

**Coraz więcej samorządów aktywizuje mieszkańców przez udział w decydowaniu o wydatkach lokalnych w formie tzw. budżetów partycypacyjnych. Stosowane są różne rozwiązania praktyczne i proceduralne. W gronie organizacji pozarządowych i wśród specjalistów toczy się dyskusja o tym procesie oraz o zagrożeniach i szansach związanych z jego prawnym uregulowaniem.**

**Marta Szaranowicz-Kusz**

## **Budżet partycypacyjny w Polsce**

Dialog z obywatelami ma liczne korzyści. Mieszkańcy są lepiej poinformowani o planach i decyzjach podejmowanych przez administrację, a rządzący mają lepsze rozpoznanie potrzeb obywateli. Partycypacja nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, gdyż nie zawsze możliwe jest osiągnięcie konsensusu. Ostatecznie trzeba podjąć decyzję, która nie zawsze będzie uwzględniać wszystkie interesy. Ważne jednak, aby wszystkie zostały nazwane i wypowiedziane – dzięki temu decyzja będzie lepsza, bo uwzględni rozmaite ograniczenia. Jak wynika z wielu badań, obywatele są w stanie zaakceptować decyzje sprzeczne z ich oczekiwaniami pod warunkiem, że ich argumenty zostaną wysłuchane i poważnie rozważone<sup>1</sup>.

Wzrost zainteresowania partycypacją obywatelską można rozumieć jako remedium na kryzys demokracji przedstawicielskiej, objawiający się niską frekwencją wyborczą i brakiem zaufania do instytucji publicznych. W Polsce jest on również związany z finansowaniem – m.in. ze środków zapewnianych przez Unię Europejską, Norwegię, Szwajcarię – działań wzmacniających udział obywateli w rządzeniu. Te środki pozwoliły na realizację wielu projektów partycypacyjnych, w tym konsultacji społecznych, narad obywatelskich czy budżetów partycypacyjnych.

Budżet partycypacyjny (dalej: bp) narodził się w brazylijskim mieście Porto Alegre. Stosowanie partycypacji nie było celem

samym w sobie, lecz sposobem mającym prowadzić do zmiany społecznej. Wobec problemów, takich jak przestępczość, bieda, rozwarstwienie społeczne, bp miał włączać wykluczone grupy społeczne w zarządzanie sprawami lokalnymi, poprawić przejrzystość i efektywność redystrybucji wydatków, przywrócić zaufanie obywateli do władz oraz budować współodpowiedzialność mieszkańców za miasto<sup>2</sup>. Eksperyment z Porto Alegre okazał się sukcesem – o ile w pierwszym roku jego funkcjonowania (1990 r.) w zgromadzeniach publicznych wzięło udział 976 mieszkańców, o tyle w 2004 r. w proces decyzyjny było zaangażowanych już 50 tys. osób (miasto liczy ponad 1 mln mieszkańców). Co istotne, w procesie licznie brały udział osoby o najniższych dochodach, które zwykle trudno jest zachęcić do udziału w życiu publicznym<sup>3</sup>.

### **BUDŻET PARTYCYPACYJNY W POLSCE**

Pomysł wprowadzenia pierwszego w Polsce budżetu partycypacyjnego pojawił się w 2010 r. za sprawą Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej. Mieszkańcom miasta przekazano prawo do wydatkowania około 3 mln zł, czyli nieco poniżej 1% wydatków

<sup>2</sup> P. Sadura, *Podzielmy się kulturą. Budżet partycypacyjny w Domu Kultury Śródmieście. Opis procesu wraz z rekomendacjami*, Fundacja Pole Dialogu, Warszawa 2013, s. 11.

<sup>3</sup> R. Górski, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej / partycypacyjnej*, Poznań–Kraków 2005, s. 20.

<sup>1</sup> W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna*, Warszawa 2009, s. 355.

z budżetu<sup>4</sup>. W 2012 r. bp wprowadziły Bydgoszcz, Elbląg, Płock, Poznań, Radom, Tarnów i Zielona Góra. Rok później bp wdrożono w co najmniej 40 miejscowościach, dołączyły także gminy poniżej 25 tys. mieszkańców (Gostyń, Gorlice, Mrągowo, Puławy, Sochaczew, Świebodzice, Zduńska Wola). W 2014 r. bp został zrealizowany w co najmniej 88 miastach, w tym w większości dużych.

Największe kwoty do decyzji mieszkańców przekazały duże miasta – Łódź (30 mln zł w 2013 r.), Warszawa (26 mln zł w 2013 r.) czy Wrocław (20 mln zł w 2014 r.). Jednak ważniejszym wskaźnikiem jest procentowy udział bp w całkowitym budżecie gminy oraz wydatkach majątkowych (środkach zwykle przeznaczanych na lokalne inwestycje). Według aktualnych danych o 88 gminach realizujących bp, dotychczas jedynie 8 przekazało mieszkańcom powyżej 1% budżetu. Rekordzistą okazały się Kęty w woj. małopolskim, w których bp w 2013 r. objął 3,96% budżetu. Kolejnych 37 gmin wyasygnowało od 0,51 do 1% budżetu. W 12 przypadkach mieszkańcy mieli wpływ na mniej niż 0,25% budżetu. Najniższy udział bp w stosunku do całego budżetu wśród dużych miast odnotowano we Wrocławiu (zaledwie 0,08%).

Jeśli chodzi o procentowy udział bp w wydatkach majątkowych gminy, liderem ponownie są Kęty, które przekazały do decyzji mieszkańców 17,63% środków przeznaczanych na inwestycje. Kolejne w rankingu są Mrągowo (16,41%), Świdnica (12,37%), Sochaczew (9,16%) i Skierniewice (8,44%). Natomiast największe miasta nie przekazują istotnej części środków inwestycyjnych do decyzji mieszkańców. W 2013 r. we Wrocławiu było to zaledwie 0,45%, w Szczecinie 0,95%, w Poznaniu 1,65%, a w Gdańsku 1,97%. Spośród dużych miast najlepiej wypada Łódź, choć nadal przeznaczają one zaledwie na 5,17% budżetu inwestycyjnego.

Podczas gdy mieszkańcy Porto Alegre w toku debaty wskazują priorytety w wydatkach publicznych, mieszkańcy polskich miast i gmin decydują zwykle o przeznaczeniu środków, które nie przekraczają 1% budżetu. Polacy nie mają więc znacznego wpływu na redystrybucję środków publicznych ani na priorytety inwestycyjne. Dzieje się tak także dlatego, że brakuje mechanizmów konsultowania bądź współdecydowania o reszcie budżetu.

## ASPEKTY PRAWNE

Brak jest bezpośrednich podstaw prawnych do stosowania budżetu partycypacyjnego. Procedura tworzenia i uchwalania budżetu jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) nie uwzględnia mechanizmów współdecydowania przez mieszkańców. Nie ma przepisów, które obliowałyby organ wykonawczy i radę gminy do współtworzenia projektu budżetu przy udziale mieszkańców lub konsultowania z nimi ważnych decyzji finansowych, choć również żaden przepis tego nie zabrania. Jeśli burmistrz wyrazi wolę wprowadzenia bp, to zwykle realizuje go zgodnie z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, której art. 5a przewiduje, że w sprawach ważnych dla gminy mogą zostać przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami.

Wynik konsultacji społecznych nie jest jednak wiążący. Tymczasem bp jest procesem współdecydowania, a nie konsultowania, czyli: *mieszkańcy muszą mieć gwarancję, że ich wola zostanie uszanowana, a wybrane przez nich projekty – sfinansowane w kolejnym roku budżetowym. Przyjęło się więc, że w przypadku procesu budżetu partycypacyjnego władze gminy deklarują, że decyzje*

*mieszkańców zostaną przez nie uznane za wiążące. Takie rozwiązanie ma wyłącznie charakter umowy społecznej, zawartej pomiędzy władzami a mieszkańcami*<sup>5</sup>. Mieszkańcy nie mają jednak środków prawnych, aby dochodzić spełnienia obietnic złożonych przez władze, gdy te nie wywiążą się z tej umowy.

Kolejną konsekwencją zastosowania art. 5a ustawy o samorządzie gminnym jest to, że nie można wprowadzić kryteriów zameldowania, obywatelstwa czy wieku, aby ograniczyć udział w procesie. Wedle ustawy konsultacje prowadzone są z mieszkańcami, a uchwałą gminy można jedynie dookreślić szczegółowy tryb ich przeprowadzenia. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 29 kwietnia 2011 r.: *mieszkańcami gminy są osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu*<sup>6</sup>. A więc biorący udział w bp nie muszą mieć czynnego prawa wyborczego, być zameldowani w gminie ani mieć polskiego obywatelstwa. Tymczasem zdecydowana większość samorządów wprowadziła ograniczenia uczestnictwa. W aż 78 obowiązywały obostrzenia związane z wiekiem uczestników lub zameldowaniem na terenie gminy. Jednym z nielicznych miejsc, w którym prawidłowo zastosowano przepisy ustawy o samorządzie gminnym, była Warszawa.

## PROCEDURA KROK PO KROKU

Procedura w różnych gminach najczęściej jest podobna. Mieszkańcy zgłaszają konkretne projekty, które mają być finansowane z wydzielonej części budżetu. Następnie odbywa się głosowanie i w kolejnym roku budżetowym realizowane są projekty, które otrzymały najwięcej głosów, aż do wyczerpania puli pieniędzy. Typowy przebieg bp uwzględnia następujące etapy: 1) opracowanie procedur i przyjęcie regulaminu; 2) zgłaszanie projektów; 3) weryfikacja zgłoszonych projektów; 4) wybór projektów przez głosowanie; 5) realizacja projektów w następnym roku budżetowym. Rozwiązania szczegółowe natomiast różnią się znacznie.

**Opracowanie procedur** może odbywać się w toku społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności (organizacjami pozarządowymi, radami dzielnic, aktywnymi mieszkańcami itp.) lub mieć charakter wewnętrzny, gdy urzędnicy dokonują go samodzielnie. Przykładowo, w Łodzi zespół składający się z radnych, urzędników, członków organizacji pozarządowych i przedstawicieli uczelni pracował nad pierwszym regulaminem budżetu 17 tygodni. W 2014 r. aż 65 spośród 88 gmin zorganizowało dyskusję z organizacjami pozarządowymi lub mieszkańcami bp przed uruchomieniem procesu.

Rozwiązania w zakresie **zgłaszania projektów** też są zróżnicowane. Po pierwsze, dotyczą zakresu tematycznego. Większość samorządów umożliwiła mieszkańcom zgłaszanie wszystkich projektów, które mieszczą się w zadaniach własnych gminy, określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W niektórych JST zawężono jednak ten katalog. Przykładowo, w Rybniku projekty mogły dotyczyć wyłącznie wybranych obszarów, w tym dróg, przestrzeni publicznej, ochrony środowiska, kultury i sportu, pomocy społecznej (zgłaszanie innych projektów było możliwe za zgodą prezydenta). Należy podkreślić, że brakuje uzasadnienia dla takich ograniczeń – katalog zadań własnych gminy jest znacznie szerszy, a mieszkańcy powinni mieć możliwość wypowiadania się na temat wszystkich obszarów życia zbiorowego.

Po drugie, różnice dotyczą zakresu terytorialnego. JST decydują, czy dopuścić tylko projekty lokalne (dzielnicowe, osiedlowe), czy także gminne lub ogólnomiejskie. W 2014 r. połowa samorządów wprowadziła oba typy projektów, a po jednej czwartej JST realizowało albo wyłącznie ogólnomiejskie, albo wyłącznie lokalne.

<sup>4</sup> Wykorzystane w tekście dane ilościowe [za:] D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014; „Laboratorium budżetu partycypacyjnego” Badanie Fundacji Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, <http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/porownywarka-budzetow/> [dostęp 12 października 2015 r.]; W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.

<sup>5</sup> D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, op. cit., s. 8.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 9.

Po trzecie, w części lokalizacji wprowadzono limity kwotowe dla projektów. Takie rozwiązanie miało uniemożliwić wybranie do realizacji w ramach bp tylko jednego projektu zagospodarowującego całą pulę środków.

**Weryfikacja projektów zgłaszanych przez mieszkańców** ma dwójaki charakter. Samorządy mogą zdecydować się na weryfikację formalną albo wprowadzić elementy weryfikacji merytorycznej. Aspekty formalne obejmują sprawdzenie, czy projekt został złożony w terminie, jest zgodny z prawem, mieści się w limicie finansowym i katalogu zadań własnych gminy, dotyczy terenu gminy. Ocena merytoryczna obejmuje zaś wprowadzenie dodatkowych kryteriów o charakterze uznaniowym. Pomysłowość mieszkańców bywa często ograniczana wyjątkowo nieprecyzyjnymi wymaganiami – jak „celowość” i „racjonalność” (Kęty), „zasadność” (Płock) – co umożliwia urzędnikom akceptację bądź odrzucenie praktycznie każdej propozycji. W Poznaniu urzędnicy oceniali „znaczenie społeczne” oraz „atrakcyjność” projektu, co doprowadziło do poddania pod głosowanie jedynie 20 z 200 zgłoszonych przedsięwzięć<sup>7</sup>. Weryfikacja musi zatem ograniczać się do kwestii formalnych – wprowadzenie oceny merytorycznej podważa bowiem istotę budżetu partycypacyjnego.

Wybór projektów do realizacji jest dokonywany przez **głosowanie mieszkańców**. W odróżnieniu od głosowania w wyborach, to w ramach bp jest zwykle jawne, trwa dłużej (kilka, kilkanaście dni) i ma różne formy. Większość samorządów umożliwiła mieszkańcom głosowanie w formie tradycyjnej za pomocą papierowych kart wypełnianych w punktach do głosowania, jak i za pośrednictwem internetu lub listownie. Każdy mieszkaniec może głosować tylko raz.

Różna bywa też ordynacja wyborcza. Pierwsza możliwość (głosowanie większościowe) zakłada, że mieszkańcy mają do dyspozycji określoną liczbę równoważnych głosów (np. w Łodzi mieszkańcy mogli wybrać 5 projektów miejskich i 5 lokalnych). Zdecydowana większość samorządów wprowadziła to rozwiązanie, uznając je za najczytelniejsze. Drugi sposób (głosowanie preferencyjne) pozwala na wybór kilku projektów z nadaniem im priorytetów ważności. Trzecia opcja (głosowanie wyczerpujące) pozwala na wybór projektów aż do wyczerpania limitu pieniędzy. Łączny koszt wszystkich wybranych przez głosującego projektów nie może być większy niż dostępna kwota. Taka ordynacja – w przeciwieństwie do poprzednich – uniemożliwia wybór przez głosującego wielu drogich projektów, których realizacja się wyklucza. Ostatnia możliwość (głosowanie oceniałące) była testowana w Gdańsku Wrzeszczu. Według niej głosujący może ocenić potrzebę realizacji każdego z projektów z wykorzystaniem 10 stopniowej skali („0” oznaczało, że projekt jest całkowicie niepotrzebny; średnia ocena projektu skierowanego do realizacji musiała wynieść co najmniej „5”).

Finałem procedury powinno być wpisanie wybranych przez mieszkańców zadań do projektu budżetu JST oraz ich **realizacja w kolejnym roku**. Z tego względu zwykle można zgłaszać jedynie projekty możliwe do wdrożenia w ciągu jednego roku budżetowego.

Jak widać, etapy budżetu partycypacyjnego są podobne, lecz szczegółowe procedury znacznie różnią się. Trudno na razie mówić o wykształceniu się specyficznego polskiego modelu, a niektórzy badacze alarmują, że mamy do czynienia z „(pseudo)budżetami (nie)obywatelskimi”<sup>8</sup>. Jak zatem ocenić próby realizowane w naszym kraju? Po pierwsze, w odniesieniu do zasad, czyli zadając pytanie, kiedy założenia budżetu są naprawdę partycypacyjne? Po drugie, w odniesieniu do społecznych efektów, czyli rozważając, jakie cele ma w istocie budżet partycypacyjny i czy je realizuje?

## ZASADY BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO: PRÓBA OCENY

Katalog podstawowych zasad został opracowany między innymi przez grupę praktyków z organizacji pozarządowych, władz samorządowych i urzędów, które jako pierwsze wdrażały ten proces, oraz badaczy tematu<sup>9</sup>.

Po pierwsze, **budżety partycypacyjne powinny być wiążące**. Chodzi bowiem o proces realnego współdecydowania, w trakcie którego wóldarze miast oddają część swoich uprawnień decyzyjnych mieszkańcom, nie mogą zatem podważać ani zmieniać ich decyzji. Wymaga to obopólnego zaufania, że mieszkańcy zgłoszą racjonalne propozycje i dokonają dobrych wyborów, a władze JST dotrzymają obietnicy i zrealizują wybrane projekty. Jak wdrażać tę zasadę? Przede wszystkim rządzący muszą zrezygnować z uznaniowości (czyli m.in. oceny merytorycznej projektów) i wpisać zwycięskie projekty do budżetu. W rzeczywistości aż dwie trzecie badanych budżetów nie było wiążących, co w większości wynikało z nieprecyzyjnych zasad weryfikacji zgłaszanych pomysłów, a następnie z dokonywania zmian kolejności na listach zwycięskich projektów lub w ich treści. Występują również przypadki stanowiące całkowite zaprzeczenie idei, jak w Świebodzicach, gdzie decyzja o realizacji projektów leżała w gestii urzędu miasta.

Po drugie, **decyzja mieszkańców powinna dotyczyć jasno określonych i ograniczonych środków finansowych**. Nie należy mylić bp z konsultacjami społecznymi w sprawie budżetu miasta, gdy zbierane są uwagi do planowanych wydatków. Uczestnicy muszą znać dokładną kwotę, o której mogą bezpośrednio decydować, oraz muszą mieć pewność, że nie ulegnie ona zmianie – zarówno zmniejszenie, jak i zwiększenie puli polskich bp. Jednak w kilkunastu miastach wyznaczono minimalną ilość środków (określonych jako „nie mniejsze niż”), a w co dziesiątym pula pieniędzy nie została w ogóle określona albo uległa zmianie w trakcie trwania procedury.

Po trzecie, **budżety partycypacyjne powinny być cykliczne**. Efekty społeczne są widoczne dopiero w dłuższej perspektywie. Nie chodzi jedynie o cykliczność procesu, ale o strategiczne myślenie. Na razie trudno stwierdzić, czy bp przetrwają we wszystkich miastach, w których są realizowane, ale we wszystkich, w których ukończono przynajmniej jedną edycję, zdecydowano się na kolejną.

Po czwarte, **proces budżetu partycypacyjnego powinien mieć etap debaty**. Decyzje powinny być poprzedzone bezpośrednimi dyskusjami mieszkańców na temat budżetu i pilnych potrzeb, a także priorytetów rozwojowych lokalnej wspólnoty. Tymczasem w prawie połowie badanych przypadków nie zorganizowano ani jednego spotkania, a w co dziesiątym były to spotkania z prezydentami i burmistrzami, na których nie było dyskusji, lub zebrania nieoficjalne, np. organizowane przez lokalne media. Warunek organizacji oficjalnych, specjalnych zebrań dyskusyjnych spełniła jedna trzecia przykładów.

Po piąte, **realizacja budżetów partycypacyjnych powinna odbywać się według przejrzystych i jawnych procedur**. Reguły, wedle których jest realizowany bp, muszą być oficjalnie przyjęte (w formie załącznika do uchwały rady gminy lub zarządzenia władz wykonawczych) oraz nie powinny się zmieniać w trakcie procesu. Dobrą praktyką jest ustalanie zasad we współpracy z mieszkańcami, co umożliwia ich dostosowanie do lokalnych warunków. Po uruchomieniu bp organizatorzy powinni prowadzić przejrzystą

<sup>7</sup> W. Kęłbowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, op. cit.*, s. 16.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>9</sup> Zob. *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015. Por. W. Kęłbowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, op. cit.*

kampanię informacyjną, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania bp, gdy mieszkańcy „uczają się” nowego mechanizmu.

Po szóste, **należy zadbać o powszechność udziału mieszkańców w budżecie partycypacyjnym**. Uczestnictwo powinno być dostępne dla wszystkich niezależnie od wieku czy zameldowania. Celem kampanii promocyjnej powinno być dotarcie z informacją do jak najszerszych grup społecznych oraz zapewnienie chętnym możliwości włączenia się w proces.

O zasadach warto dyskutować, 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*<sup>10</sup>. Jest to tym ważniejsze, że analiza obecnie realizowanych bp pod kątem podstawowych zasad w połączeniu z procentem wydatków przeznaczonych do dyspozycji mieszkańców nie skłania do optymistycznych wniosków.

Według W. Kęłowskiego pierwsze cztery zasady spełnia tylko co dziesiąty proces bp. *Do tego niewielkiego grona należą: (od 2013 r.) Dąbrowa Górnicza, Kołobrzeg, Krobica, Międzychód, Puławy, Wałbrzych, (od 2014 r.) Warszawa i Wrocław. Pozostałe 90% analizowanych przypadków to nieobywatelskie pseudobudżety, które choć naśladują budżet partycypacyjny, w rzeczywistości mają z nim niewiele wspólnego*<sup>11</sup>. Wymienione wyżej samorządy warto przeanalizować również pod kątem puli pieniędzy, którą przekazały mieszkańcom do dyspozycji. Przykładowo, w 2013 r. wrocławianie zdecydowali o 3 mln zł, co stanowiło 0,08% całego budżetu miasta. W 2014 r. ta pula została zwiększona już do 20 mln (0,51% całego budżetu miasta), ale nadal nie do 1% wydatków. Spośród pozostałych lokalizacji, spełniających najważniejsze zasady bp, tylko jedna zbliżyła się do granicy 1% budżetu. Była to Dąbrowa Górnicza, której budżet partycypacyjny w 2013 r. wynosił 0,58% budżetu, a w 2014 r. już 0,93%.

### EFEKTY BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO: PRÓBA OCENY

Czy krytyczny obraz polskich bp ulegnie zmianie, jeśli zastanowimy się nad ich społecznymi efektami? Na razie za wcześnie, aby kompleksowo omówić znaczenie bp dla rozwoju społeczności lokalnych. Ale można zastanowić się, jakie wskaźniki trzeba analizować.

Podstawowy wskaźnik to pula pieniędzy przekazana na bp. Obecnie trudno mówić o istotnym wpływie mieszkańców na redystrybucję środków publicznych, gdy decydują średnio o ok. 0,5% budżetu gminy.

Kolejnym wskaźnikiem jest społeczna mobilizacja. Urzędników – często nastawionych na szybkie efekty – mogą intereso-

<sup>10</sup> B. Martela, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wiadomosc/ile-partycypacji-w-budzecie-obywatelskim/> [dostęp: 10 grudnia 2015 r.].

<sup>11</sup> W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, op. cit.*, s. 20.

wać głównie wskaźniki ilościowe, takie jak liczba zgłoszonych projektów czy frekwencja. Tymczasem równie istotne jest analizowanie przekroju społeczno-demograficznego uczestników, aby odpowiedzieć na pytanie, czy w procesie biorą udział także osoby marginalizowane. W Porto Alegre to właśnie obietnica sprawiedliwego podziału dóbr sprawiła, że mieszkańcy trwale się zaangażowali. Jeśli w polskich warunkach analogicznym grupom nie zapewni się szansy na artykulację interesów, to bp będzie jedynie utrwalać wykluczenie i apatię.

Ważna jest refleksja nad zgłaszanymi projektami. Czy bp uruchamia myślenie w kategoriach dobra wspólnego, czy służy jedynie do „załatwienia” partykularnych interesów? Przykładem pokazującym ten problem jest zgłaszanie projektów przez przedstawicieli lokalnych szkół – wnioskodawcy stosunkowo łatwo mogą mobilizować dużą grupę uczniów i rodziców do poparcia takich projektów, jak remont budynku i wyposażenie sal. Problem polega na tym, że dofinansowane projekty nie są ogólnodostępne, czyli nie korzysta z nich szersza społeczność. Nie chodzi o to, żeby ignorować potrzeby uczniów i rodziców, ale żeby realizować je w odpowiednim trybie.

### CZY BUDŻET PARTYCYPACYJNY NALEŻY PRAWNIE UREGULOWAĆ?

Zdania na temat prawnego uregulowania bp są wśród ekspertów podzielone; często proponuje się, aby rangę ustawową uzyskały następujące elementy<sup>12</sup>:

- zapewnienie wszystkim mieszkańcom gminy prawa do zgłaszania projektów,
- ograniczenie weryfikacji zgłoszonych projektów wyłącznie do kryteriów formalnych,
- wprowadzenie procedury *quasi*-referendum budżetowego, tj. głosowania otwartego dla wszystkich mieszkańców gminy,
- zagwarantowanie (obok głosowania) konsultacji i deliberacji nad zgłoszonymi projektami, a także konsultacji tej części budżetu gminy, która nie podlega rozdysponowaniu w bp,
- zabezpieczenie przed fasadowym charakterem bp, tj. przede wszystkim wprowadzenie minimalnej, procentowej części wydatków, która ma być rozdysponowana.

Należy zachować ostrożność, jeśli chodzi o dalej idące usztywnienia, które zmniejszą szansę eksperymentowania<sup>13</sup>. Potrzebna jest pogłębiona debata nad jakością organizowanych procesów, która będzie się toczyła przy powszechnym udziale samorządów, lokalnych społeczności i parlamentarzystów.

<sup>12</sup> D. Sześciło, *Koncepcje ustawowego uregulowania budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)*, Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Koncepcje-ustawowego-uregulowania-budzetow-obywatelskich-partycypacyjnych-D.Szeszciolo.pdf> [dostęp: 12 października 2015 r.].

<sup>13</sup> B. Martela, *Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, op. cit.*, s. 30–31.

**Dr Marta Szaranowicz-Kusz** – socjolog, współzałożycielka Fundacji Pole Dialogu, członkini zarządu tej fundacji.



BIURO ANALIZ SEJMOWYCH

**Wydawca:**

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu służy eksperckim wsparciem posłom i organom Sejmu.

Wydaje m.in.: „Infos”, „Studia BAS”, „Zeszyty Prawnicze BAS”, „Przed pierwszym czytaniem”.

„Infos” – w zwięzłej formie podejmuje aktualne zagadnienia istotne dla polskiego społeczeństwa i gospodarki.

**Projekt graficzny:**

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych

ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa, tel. 22 694 17 27, faks 22 694 10 05, [www.bas.sejm.gov.pl](http://www.bas.sejm.gov.pl)

Bogdan Żukowski

**Redakcja:**

Jolanta Adamiec, Jakub Borawski (redaktor naczelny), Ewelina Gierach, Dorota Grodzka, Mirosław Gwiazdowicz, Justyna Osiecka-Chojnacka, Albert Pol, Łukasz Żołądek (sekretarz redakcji)

**Kontakt:**

tel. 22 694 18 17, 22 694 17 53, e-mail: [lukasz.zoladek@sejm.gov.pl](mailto:lukasz.zoladek@sejm.gov.pl)