracy.

¹ Źródło: badanie the Guardian ICM. Przebadano próbę losową 5 023 dorosłych respondentów w pięciu państwach UE (Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Polsce) w wieku 18–64 lat przy pomocy panelu online w okresie od 24 lutego do 8 marca 2011 r. <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/mar/14/europe-poll-icm#data>. Zob. więcej: H. Tam, *Szkoła Liderów*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.

Sam dialog obywatelski między administracją i mieszkańcami jest stopniowalny. Często przedstawia się go za pomocą drabiny partycypacji, zaczynając od wskazania minimalnego zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych, a kończąc na najwyższym możliwym stopniu włączenia ich w procesy decyzyjne².



Drabina partycypacji społecznej

Na pierwszym szczeblu drabiny jest **informowanie**, które polega na jednokierunkowej komunikacji. Władze przekazują obywatelom rzetelne i pełne informacje o swoich działaniach, decyzjach, inwestycjach i zamierzeniach. Komunikują się z nimi z wykorzystaniem różnych kanałów: lokalnej prasy, radia, TV, stron internetowych, specjalnych materiałów informacyjnych, ogłoszeń w instytucjach podlegających samorządowi. Zasady prowadzenia polityki informacyjnej, w tym Biuletynów Informacji Publicznej, określa m.in. ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198).

Na drugim szczeblu drabiny znajduje się **zbieranie informacji** od mieszkańców. Polega ono na tym, że informacje płyną od mieszkańców do decydentów, jednak to ci ostatni określają tematy, których te informacje dotyczą, i zasady, na jakich są przekazywane. Kontrolują też ich przepływ i wykorzystanie. Przykładem mogą być sondy internetowe lub profesjonalne sondażowe badania opinii publicznej.

Dopiero **konsultowanie** wiąże się z zasadniczą zmianą jakościową we wzajemnej komunikacji. Nie chodzi już o naprzemienne informowanie i zbieranie informacji, ale o wspólną dyskusję nad konkretnym problemem. Decydenci przedstawiają swoje zamierzenia i wysłuchują opinii mieszkańców na ich temat. Wyniki procesów konsultowania nie są wiążące dla administracji, jednak urzędnicy zawsze muszą odpowiedzieć na wszystkie zgłoszone uwagi oraz uzasadnić swoje ostateczne stanowisko. Przykładem są konsultacje społeczne, które powinny być prowadzone z uwzględnieniem Kodeksu Konsultacji, opracowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (tabela 1)³.

² Zob. M. Olejnik, M. Szaranowicz-Kusz, *Konsultacje społeczne w pomocy społecznej. Partycypacyjne tworzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Stowarzyszenie Kujawsko-Pomorski Ośrodek Wsparcia Inicjatyw Pozarządowych TŁOK, Toruń 2011, s. 10–12.

³ W 2012 roku zespół ekspertów społecznych i przedstawicieli administracji powołany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji opracował siedem zasad konsultacji, zob. https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf (24.03.2014).



Tabela 1. Siedem zasad konsultacji⁴

1. DOBRA WIARA – konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
2. POWSZECHNOŚĆ – każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
3. PRZEJRZYSTOŚĆ – informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
4. RESPONSYWNOŚĆ – każdy, kto zgłosi opinię, powinien otrzymać merytoryczną odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.
5. KOORDYNACJA – konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za nie zarówno politycznie, jak i organizacyjnie. Konsultacje powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.
6. PRZEWIDYWALNOŚĆ – konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego, w sposób planowy i w oparciu o czytelne reguły.
7. POSZANOWANIE INTERESU OGÓLNEGO – choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Współdecydowanie to najwyższy poziom partycypacji, czyli Sytuacja, w której mieszkańcy podejmują decyzje, które następnie są realizowane przez rządzących. Przykładem są budżety partycypacyjne.



Budżety partycypacyjne to procesy decyzyjne, w ramach których mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta lub instytucji, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych⁵.

1.2. Historia budżetu partycypacyjnego na świecie i w Polsce

Budżet partycypacyjny narodził się w latach pięćdziesiątych XX wieku w ponadmilionowym mieście Porto Alegre w południowo-wschodniej Brazylii. Miał on służyć przede wszystkim długofalowej reformie społecznej, obejmującej zmianę sposobu redystrybucji zasobów finansowych na poziomie miasta. Wzmacnianie demokracji i wspieranie partycypacji nie były celem samym w sobie, lecz sposobem prowadzącym do zmiany społecznej. Większość południowoamerykańskich miast, które postanowiły zastosować budżet partycypacyjny, zmagają się bowiem z podstawowymi problemami społecznymi i ekonomicznymi, takimi jak przestępczość, bieda i duże rozwarstwienie społeczne. Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego miało na celu włączanie wykluczonych grup społecznych w proces zarządzania sprawami lokalnymi, poprawę przejrzystości dysponowania finansami miejskimi oraz budowanie wśród mieszkańców poczucia współodpowiedzialności za miasto, w którym żyją. Budżet partycypacyjny miał zwiększyć efektywność wydawania środków budżetowych, ograniczać marnotrawstwo, a także przywrócić zaufanie obywateli do władz⁶.

⁴ https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf (24.03.2014).

⁵ W. Kłębowski, Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

⁶ P. Sadura, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2013, s. 11.

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre na przestrzeni lat okazał się wielkim sukcesem. W pierwszym roku jego funkcjonowania (1990) w zgromadzeniach publicznych wzięło udział zaledwie 976 mieszkańców, podczas gdy w 2004 roku w proces decyzyjny było zaangażowanych już 50 tysięcy osób, uczestniczących w oficjalnych zgromadzeniach dzielnicowych i tematycznych⁷. Co istotne, w procesie licznie brały udział osoby o najniższych dochodach⁸, które zwykle trudno jest zachęcić do aktywnego udziału w życiu publicznym.

Na zebraniach dzielnicowych i tematycznych mieszkańcy debatowali rokrocznie o: gospodarce ściekowej; gospodarce mieszkaniowej; budowie dróg i chodników; pomocy społecznej; zdrowiu; edukacji; transporcie, komunikacji publicznej; czasie wolnym; turystyce; rozwoju ekonomicznym; kulturze. Następnie musieli wskazywać priorytetowe obszary dla danej dzielnicy. Bardzo istotnym elementem procesu budżetu partycypacyjnego była polityka informacyjna o wydatkowaniu środków publicznych. Od 1990 roku w Porto Alegre funkcjonuje sieć placówek informujących o strukturze i składnikach budżetu, zasobach administracji i planach inwestycyjnych⁹. Urzędnicy miejscy są co roku zobowiązani do przedstawiania mieszkańcom sprawozdania z wykonania ubiegłorocznego budżetu.

Tabela 2. Efekty budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre po 12 latach stosowania¹⁰

- W 1989 roku kanalizację posiadało zaledwie 49% populacji Porto Alegre. W wyniku decyzji mieszkańców w 2001 roku miało ją zapewnione już 98% populacji miasta.
- Liczba uczniów szkół podstawowych i średnich wzrosła w tym czasie o 240%.
- Dostęp do wody i elektryczności jest bardziej powszechny niż w innych miastach.
- Śmiertelność niemowląt i odsetek analfabetów są najniższe w Brazylii.
- Wysokość wskaźnika średniej długości życia przekracza normy krajowe.
- W 1990 roku nie było w mieście żadnej spółdzielni pracowniczej. W roku 1998 było ich już 51.
- Wpływy do budżetu z lokalnych podatków wzrosły na przestrzeni lat o 144%.

Budżet partycypacyjny szybko zyskał ogromną popularność na świecie. Najpierw upowszechnił się w całej Brazylii, gdzie do roku 2008 wprowadziło go około 200 tamtejszych miast, dając możliwość współdecydowania o wydatkach ponad 44 milionom mieszkańców¹¹. W 2010 roku w całej Ameryce Południowej proces ten realizowało przynajmniej 510 miast. Budżet partycypacyjny rozwinął się także w Europie, Afryce, Azji i Ameryce Północnej. Zaczęto go używać nie tylko do przemian polityki miejskiej, ale także do rozwiązywania jasno określonych problemów konkretnych grup, na przykład młodzieży szkolnej (tabela 3).

⁷ R. Górski, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej/partycypacyjnej*, Poznań–Kraków 2005, s. 20.

⁸ Tamże, s. 22.

⁹ Tamże, s. 10.

¹⁰ Tamże, s. 26, 30.

¹¹ W. Kłębowski, dz. cyt., s. 11–12.



Tabela 3. Budżet partycypacyjny skierowany do dzieci w wieku 8–13 lat (Newcastle, Wielka Brytania)¹²

W Newcastle dzieci w wieku od 8 do 13 lat mogły współdecydować o tym, jak zagospodarować wyodrębniony „Fundusz Dziecięcy” (Children’s Fund), czyli środki na działania dotyczące zmniejszenia przestępczości nieletnich oraz wspierania frekwencji w szkole. Celem projektu „U decide” było zaangażowanie dzieci w tworzenie pomysłów, które pomogą przezwyciężyć wymienione problemy. Uczniowie mieli stać się współtwórcami programu skierowanego właśnie do nich. Dzięki temu rosła szansa, że fundusze zostaną wydane w efektywny sposób i doprowadzą do realnej zmiany społecznej. W toku projektu dzieci mogły zgłaszać swoje pomysły na działania zachęcające ich rówieśników do chodzenia do szkoły zamiast wagarowania. Na ostatnim etapie, ponad 150 dzieci głosowało nad najlepszymi pomysłami. W rezultacie sześć z siedmiu najwyżej ocenionych działań uzyskało wsparcie finansowe w ramach „Funduszu Dziecięcego”. Projekt pokazał, że także osoby nieletnie potrafią wypowiadać się na ważne społecznie tematy, pod warunkiem, że w odpowiedni sposób zada im się pytania.

Pomysł wprowadzenia pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego pojawił się w 2010 roku za sprawą Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej¹³, nieformalnej grupy działającej w Sopocie na rzecz realizacji postulatów zrównoważonego rozwoju i zwiększania partycypacji mieszkańców w decyzjach ich dotyczących. Początkowo pomysł nie znalazł zbyt wielu zwolenników wśród przedstawicieli władz miejskich. Jednakże dzięki wzmożonym działaniom edukacyjnym i promocyjnym podjętym przez Sopocką Inicjatywę Rozwojową udało się doprowadzić do przegłosowania przez Radę Miasta rezolucji wprowadzającej mechanizm budżetu partycypacyjnego. Zapisano plan poddania obywatelskiemu wydatkowaniu nieco poniżej 1% wszystkich wydatków z budżetu miasta (ok. 3 mln złotych). Powołano także doraźną Komisję Rady Miasta ds. budżetu obywatelskiego, która zajęła się opracowaniem procedury przeprowadzenia budżetu obywatelskiego w Sopocie¹⁴.

Jak twierdzi Wojciech Kłębowski, badacz budżetów partycypacyjnych, „gdy w 2011 roku w Sopocie doprowadzono do realizacji pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego, mało kto się spodziewał, że ten odosobniony eksperyment wkrótce zyska status jednej z najpopularniejszych w naszym kraju inicjatyw mających na celu włączanie mieszkańców w proces zarządzania miastami”¹⁵. Tymczasem w 2013 roku już co najmniej 40 miast w Polsce realizowało budżet partycypacyjny, planując część wydatków na 2014 rok¹⁶. Były to między innymi: Białystok, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gliwice, Gorlice, Gorzów, Jaworzno, Kargowa, Kędzierzyn-Koźle, Koszalin, Kielce, Kraków, Legnica, Łódź, Milicz, Mrągowo, Olsztyn, Piekary Śląskie, Płock, Poznań, Radom, Rawicz, Ruda Śląska, Rybnik, Sopot, Starachowice, Słupsk, Stargard Szczeciński, Szczecin, Świętochłowice, Tarnobrzeg, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zielona Góra¹⁷.

¹² http://partycypacjaobywatelska.pl/bundles/partycypacjamain/uploads/pdf/prezentacja_Nick_Brereton_II.pdf (24.03.2014).

¹³ <http://www.sopockainicjatywa.org> (24.03.2014).

¹⁴ [http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/09/Prezentacja-polskich-przykądów-budżetu-partycypacyjnego.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2013/09/Prezentacja-polskich-przyk%C4%85d%C3%B3w-budżetu-partycypacyjnego.pdf) (25.03.2014).

¹⁵ W. Kłębowski, dz. cyt., s. 6.

¹⁶ D. Kraszewski, *Budżet Obywatelski – stan na dziś*, prezentacja wygłoszona na spotkaniu Fundacji im. Stefana Batorego w dniu 1 października 2013 r.

¹⁷ Tamże.

Tabela 4. O jakich częściach budżetu decydują mieszkańcy polskich miast?¹⁸

Miasto	Kwota przeznaczona na budżet partycypacyjny	% całego budżetu miasta	% budżetu inwestycyjnego
Łódź	20 mln złotych	0,60	3,76
Białystok	10 mln złotych	0,66	2,51
Poznań	10 mln złotych	0,65	3,65
Płock	5 mln złotych	0,35	1,68
Sopot	ok. 4 mln złotych	1,35	4,20
Wałbrzych	4 mln złotych	1,03	5,10
Mragowo	200 tysięcy złotych	0,77	4,20

Budżety partycypacyjne realizowane w polskich miastach przyjęły formę konkursu na oddolne projekty zgłaszane przez mieszkańców, które mają być finansowane z wydzielonej części budżetu – zwykle około 1% budżetu całego miasta (patrz tabele 4 i 5).

Tabela 5. Główne założenia budżetu partycypacyjnego w polskich miastach

- Mieszkańcy mogą zgłaszać oddolne projekty / propozycje działań do budżetu partycypacyjnego.
- Mieszkańcy wybierają poprzez głosowanie zwycięskie projekty aż do wyczerpania określonej puli pieniędzy przeznaczonych na ten cel.
- Zwycięskie projekty są realizowane przez urząd miasta w następnym roku kalendarzowym.

Warto wspomnieć o tym, że budżety partycypacyjne mogą być realizowane według odmiennej logiki, zakładającej namysł nad całymi finansami miasta czy danej instytucji publicznej. Wówczas mieszkańcy nie tylko dążą do zaspokojenia swoich potrzeb, ale również uczą się globalnego spojrzenia na budżet i problemy redystrybucji finansów publicznych. Dzięki temu mogą stać się bardziej świadomymi obywatelami i partnerami dla rządzących. Według takiej logiki został zrealizowany pierwszy w Polsce budżet partycypacyjny w instytucji kultury (tabela 6).

**Tabela 6. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście (Warszawa, Polska)**

Dom Kultury Śródmieście wspólnie z Fundacją Pole Dialogu i Urzędem Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy w 2012 roku zrealizował pierwszy w Polsce budżet partycypacyjny w instytucji kultury. Dom Kultury umożliwił mieszkańcom Śródmieścia współdecydowanie o zagospodarowaniu całego budżetu programowego DKŚ na rok 2013 w kwocie 640 tysięcy złotych. Budżet ten miał innowacyjny charakter, gdyż po raz pierwszy mieszkańcy decydowali nie o małej części wydatków – tak jak w miastach – lecz o całym budżecie programowym instytucji. W pracach nad budżetem wzięli udział nie tylko stali bywalcy domu kultury, ale także inne grupy mieszkańców – osoby w różnym wieku, o różnej pozycji społecznej, w różny sposób korzystające z kultury. Zobacz film o budżecie partycypacyjnym w Domu Kultury Śródmieście: <http://vimeo.com/74363136>

¹⁸ Tamże

¹⁹ Zob. więcej: P. Sadura, dz. cyt., s. 11. Por. <http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/x/893121> (25.03.2014).

1.3. Kiedy budżet jest naprawdę partycypacyjny?

Należy pamiętać, że budżet partycypacyjny może być realizowany w różnych miejscach w inny sposób. O tym, że dany proces zasługuje na miano budżetu partycypacyjnego, przesądzają zasady, którymi jego organizatorzy się kierują. Podstawową przesłankę stanowi tu realne współdecydowanie, co dobrze oddaje wypowiedź jednego z uczestników procesu w Brazylii:

*Kiedy czujemy, że to **my** podjęliśmy decyzję – to jest budżet partycypacyjny. Kiedy mamy wrażenie, że decydował ktoś inny – to nie jest budżet partycypacyjny²⁰.*

Inne zasady nie stanowią zamkniętego katalogu, ale można wskazać najważniejsze z nich²¹. Kiedy zatem budżet jest naprawdę partycypacyjny? Po pierwsze, **decyzje mieszkańców muszą być wiążące**. Budżet partycypacyjny jest procesem współdecydowania, a nie konsultowania. Oznacza to, że władarze miast i urzędnicy oddają część swojej decyzyjności mieszkańcom. Nie mogą zatem ani podważać, ani zmieniać decyzji mieszkańców. Wymaga to obopólnego zaufania. Władarze muszą ufać, że mieszkańcy zgłoszą racjonalne propozycje i dokonają dobrych wyborów. Mieszkańcy muszą zaś ufać, że władarze dotrzymają złożonej obietnicy i zrealizują wybrane przez nich projekty.

Po drugie, **decyzja mieszkańców dotyczy jasno określonych i ograniczonych środków finansowych**. Nie należy mylić budżetu partycypacyjnego z konsultacjami społecznymi w sprawie budżetu miasta, gdy zbierane są uwagi do planowanych wydatków. Uczestnicy budżetu partycypacyjnego muszą znać dokładną kwotę, jaką **władarze oddali im do dyspozycji**, to jest kwotę, o której mogą bezpośrednio decydować.

Potrzenie, **budżety partycypacyjne muszą być cykliczne**. Realne procesy dialogu obywatelskiego i partycypacji powinny być stałym elementem zarządzania miastami. Jest to tym bardziej uzasadnione w wypadku włączania mieszkańców w kształtowanie budżetu, który przecież powstaje rokrocznie. Należy też pamiętać – co pokazał przypadek Porto Alegre – że właściwe efekty zastosowania budżetu partycypacyjnego są widoczne dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. A mówiąc najdobitniej, budżet partycypacyjny nie może być jedynie zabiegiem przedwyborczym.

Po czwarte, **realizacja budżetów partycypacyjnych musi odbywać się w oparciu o przejrzyste reguły**. Warto zatem zapewnić mieszkańcom możliwość udziału w budżecie już na etapie ich ustalania i dostosowywania do lokalnych warunków.

Po piąte, **budżet partycypacyjny powinien opierać się na debacie, a nie wyłącznie na głosowaniu**. Decyzje w ramach budżetu obywatelskiego – nawet jeśli ostatecznie zapadają w drodze głosowania na najlepsze projekty – powinny być poprzedzone bezpośrednimi dyskusjami między mieszkańcami miast na temat przeznaczenia środków określonych w budżecie i najpilniejszych potrzeb.

Poszóstę, **należy zadbać o powszechność udziału mieszkańców w budżecie partycypacyjnym**. Uczestnictwo w tym procesie powinno być dostępne dla wszystkich mieszkańców miasta – **a więc** nie tylko dla osób zameldowanych, ale także dla studentów czy obcokrajowców. Ponadto celem kampanii promocyjnej powinno być dotarcie z informacją o budżecie do różnorodnych grup społecznych.

²⁰ Cyt. za: G. Allegretti, http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/Giovanni%20Allegretti_opening_PL.pdf (25.03.2014).

²¹ Zob. więcej: <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/zasady-budzetow.pdf> (24.03.2014); <http://partycypacjaobywatelska.pl/wiadomosc/ile-partycypacji-w-budzecie-obywatelskim/> (24.03.2014).

Po siódme, **urzędnicy powinni wystrzegać się uznaniowości w trakcie weryfikacji projektów**. Ocena projektów zgłoszonych przez mieszkańców powinna mieć charakter formalno-prawny, a nie merytoryczny.

O powyższych zasadach warto dyskutować i je rozwijać, pamiętając, że „budżet obywatelski nie jest antidotum na wszystkie problemy. Jego wprowadzeniu musi towarzyszyć refleksja i dobre przygotowanie. Czasem lepiej poczekać, niż wprowadzać w życie projekty udające budżet obywatelski. Źle wprowadzony budżet obywatelski może być źródłem większej liczby problemów niż pozytywnych zmian”²².



Podstawowe zasady budżetu partycypacyjnego:

1. decyzja mieszkańców jest wiążąca;
2. decyzja mieszkańców dotyczy jasno określonych i ograniczonych środków finansowych;
3. bp jest organizowany cyklicznie;
4. realizacja bp opiera się na przejrzystych regułach;
5. w procesie są zaplanowane dyskusje między mieszkańcami, a nie tylko głosowanie;
6. należy zadbać o powszechność udziału mieszkańców w bp;
7. należy wystrzegać się uznaniowości administracji w trakcie procesu.



1.4. Ramy prawne budżetów partycypacyjnych w Polsce

Za przygotowanie projektu budżetu gminy odpowiedzialny jest burmistrz/wójt/prezydent. Następnie projekt oceniany jest przez komisję budżetową oraz ewentualnie inne komisje, gdzie jest jednocześnie przedmiotem debaty radnych. Kolejny etap to poddanie projektu budżetu pod głosowanie rady gminy/ rady miasta²³.

Nie ma w Polsce przepisów prawnych, które obligowałyby organ wykonawczy (burmistrza, wójta, prezydenta) i radę gminy do konsultowania lub współtworzenia projektu budżetu z mieszkańcami. Co istotne jednak, żaden przepis tego nie zabrania.

Brakuje natomiast bezpośrednich podstaw prawnych dla realizacji w gminach budżetów partycypacyjnych²⁴. Jeśli burmistrz/wójt/prezydent wyrazi wolę wprowadzenia budżetu partycypacyjnego, to zwykle realizuje go w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95). Artykuł 5a ustawy przewiduje, że w sprawach ważnych dla gminy mogą zostać przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami. Budżet z pewnością jest jedną z takich spraw.



Podstawą dla konsultacji społecznych – w tym konsultacji budżetu gminy – jest artykuł 5a ustawy o samorządzie gminnym w brzmieniu:

W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy.



²² B. Martela, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wiadomosc/ile-partycypacji-w-budzecie-obywatelskim/> (27.03.2014).

²³ Zob. <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/Budzet-Gminy.pdf> (25.03.2014).

²⁴ Zob. więcej: <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/05/podstawy-prawne.pdf> (25.03.2014).

Decyzja mieszkańców podjęta w ramach budżetu partycypacyjnego nie jest formalnie wiążąca dla burmistrza/wójta/prezydenta. Według ekspertów, „ustalenia podjęte (zasugerowane) przez mieszkańców co do przeznaczenia środków budżetowych nie posiadają żadnej mocy prawnie wiążącej organ gminy, ponieważ zgodnie z ugruntowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądem istotą konsultacji gminnych jest ich niewiążący charakter. Za cel konsultacji przyjmuje się uzyskanie opinii społeczności na dany temat, w związku z czym nie przyznaje się im charakteru wiążącego”²⁵. Innymi słowy, budżety partycypacyjne w Polsce opierają się na umowie społecznej, czyli publicznej deklaracji rządzących, że zrealizują postulaty mieszkańców.



Decyzja mieszkańców podjęta w ramach budżetu partycypacyjnego nie będzie formalnie wiążąca dla burmistrza/wójta/prezydenta. Podstawą dla zapewniania realizacji budżetu jest umowa społeczna.



Dokumentem wprowadzającym budżet partycypacyjny w gminie może być **zarządzenie burmistrza/wójta/prezydenta** lub **uchwała rady gminy**. Załącznikiem do jednego z tych dokumentów jest zwykle **regulamin** przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego. Określa się w nim: kwotę, o której będą wypowiedziac się mieszkańcy; szczegółowe zasady uczestnictwa; poszczególne etapy procesu i jego harmonogram.

1.5. Z czym nie mylić budżetu partycypacyjnego?



Nie należy mylić budżetu partycypacyjnego z inicjatywą lokalną ani z otwartym konkursem ofert dla organizacji pozarządowych!

Inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnej realizacji zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej²⁶. Inicjatywa lokalna może dotyczyć przedsięwzięć polepszających warunki życia lokalnej społeczności, takich jak budowa lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, czy też działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach²⁷. Wnioski o realizację inicjatywy lokalnej mogą składać mieszkańcy – sami lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Najważniejsze w inicjatywie lokalnej jest to, że angażuje ona w realizację danego przedsięwzięcia zarówno mieszkańców, jak i urząd gminy. Przykładowo²⁸:

- urząd kupuje sadzonki drzew, a mieszkańcy je sadzą;
- mieszkańcy przygotowują program i przekąski, a miasto rozstawia namioty, by urządzić piknik;

²⁵<http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Publikujemy-ekspertyze-prawna-autorstwa-Rafala-Trykozko-dotyczaca-mozliwosci-wprowadzania-budzetu-obywatelskiego-w-miastach..pdf> (25.03.2014).

²⁶ Jej ramy reguluje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm. Rozdział 2a) oraz uchwała danej gminy.

²⁷ Pełen katalog możliwych działań w ramach inicjatywy lokalnej określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rozdział 2a, Art. 19b.

²⁸ Cyt. za: <http://www.maszglos.pl/2013/04/co-z-ta-inicjatywa-lokalna/> (27.03.2014).

- mieszkańcy poświęcają wolny czas na budowę placu zabaw, a urząd zapewnia wsparcie finansowe poprzez zakup niezbędnych materiałów.

Podsumowując, inicjatywa lokalna zakłada współdziałanie społeczności lokalnej w realizacji przedsięwzięcia, przy czym może to być wkład rzeczowy, finansowy lub pracy społecznej.

Czym inicjatywa lokalna różni się od budżetu partycypacyjnego? Otóż za realizację projektów wybranych w ramach budżetu partycypacyjnego w pełni odpowiada urząd gminy. Zgłaszając projekt do budżetu, nie możemy wskazać jego konkretnego wykonawcy (na przykład organizacji pozarządowej XYZ), gdyż urząd, realizując dane zadanie, będzie musiał przestrzegać między innymi prawa zamówień publicznych. Jeśli zatem mieszkańcy chcą zorganizować piknik sąsiedzki i są gotowi przygotować poczęstunek, ale potrzebują wsparcia finansowego w postaci zakupu produktów żywnościowych, to lepszym rozwiązaniem będzie skorzystanie z inicjatywy lokalnej.

Kiedy sprawdza się inicjatywa lokalna?

- gdy mieszkańcy chcą mieć wpływ na swoje najbliższe otoczenie
- gdy mieszkańcy potrzebują pomocy władz miasta
- gdy mieszkańcy chcą współrealizować przedsięwzięcie

Kiedy sprawdza się budżet partycypacyjny?

- gdy mieszkańcy chcą decydować o mieście
- gdy mieszkańcy mają swoje pomysły na działania w mieście
- gdy mieszkańcy chcą, aby ich pomysły zostały zrealizowane przez władze miasta

Budżetu partycypacyjnego nie należy także mylić z otwartymi konkursami ofert dla organizacji pozarządowych, które służą zleceniu przez administrację publiczną realizacji konkretnych zadań publicznych do wykonania organizacjom pozarządowym²⁹. Konkursy te służą do budowania współpracy między administracją i organizacjami, a nie do dialogu obywatelskiego między administracją a mieszkańcami.

Tabela 7. Porównanie budżetu partycypacyjnego, inicjatywy lokalnej i konkursu ofert dla ngo			
	Budżet partycypacyjny	Inicjatywa lokalna	Otwarty konkurs ofert dla organizacji pozarządowych
Kto zgłasza projekty?	Mieszkańcy	Mieszkańcy (sami lub za pośrednictwem organizacji pozarządowej)	Organizacje pozarządowe
Kto wybiera zwycięskie projekty?	Mieszkańcy	Komisja złożona z urzędników	Komisja złożona z urzędników
Kto realizuje zwycięskie projekty?	Urząd miasta/gminy	Mieszkańcy wspólnie z urzędem miasta lub gminy	Organizacja pozarządowa

²⁹ <http://www.pozytek.gov.pl/Zlecenie,realizacji,zadan,382.html> (27.03.2014).

Część 2.

Budżet partycypacyjny w praktyce. Model warszawski

2.1. Podstawowe wyzwania związane z realizacją budżetu partycypacyjnego w Warszawie

Osoby odpowiedzialne za realizację budżetu partycypacyjnego w Warszawie od samego początku musiały zmierzyć się z szeregiem wyzwań. Pierwszym spośród nich był krótki czas na jego przygotowanie. Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz dopiero w połowie lipca 2013 roku ogłosiła, że będzie wdrażany budżet partycypacyjny na rok 2015³⁰. Wprowadzenie bp poparła Rada Warszawy³¹. Podjęcie tej decyzji przed referendum w sprawie odwołania Prezydent Warszawy wywołało pewną dozę nieufności wśród działaczy społecznych i miejskich aktywistów. Jednak, jak twierdzi działaczka miejska Joanna Erbel,

niezależnie od tego, w jakim kontekście zapadła decyzja o przeprowadzeniu budżetu partycypacyjnego w Warszawie, nie należy się na niego obrażać. [...] Zamiast narzekać, powinniśmy się jako strona społeczna zastanowić, w jaki sposób możemy wykorzystać ten proces nie tylko do kosmetycznych poprawek naszego najbliższego otoczenia, ale również do zmobilizowania mieszkanki i mieszkańców, którym postulaty głoszone przez ruchy miejskie wydają się zbyt radykalne lub nierealne³².

Drugim wyzwaniem było dopasowanie pomysłu na budżet partycypacyjny w stolicy do specyficznego ustroju Warszawy, która jest podzielona na 18 jednostek pomocniczych, czyli dzielnic m.st. Warszawy. W innych miastach – jak na przykład w Łodzi – mieszkańcy mogli zgłaszać projekty lokalne i dotyczące całego miasta. W Warszawie zdecydowano o wprowadzeniu budżetu partycypacyjnego w każdej dzielnicy, co sprawia, że faktycznie mamy do czynienia aż z osiemnastoma równoległymi procesami. Od razu pojawił się dylemat, czy każda dzielnica ma wypracować swoje własne zasady, czy jednak powinno dążyć się do ich ujednoczenia w całym mieście. Oba stanowiska można poprzeć ważkimi argumentami. Oddolne opracowanie zasad – czyli na poziomie dzielnicy – od samego początku zwiększa zaufanie i zaangażowanie mieszkańców. Z kolei ujednoczenie zasad niesie ze sobą ułatwienie kampanii edukacyjnej i promocyjnej o budżecie. Ostatecznie Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy po zebraniu uwag od dzielnic – gdzie zdania były podzielone – przychyliło się do drugiego wariantu, czyli do znacznego ujednoczenia zasad w skali miasta.

Urzednicy miejscy podkreślają, że pierwszy rok realizacji budżetu partycypacyjnego w Warszawie jest rokiem pilotażowym. Oznacza to, że stosowane rozwiązania będą przedmiotem namysłu, mogą też podlegać zmianom w kolejnych latach. Realizację budżetu partycypacyjnego w Warszawie opiniuje **Rada ds. budżetu partycypacyjnego w Warszawie**, w skład której wchodzi 15 osób, w tym eksperci społeczni wyłonieni w drodze otwartego naboru oraz przedstawiciele władz miasta (Rady m.st. Warszawy, Biura Planowania Budżetowego, Biura Rozwoju Miasta, Centrum Komunikacji Społecznej)³³.

³⁰<http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20131003/budzet-partycypacyjny-jak-sie-robi-w-warszawie> (31.03.2014).

³¹http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,15286247,Radni_poparli_wprowadzenie_budzetu_partycypacyjnego.html#TRrelSST (31.03.2014).

³²<http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20140120/erbel-budzet-partycypacyjny-dlaczego-warto-sie-wlaczyc> (31.03.2014).

³³ <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1/rada-ds-bud-etu-partycypacyjnego> (31.03.2014).

Budżet partycypacyjny w Warszawie jest realizowany w oparciu o zarządzenie nr 5409/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 stycznia 2014 roku w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego³⁴. Załącznik do zarządzenia stanowi regulamin przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Mieście Stołecznym Warszawie na rok 2015³⁵.

2.2. Budżet partycypacyjny w dzielnicach Warszawy. Różnice i elementy wspólne

Do najważniejszych różnic między dzielnicami należy zaliczyć kwoty przeznaczone na budżet partycypacyjny oraz wypracowany oddolnie podział terytorialny dzielnic. Wspólne zaś są zasady udziału w budżecie, w tym zgłaszania projektów, ich weryfikacji i wyboru poprzez głosowanie.

Dzielnice Warszawy mogły zdecydować o konkretnej kwocie, którą przeznaczą na budżet partycypacyjny. Według wytycznych Prezydent m.st. Warszawy w pierwszym roku powinno to być od 0,5% do 1% budżetu dzielnicy (tabela 8). Na przeznaczenie 1% budżetu zdecydowały się trzy dzielnice: Bemowo, Ochota i Ursynów.

Drugą kwestią, w której władze dzielnic miały autonomię, był podział terytorialny. Uznano, że podział ten powinien odzwierciedlać specyfikę każdej z dzielnic, zatem nie należy go z góry narzucać. Każda z dzielnic mogła wybrać jedną z trzech możliwości:

- mieszkańcy zgłaszają tylko projekty ogólnodzielnicowe;
- mieszkańcy zgłaszają projekty ogólnodzielnicowe i projekty dotyczące mniejszych obszarów (osiedlowe/lokalne);
- mieszkańcy zgłaszają tylko projekty dotyczące mniejszych obszarów (osiedlowe/lokalne).

Podziały terytorialne były żywo dyskutowane w dzielnicach, zarówno przez zespoły ds. budżetu partycypacyjnego, jak i przez mieszkańców w toku konsultacji społecznych. Przykładowo, na Pradze Południe zrezygnowano z projektów ogólnodzielnicowych, gdyż obawiano się, że zostaną one zmonopolizowane przez mieszkańców Saskiej Kępy, którzy są bardziej aktywni niż mieszkańcy Kamionka czy Gocławia. Podobnie w innych dzielnicach rozważano konsekwencje zastosowania każdej z możliwości i starano się dobrać optymalne rozwiązanie.³⁶

Tabela 8. Budżet partycypacyjny w dzielnicach Warszawy. Różnice w kwotach i podziale terytorialnym⁷

Dzielnica	Kwota	Część budżetu dzielnicy	Podział
Bemowo	2 000 000 zł	1%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Białołęka	1 500 000 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy i podział na 3 obszary
Bielany	1 548 521 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Mokotów	2 500 000 zł	0,5%	Podział na 8 obszarów
Ochota	2 100 000 zł	1%	Ogólnodzielnicowy i podział na 3 obszary

³⁴http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/zarządzenie_o_budżecie_partycypacyjnym_0.pdf (31.03.2014).

³⁵http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/zalacznik_do_zarządzenia_nr_5409_2014_0.pdf (31.03.2014).

³⁶ <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1/bud-et-partycypacyjny-w-dzielnicach> (31.03.2014).

Praga Południe	2 100 000 zł	0,5%	Podział na 8 obszarów
Praga Północ	1 200 000 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Rembertów	271 315 zł	0,5%	Podział na 3 obszary
Śródmieście	2 643 000 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Targówek	1 360 000 zł	0,5%	Podział na 4 obszary
Ursus	640 906 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Ursynów	3 000 000 zł	1%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Wawer	842 000 zł	0,5%	Podział na 4 obszary
Wesoła	300 000 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Wilanów	395 684 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
Włochy	546 624 zł	0,5%	Podział na 4 obszary
Wola	2 000 000 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy i podział na 5 obszarów
Żoliborz	684 963 zł	0,5%	Ogólnodzielnicowy, bez podziału
OGÓŁEM:	25 633 013 zł		



Co jest wspólne dla wszystkich dzielnic? Po pierwsze, w każdej dzielnicy powstał **zespół ds. budżetu partycypacyjnego**, czyli grupa osób powołana uchwałą zarządu dzielnicy do monitorowania i wspierania jego przebiegu. W skład zespołu wchodzi mieszkańcy, organizacje pozarządowe, radni rady dzielnicy i osiedli oraz urzędnicy³⁷.

Po drugie, **w każdej dzielnicy obowiązują jednakowe zasady uczestnictwa**. W budżecie partycypacyjnym mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Warszawy bez ograniczeń wiekowych.

Po trzecie, **zgłaszać projekty można w każdej dzielnicy bez limitu**. Nie trzeba mieszkać w danej dzielnicy, aby zgłosić projekt na jej terenie.

Po czwarte, **weryfikacja projektów wszędzie dotyczy tylko aspektów formalno-finansowych**. Dzielnice nie prowadzą weryfikacji merytorycznej.

Po piąte, **głosować można tylko w jednej wybranej dzielnicy**. To głosujący decyduje, z którą dzielnicą czuje się najbardziej związany i gdzie chce wybierać projekty. Jednak może to zrobić tylko w jednym miejscu.

2.3. Przebieg i harmonogram budżetu partycypacyjnego w Warszawie

Tabela 9. Etapy budżetu partycypacyjnego w Warszawie

- Przygotowania i kampania informacyjna (wrzesień 2013 – styczeń 2014).
- Zgłaszanie projektów do budżetu partycypacyjnego w dzielnicach (20 stycznia – 10 marca 2014).
- Weryfikacja projektów w dzielnicach (17 lutego – 5 maja 2014).
- Preselekcja, czyli wybór projektów pod głosowanie (11–22 maja 2014).
- Dyskusja nad projektami (25 maja – 18 czerwca 2014).
- Głosowanie (20–30 czerwca 2014).
- Ogłoszenie projektów wybranych do realizacji (15 lipca 2014).

³⁷<http://twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1bud-et-partycypacyjny-w-dzielnicach/zespo-y-ds-bud-etu-partycypacyjnego-w-dzielnicach> (31.03.2014).

Przygotowania i kampania informacyjna (wrzesień 2013 – styczeń 2014).

Ważnym elementem przygotowań do realizacji budżetu partycypacyjnego było powołanie: Rady ds. budżetu partycypacyjnego przy Prezydent m.st. Warszawy; zespołów ds. budżetu partycypacyjnego w dzielnicach oraz dzielnicowych koordynatorów ds. budżetu partycypacyjnego³⁸. Oprócz tego, Centrum Komunikacji Społecznej rozpoczęło kampanię informacyjno-edukacyjną dotyczącą budżetu. W każdej dzielnicy odbyły się spotkania konsultacyjne z mieszkańcami, w trakcie których uczestnicy mogli się wypowiedzieć na temat podziału terytorialnego dzielnicy oraz kwot przyporządkowanych do poszczególnych obszarów.



We wrześniu lub październiku każdego roku mieszkańcy mogą się zgłosić do udziału w pracach zespołu ds. budżetu partycypacyjnego w dzielnicy, którego zadaniem jest monitorowanie realizacji bp.



Zgłaszanie projektów do budżetu partycypacyjnego w dzielnicach (20 stycznia – 10 marca 2014). Zgłaszane projekty muszą spełnić następujące warunki: 1) powinny mieścić się w zadaniach własnych dzielnicy; 2) ich budżet nie powinien przekraczać limitu pieniędzy przeznaczonych na dany obszar terytorialny; 3) projekty powinny być możliwe do zrealizowania w ciągu jednego roku budżetowego, czyli od stycznia do grudnia 2015 roku; 4) projekty powinny być zlokalizowane na terenie należącym do miasta. Projekty zgłasza się na specjalnym formularzu, jednolitym dla całego miasta, który jest dostępny w wersji elektronicznej³⁹. Każdy projekt musi poprzeć 15 mieszkańców Warszawy poprzez złożenie swojego podpisu na liście poparcia (na liście trzeba podać adres zamieszkania w Warszawie). Pomoc w sporządzeniu kosztorysów projektów można uzyskać na specjalnych dyżurach miejskich i dzielnicowych⁴⁰. W bieżącym roku we wszystkich dzielnicach zgłoszono 2204 projekty⁴¹.



W każdej z dzielnic Warszawy można zgłosić dowolną ilość projektów.

Weryfikacja projektów w dzielnicach (17 lutego – 5 maja 2014). Weryfikacja projektów dotyczy aspektów formalnych, czyli spełnienia opisanych powyżej warunków, oraz aspektów finansowych. Zadaniem urzędników jest weryfikacja budżetu i jego urealnienie. Jeśli faktyczne koszty projektu będą przewyższać kwotę przeznaczoną dla obszaru, do którego odnosi się zgłoszony projekt, będzie to stanowić podstawę do jego odrzucenia. Zweryfikowane projekty są następnie przekazywane do zespołów ds. budżetu partycypacyjnego w dzielnicach, gdzie dokonywane jest ostateczne zatwierdzenie list pozytywnie zweryfikowanych projektów. Jeśli członkowie zespołów będą mieć zastrzeżenia do weryfikacji, mogą prosić o wyjaśnienia urzędnika, który ją przygotował, a także zadecydować o ponownej weryfikacji wniosku. Lista pozytywnie zweryfikowanych projektów jest ogłaszana do 5 maja na stronie www.twojbudzet.um.warszawa.pl oraz na stronach internetowych i tablicach ogłoszeniowych urzędu dzielnicy.

³⁸ Lista koordynatorów: <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1bud-et-partycypacyjny-w-dzielnicach/koordynatorzy-ds-bud-etu-partycypacyjnego-w-dzielnicy> (01.04.2014).

³⁹ Pod adresem: http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/formularz_zgloszeniowy.pdf (01.04.2014).

⁴⁰ <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/na-g-wnej/terminy-dy-ur-w-konsultacyjnych-i-spotka-z-mieszka-cami> (01.04.2014).

⁴¹ http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15622727,2204_pomyslow_na_wydanie_26 mln_zl__To_duzo_czy_malo_.html (01.04.2014).



Weryfikacja dotyczy aspektów formalnych i finansowych. Nie ma kryteriów merytorycznych dotyczących np. zgodności projektów ze strategią rozwoju miasta.

Preselekcja, czyli wybór projektów pod głosowanie (11-22 maja 2014). Istotą preselekcji jest ograniczenie liczby wniosków, o których będą dyskutować mieszkańcy i spośród których wybiorą oni projekty do realizacji w następnym roku budżetowym. Wprowadzenie preselekcji jest rozwiązaniem, które sprawdziło się już w innych miastach. Mieszkańcy nie są bowiem w stanie zapoznać się z opisem kilkuset projektów, a bez tej wiedzy debata o nich staje się fikcją. Tymczasem w budżecie partycypacyjnym ważne jest dyskutowanie o potrzebach lokalnych społeczności. Co istotne, preselekcji nie dokonują urzędnicy, lecz mieszkańcy, którzy zgłosili projekty.

Preselekcja ma następujący przebieg: kiedy w danym obszarze terytorialnym liczba projektów pozytywnie zweryfikowanych przekroczy 50, urząd dzielnicy zorganizuje spotkania preselekcyjne, na które zapraszani są wszyscy autorzy projektów. Jeśli autor (lub jego reprezentant) nie weźmie udziału w żadnym ze spotkań, to jego projekt zostanie na tym etapie odrzucony. W trakcie spotkań każdy autor (lub jego reprezentant) prezentuje swój projekt. Następnie każdy wybiera 5 najlepszych jego zdaniem projektów, którym wystawia ocenę od 1 do 5 (projekt oceniany najwyżej otrzymuje 5 punktów, projekt oceniany najniżej otrzymuje 1 punkt. Pozostałe trzy uzyskują odpowiednio 4, 3 lub 2 punkty). Po zakończeniu wszystkich zaplanowanych spotkań preselekcyjnych wszystkie punkty zostaną sumowane i stworzone zostanie listy rankingowe. Za przyjęte pod głosowanie mieszkańców uznaje się te 50 projektów, które uzyskały największą liczbę punktów. Jeżeli ostatnią pozycję na liście rankingowej zajmuje ex aequo kilka projektów, o tym, który z nich zostaje przyjęty, decyduje losowanie.



Preselekcji – czyli ograniczenia liczby wniosków przekazanych do dyskusji i głosowania – nie dokonują urzędnicy, lecz mieszkańcy, którzy zgłosili projekty.

Dyskusja nad projektami (25 maja – 18 czerwca 2014). W każdym obszarze terytorialnym (w dzielnicach i na osiedlach) zostaną zorganizowane publiczne dyskusje dotyczące 50 projektów, które przeszły weryfikację oraz preselekcję dokonywaną przez mieszkańców – autorów. Celem spotkań jest zaprezentowanie szerszemu gronu mieszkańców projektów, na które będą mogli głosować. Istotna jest dyskusja na temat potrzeb i priorytetów na danym terenie. Mieszkańcy będą mieć okazję do wspólnego zastanowienia się, czy zgłoszone projekty odpowiadają na potrzeby społeczne, których zaspokojenie jest ich zdaniem najpilniejsze.



Każdy mieszkaniec może przyjść na spotkanie i podyskutować z innymi mieszkańcami o projektach, na które będzie można głosować.

Głosowanie (20-30 czerwca 2014). Głosowanie odbywa się na karcie do głosowania, jednolitej dla całego miasta⁴². W trakcie głosowania obowiązują następujące zasady:

- głosowanie jest jawne;

⁴² Można ją pobrać tu: http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/karta_do_glosowania_i_zgoda.pdf

- głosować może każdy mieszkaniec Warszawy bez względu na wiek;
- każdy mieszkaniec może głosować tylko jeden raz;
- można głosować tylko w jednej dzielnicy, ale można ją dowolnie wybrać;
- można wybrać maksymalnie 5 projektów w danym obszarze, każdemu przyznając równoważny głos.

Głos oddać można na kilka sposobów:

- internetowo: od 20 czerwca do 30 czerwca 2014 roku;
- listownie: wysyłając formularz do głosowania na adres urzędu dzielnicy z dopiskiem „Budżet partycypacyjny 2015”. Aby głos był ważny, musi wpłynąć do urzędu pomiędzy 20 a 30 czerwca 2014 roku;
- osobiście: przychodząc do Wydziału Obsługi Mieszkańców dzielnicy w dniach **23–27 czerwca 2014 r.** w godzinach jego pracy. W dzielnicy będą mogły również działać specjalne punkty do głosowania (należy sprawdzić, jakie i gdzie).



1. Głosowanie jest jawne.

2. Można głosować internetowo, listownie lub osobiście.

3. Można głosować tylko w jednej dzielnicy:

- gdy w dzielnicy są tylko projekty ogólnodzielnicowe - można wybrać 5 projektów ogólnodzielnicowych.
- gdy dzielnica jest tylko podzielona na obszary - można wybrać 5 projektów tylko w 1 obszarze.
- gdy w dzielnicy są projekty ogólnodzielnicowe oraz podział na obszary - można wybrać 5 projektów ogólnodzielnicowych oraz dodatkowo 5 projektów w 1 obszarze.

Ogłoszenie listy zwycięskich projektów, które zostaną przeznaczone do realizacji, odbędzie się 15 lipca 2014 roku.



2.4 Czy budżet w Warszawie jest naprawdę partycypacyjny? Przegląd zasad

Budżet partycypacyjny w Warszawie jest realizowany po raz pierwszy. Ocena jego przebiegu jest zatem sprawą przyszłości. Ewaluacja ma być dokonana po 15 lipca 2014 roku. Pozwoli ona na wskazanie mocnych i słabych stron procesu, a następnie na dokonanie modyfikacji procedur. Na obecnym etapie możemy jednak odnieść się do założeń, którymi kierowano się, projektując warszawski model budżetu partycypacyjnego. Punktem wyjścia muszą być zatem zasady, które zostały przedstawione w pierwszej części tekstu.

Czy decyzje mieszkańców będą wiążące? Warszawski budżet partycypacyjny jest realizowany w oparciu o art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, czyli formalnie jest procesem konsultacji społecznych. Jak wspominałam, w Polsce nie ma przepisów prawnych umożliwiających związanie prezydenta czy burmistrza decyzją mieszkańców. W takim stanie rzeczy liczą się publiczne deklaracje rządzących. Takie deklaracje były składane zarówno przez Prezydenta m.st. Warszawy Hannę Gronkiewicz-Waltz, jak i stołecznych urzędników, m.in. sekretarza m.st. Warszawy Marcina Wojdata oraz dyrektora Centrum Komunikacji Społecznej Jarosława Józwiaka. W tej sytuacji rolę mieszkańców i organizacji pozarządowych jest stałe monitorowanie działań władzy, a więc sprawdzanie, czy projekty, które wygrały w głosowaniu, są faktycznie realizowane.

Czy decyzja mieszkańców dotyczy jasno określonych i ograniczonych środków finansowych?

Tak. Każda z dzielnic określiła dokładną kwotę, którą przeznaczy na budżet partycypacyjny. Kwota ta nie powinna już ulec zmianie, to znaczy nie powinno się zwiększać budżetu partycypacyjnego po rozpoczęciu całej procedury, gdyż to wypacza jego wyniki (np. mieszkańcy mogliby chcieć zgłosić projekty o większych budżetach, gdyby cała pula środków była większa).

Czy budżet partycypacyjny w Warszawie będzie cykliczny? Taką deklarację złożyły władze miasta, lecz nie ma ona charakteru wiążącego. W zarządzeniu Prezydent jest tylko mowa, że „w oparciu o zdobyte doświadczenie z realizacji budżetu partycypacyjnego na rok 2015, w latach następnych w niniejszym zakresie przyjmowane będą odrębne zarządzenia”. Jednakże Rada ds. budżetu partycypacyjnego przy Prezydent m.st. Warszawy, która ma charakter opiniodawczo-doradczy, została powołana na trzyletnią kadencję, a do jej zadań mają należeć również działania zmierzające do rozwoju budżetu partycypacyjnego w Warszawie, a nie tylko w dzielnicach. Ostateczną odpowiedź na postawione wyżej pytanie poznamy jednak, gdy faktycznie dojdzie do realizacji kolejnych edycji budżetu partycypacyjnego w stolicy.

Czy realizacja budżetu partycypacyjnego w Warszawie odbywa się w oparciu o przejrzyste reguły? Podstawowe minimum dla zapewnienia przejrzystości procesu wynika z uchwalenia regulaminu procesu bp w Warszawie⁴³, w którym określone zostały reguły zgłaszania projektów, weryfikacji, preselekcji i głosowania. Jednakże równie istotny dla oceny transparentności procesu będzie jego odbiór społeczny. Badanie, jak ludzie postrzegają reguły budżetu partycypacyjnego, powinno być elementem ewaluacji.

Czy budżet partycypacyjny w Warszawie zakłada również debatę? Tak. W procesie zaplanowano spotkania dyskusyjne z mieszkańcami, które będzie organizować miasto. Pozytywnym aspektem bp było organizowanie wielu dodatkowych oddolnych wydarzeń przez miejskich aktywistów, klubokawiarnie i organizacje pozarządowe na etapie zgłaszania projektów. Można się spodziewać licznych dodatkowych debat – poza tymi organizowanymi przez miasto – także w czerwcu, przed etapem głosowania. Zaplanowanie debat i dyskusji mieszkańców pozytywnie wyróżnia model warszawski na tle wielu innych polskich miast, gdzie wybór projektów w ramach budżetu partycypacyjnego ograniczał się do głosowania.

Czy zadbano o powszechność udziału mieszkańców w budżecie partycypacyjnym? Model warszawski wyróżnia się pozytywnie na tle wielu miast, w których wprowadzano m.in. ograniczenia wiekowe bądź stosowano wymóg zameldowania przy uczestnictwie w budżecie. W stolicy w budżecie mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Warszawy. Biuro Prawne Urzędu Miasta uzasadniło to w sposób następujący:

W budżecie partycypacyjnym może uczestniczyć każdy mieszkaniec m.st. Warszawy. Ustawodawca nie określa żadnych ram czasowych dla uzyskania statusu mieszkańca. Przyjmuje się, że miejsce zamieszkania zależy od zamiaru (woli) konkretnej osoby, przy czym o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty. Należy zaznaczyć, że dla przynależności do wspólnoty gminnej nie mają znaczenia okoliczności subiektywne, takie jak wiek, płeć, rasa, narodowość czy obywatelstwo. Ponadto dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma znaczenia czas zamieszkiwania w gminie⁴⁴.

⁴³ http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/zalacznik_do_zarzadzenia_nr_5409_2014_0.pdf (01.04.2014).

⁴⁴ Opinia prawna Biura Prawnego Urzędu m.st. Warszawy z dnia 10 marca 2014 roku.

Dzięki takiej interpretacji w warszawskim budżecie partycypacyjnym mogą brać udział osoby niepełnoletnie (dzieci i młodzież), studenci czy cudzoziemcy mieszkający w Warszawie.

Czy urzędnicy wystrzegają się uznaniowości w trakcie weryfikacji projektów?

W założeniu weryfikacja projektów dotyczy jedynie aspektów prawnych oraz finansowych. Jednakże trudno jednoznacznie ocenić jej realny przebieg. Będzie to możliwe po okresie realizacji pierwszej edycji budżetu. Jednakże warto podkreślić, że weryfikację monitorują dzielnicowe zespoły ds. budżetu partycypacyjnego, a także pośrednio opiniuje ją Rada ds. budżetu.

Słowo końcowe

Zachęcam wszystkich mieszkańców Warszawy do uczestnictwa w budżecie partycypacyjnym! Ale zachęcam nie tylko do zgłaszania projektów, dyskusji i głosowania, ale także do społecznego monitorowania obietnic władz miasta.

Dla realizacji budżetów partycypacyjnych w Polsce brakuje ram prawnych i problem ten wielokrotnie podnosiły już organizacje społeczne. Coraz bardziej świadomi są go również przedstawiciele administracji. Powoli rozważa się wprowadzenie specjalnej ustawy regulującej możliwość współdecydowania przez mieszkańców o budżetach gmin. Tymczasem jednak musimy zdać się na umowę społeczną i wzajemnie sobie zaufać. Mieszkańcy rządzącym. Rządzący mieszkańcom. Za kilka lat może się okazać, że ustawa nie jest konieczna, gdyż umowa społeczna wystarczy do realizacji procesów współdecydowania o finansach gminy.

Warto też pamiętać, że budżet partycypacyjny nie rozwiązuje wszystkich problemów. Musimy być świadomi jego ograniczeń. Stała refleksja nad realizacją budżetów partycypacyjnych musi być nieodłącznym elementem tego procesu, aby zaangażowanie mieszkańców w rozwój miast było rzeczywiste, a nie fikcyjne czy marginalne. Musimy zatem wspierać inne procesy partycypacyjne oraz szukać dobrych rozwiązań, wychodząc od konkretnych problemów.

Nota o autorce

Marta Szaranowicz-Kusz

Współzałożycielka i członkini zarządu Fundacji Pole Dialogu. Adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Obroniła doktorat o wpływie imigracji na instytucję obywatelstwa. Realizuje badania społeczne i ewaluacyjne dotyczące partycypacji obywatelskiej. W Fundacji Pole Dialogu prowadzi procesy partycypacyjne oraz szkolenia dla administracji publicznej i organizacji pozarządowych o konsultacjach społecznych. Pracuje głównie metodami warsztatowymi. Autorka podręcznika „Konsultacje społeczne w pomocy społecznej. Partycypacyjne tworzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych”. Członkini Rady ds. Budżetu Partycypacyjnego przy Prezydent m.st. Warszawy.