

**Konrad Niklewicz**

## **BUDŻETY OBYWATELSKIE W KONTEKŚCIE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH: SZANSA CZY RYZYKO?**

Słowa kluczowe:

*budżet obywatelski, partycypacja, samorząd terytorialny,  
społeczeństwo obywatelskie*

### **Wprowadzenie**

Celem niniejszego artykułu jest analiza dwóch zagadnień związanych z budżetami obywatelskimi w Polsce. Po pierwsze, analizie poddane zostają dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem budżetów obywatelskich (zwanymi również partycypacyjnymi). Po drugie, rozważany będzie ewentualny wpływ toczącej się kampanii wyborczej (wybory samorządowe 2014) na dalsze wdrażanie budżetów obywatelskich.

Podstawą metodologiczną w niniejszej pracy jest analiza źródeł zastanych (polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych) oraz badanie poszczególnych przypadków budżetów obywatelskich (*case studies*), przeprowadzona w oparciu o publikacje prasowe oraz wiedzę zebraną osobiście przez autora<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Autor był pomysłodawcą i współorganizatorem wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Puławach.

## Budżety obywatelskie w Polsce – definicja, występowanie

Praktycznie nieznane jeszcze cztery lata temu, dziś budżety obywatelskie (partycypacyjne) stały się na swój sposób popularne w polskich samorządach. Pierwszym miastem w Polsce, które wprowadziło budżet obywatelski, był Sopot – w 2011 r.<sup>2</sup> W kolejnych dwóch latach liczba miejscowości z budżetem obywatelskim dynamicznie się zwiększała. W 2014 r. wprowadzone były one już w co najmniej 80 miejscowościach, w tym praktycznie we wszystkich największych polskich miastach, stolicach regionu. Jak pisał W. Kęłowski, budżety partycypacyjne stały się na tyle powszechne, że można wręcz mówić o „modzie”<sup>3</sup>. Popularność budżetów obywatelskich może się jeszcze zwiększać – w kolejnych polskich miejscowościach ogłoszone zostały przygotowania do wdrożenia takich budżetów. Uzasadnione staje się więc przypuszczenie, że liczba miejscowości, w których ta forma partycypacji społecznej pojawiła się, przekroczy setkę jeszcze w 2014 r.

Nie ma jednej, powszechnie uznawanej – przynajmniej w świecie nauki – definicji budżetu obywatelskiego. Jak zauważa literatura przedmiotu, to, co w jednych krajach jest nazywane "budżetem partycypacyjnym", w innych krajach jest traktowane odmiennie<sup>4</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu za podstawę do dalszych rozważań przyjęta została definicja budżetu obywatelskiego przywołana m.in. przez W. Kęłowskiego, zdaniem którego *budżet obywatelski, zwany również budżetem partycypacyjnym, to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współde-*

---

<sup>2</sup> M. Gerwin, M. Grabkowska, *Budżet obywatelski [w:] Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012, s. 100.

<sup>3</sup> W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 4.

<sup>4</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 2,

<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

cydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych<sup>5</sup>. Proponowana przez W. Kęłtowskiego definicja zawiera kilka kryteriów, które muszą być spełnione, by można było mówić o realizacji budżetu obywatelskiego. Te kryteria to:

- a) Zagwarantowanie otwartej deliberacji na dwóch poziomach: władze – mieszkańcy i mieszkańcy – mieszkańcy, z wykorzystaniem przeznaczonych do tego procesu narzędzi (specjalnie zorganizowanych debat);
- b) Wydzielenie jasno określonej puli środków, przeznaczonej na realizację projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego;
- c) Zagwarantowanie wiążącego charakteru ustaleń podjętych przez mieszkańców w ramach procedury (głosowania) w budżecie partycypacyjnym.
- d) Zapewnienie długofalowości, powtarzalności – by mówić o budżecie obywatelskim, musi on być organizowany rokrocznie przez lata.

Wprowadzane w poszczególnych miastach Polski budżety obywatelskie bardzo się od siebie różnią. Odmienne są metody ich wprowadzania, zasady zgłaszania i weryfikacji projektów, różne metody głosowania. W niektórych miastach „budżet obywatelski” to *de facto* wiele mniejszych budżetów dzielnicowych (Warszawa, Zamość). W innych miastach projekty są zgłaszane i wybierane dla całego miasta. Szczególnie duże różnice widać w kwotach przeznaczonych do podziału w ramach tej formuły partycypacji. Przykładowo, w 2013 r. Łódź przeznaczyła 20 milionów złotych zaś Białystok i Poznań – po 10 milionów złotych. W mniejszych miastach kwoty były niższe: w 2013 r. prezydent Puław przeznaczył na realizację budżetu obywatelskiego 1 mln zł (w 2014 r. kwota urosła do

---

<sup>5</sup> W. Kęłtowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 8.

1,7 mln zł), z kolei w Kraśniku było to 2 mln zł. Dodać można, że także w niektórych większych miastach kwoty przeznaczone na budżet obywatelski były relatywnie skromne – w Szczecinie w 2014 r. przeznaczono na ten cel 5 mln zł. Zwrócić należy jednak uwagę, że w ujęciu procentowym, to właśnie małe miasta przeznaczały na budżet obywatelski relatywnie więcej pieniędzy. W przypadku Kraśnika wspomniana kwota 2 mln złotych stanowiła aż 2,5 proc. całego budżetu miasta, podczas gdy 20 mln złotych w Łodzi (w 2013) – to pół procent całej kwoty miejskiego budżetu.

### **Budżet obywatelski: lekarstwo na kryzys samorządności?**

Budżety obywatelskie nie są jedyną formą zwiększenia partycypacji społecznej. Jednak ze względu na swój praktyczny wymiar, czyli zrozumiałe dla mieszkańców powiązanie „działania” z „efektem” (w czytelnej sekwencji: zgłaszanie projektów – głosowanie – realizacja, a wszystko w ramach dwóch lat budżetowych), zdają się być formułą najbardziej popularną. Rosnąca popularność budżetów obywatelskich zdaje się być odpowiedzią na narastające od lat słabości i wady polskiego systemu samorządowego. Malejące poczucie związku władz szczebla samorządowego z obywatelami, „fasadowość” demokracji lokalnej, poczucie braku wpływu obywateli na procesy decyzyjne, poczucie rytualizacji procesów wyborczych, nieliczenie się z oczekiwaniami i żądaniami obywateli – to niektóre ze zidentyfikowanych problemów polskiej samorządności. W opublikowanym w 2013 r. raporcie przygotowanym pod kierownictwem prof. J. Hausnera podkreślono, że jedną z podstawowych dysfunkcji polskiego samorządu – *Polski porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej. Są oni z niej wypierani i wycofali się do sfery prywatnej. A jeśli już pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci indywidualnych lub kor-*

poracyjno-zawodowych interesów – stwierdzają autorzy<sup>6</sup>. Podobne głosy pojawiały się w literaturze przedmiotu już wcześniej. Jak przekonywali R. Skrzypiec i D. Długosz, *źródłem idei partycypacji obywatelskiej jest sprzeciw wobec zbyt silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji*<sup>7</sup>. Demokracja przedstawicielska w wydaniu lokalnym powinna być, zdaniem wspomnianych wyżej autorów, rozwijana w stronę demokracji deliberatywnej. Tradycyjny model co najmniej częściowo utracił bowiem zdolność do przekładania interesów i potrzeb społeczeństwa na działania publiczne. Innymi słowy: obywatele odwracają się od samorządów, ponieważ nie widzą w nich swojej reprezentacji. Także badacze w innych krajach uważają, że zwiększenie zaangażowania obywatelskiego – w ramach budżetu obywatelskiego – jest potencjalnym lekarstwem na dotkliwy i trwający od dłuższego czasu kryzys (chorobę) demokracji reprezentatywnej<sup>8</sup>.

Budżety obywatelskie mogą być traktowane jako bardzo dobra odpowiedź na te problemy – zwiększają bowiem faktyczny udział obywateli w zarządzaniu lokalnym, zwłaszcza w sferze decyzji budżetowych (mieszkańcy bezpośrednio decydują o wydatkach z części budżetu gminy). W tym budżety obywatelskie oddają mieszkańcom „prawo do miasta”. Dodatkowo, budżety obywatelskie mają swój walor edukacyjny: przyczyniają się do zwiększenia wiedzy mieszkańców nt. reguł funkcjonowania samorządów, szczególnie tych, które dotyczą budżetu. Mieszkańcy zyskują świadomość ograniczeń finansowych, lepiej rozumieją konieczność dokonywania wyborów i priorytetyzacji

---

<sup>6</sup> J. Hauser i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 13.

<sup>7</sup> R. Skrzypiec, D. Długosz, *Budżet gminy bez tajemnic*, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>8</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 1,

<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

celów. Dylemat „krótkiej kołdry” przestaje być udziałem tylko radnych i prezydentów/burmistrzów, ale staje się udziałem ogółu mieszkańców. Uświadomienie mieszkańcom konieczności dokonywania wyborów – w ramach ograniczonej sumy – wydaje się być korzyścią, wpływającą na jakość debaty publicznej. Trzeba też wspomnieć o jeszcze jednej zalecie budżetu obywatelskiego, widocznej zwłaszcza w dużych miastach, w których jest on realizowany (ale oczywiście nie tylko). A mianowicie budżet partycypacyjny pozwala znacznie skuteczniej zbierać informacje o realnych potrzebach mieszkańców i – tym samym – wspiera proces decentralizacji władzy i buduje zaufanie mieszkańców do samorządu. Nawet najlepiej pracująca rada miasta, najbardziej sprawni i otwarci urzędnicy nigdy nie będą mieli tak dokładnej wiedzy o potrzebnych mikro-inwestycjach jak mieszkańcy poszczególnych dzielnic lub osiedli. Nawet jeśli nie wszystkie zgłoszone przez mieszkańców projekty inwestycyjne mogą być zrealizowane w ramach budżetu obywatelskiego, to władze miasta zyskują dużo aktualnych informacji o tym, jakie są potrzeby mieszkańców. To też jest wartością samą w sobie.

Potencjalne, polityczne konsekwencje wprowadzenia budżetu obywatelskiego mogą być różne – w wielu przypadkach wprowadzenie budżetu obywatelskiego wzmocniło komunikację pomiędzy obywatelami, administracją i lokalną elitą polityczną. Część autorów zastrzega jednak, że ewentualne potwierdzenie pozytywnego wpływu budżetu obywatelskiego na zaangażowanie obywateli w życie demokratyczne, wyrażone zwiększoną frekwencją wyborczą, wymaga dalszych badań<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 11, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

Trzeba też zauważyć, że w zagranicznej literaturze przedmiotu definiowane są potencjalne słabości koncepcji budżetu obywatelskiego. Pojawiają się np. opinie, że wdrożeniu budżetu obywatelskiego sprzeciwiają się sami radni (wybrani przez obywateli przedstawiciele w lokalnym samorządzie). Niechęć ta, zdaniem G. Baiocchi i E. Ganuza, miała brać się z poczucia zagrożenia – radni mogli obawiać się umniejszenia swoich kompetencji, odsunięcia na bok w procesie decyzyjnym. W polskiej literaturze taka potencjalna wada budżetu obywatelskiego nie jest jednak wymieniana<sup>10</sup>.

Innym identyfikowanym zagrożeniem jest potencjalny konflikt między obywatelami z jednej strony, a organizacjami pozarządowymi z drugiej. Jak twierdzą E. Ganuza, H. Nez, E. Morales, te ostatnie mogą obawiać się, że konstrukcja budżetu obywatelskiego, dająca obywatelom narzędzia bezpośredniego wpływania na decyzje, ograniczy ich tradycyjną rolę „rzecznika” interesów obywateli w kontaktach z lokalnymi władzami<sup>11</sup>. *O ile stowarzyszenia [organizacje pozarządowe – aut.] zwykły odgrywać rolę podmiotów, które nadają opinii publicznej strukturę, tak budżet partycypacyjny daje opinii publicznej nowe możliwości – takie, w których obywatele są bezpośrednio zaangażowani w publiczne decyzje. Ta relacja między budżetem obywatelskim a stowarzyszeniami ukrywa konflikt, który może mieć ważne konsekwencje dla demokratycznego życia miast. Ten konflikt przedstawia się jako bitwa o to, kto będzie faktycznym reprezentantem głosu obywateli* – stwierdzili E. Ganuza, H. Nez, E. Morales<sup>12</sup>. Podobnie jak w przypadku wcześniej wspomnianej, potencjalnej wady (ograniczenie roli radnych), także i ta potencjalna słabość koncepcji budżetu obywa-

---

<sup>10</sup> G. G. Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, vol. 42 nr. 1, s. 3, marzec 2014.

<sup>11</sup> E. Ganuza, H. Nez, E. Morales, *The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting*, [w:] „International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 38 wyd. 5, wrzesień 2013, s. 3.

<sup>12</sup> Tamże.

telskiego nie jest wskazywana w przeanalizowanych pozycjach polskiej literatury przedmiotu.

### **Podstawy prawne wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce i napotymane problemy**

Inaczej niż w przypadku ustawowo uregulowanych funduszy sołeckich<sup>13</sup>, budżety obywatelskie w Polsce rozwijają się bez przeznaczonych dla nich regulacji prawnych. Podstawą prawną do ich wdrażania są przepisy o konsultacjach społecznych oraz akty prawa miejscowego (uchwały rad gmin i zarządzenia burmistrzów/prezydentów). Podstawą prawną w tym przypadku jest oczywiście ustawa dotycząca samorządu gminnego (art. 5a)<sup>14</sup>. Jak podkreśla H. Łapińska, budżet obywatelski nie ogranicza ustawowych kompetencji władz samorządowych, mieści się w ramach obowiązującego w Polsce prawa jako „umowa społeczna” między mieszkańcami a władzą wykonawczą w samorządzie<sup>15</sup>.

Nie wszędzie budżety obywatelskie spełniają pokładane w nich nadzieje. Doświadczenia Kraśnika pokazują, że budżet obywatelski może wywołać dodatkowe problemy, stać się źródłem konfliktu na szczeblu samorządu; zamiast przybliżyć samorząd do mieszkańców, taki budżet obywatelski może stać się źródłem dodatkowych frustracji mieszkańców, którzy nie rozumieją, dlaczego ich wola (wskazane przez nich projekty inwestycji) nie może być zrealizowana.<sup>16</sup> W przypadku Kraśnika problem polegał na niewłaściwym nadzorze nad procedurą wyłaniania wniosków, na co dodatkowo nałożył się konflikt

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. z 2014 r., poz. 301.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

<sup>15</sup> H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, [w:] „Zeszyty Naukowe WSiP w Bielsku-Białej” 2012, nr 4, s. 25.

<sup>16</sup> A. Antoń-Jucha, *Budżet obywatelski w Kraśniku: 1130 osób wybrało dach na kościele*, [w:] „Dziennik Wschodni” z 4/03/2014, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140304/KRASNIK/140309811>, 18.09.2014.



między radą miasta i burmistrzem. Pomimo oczywistych – wydawałoby się – uwarunkowań prawnych, wynikających z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie (art. 7)<sup>17</sup>, pod głosowanie dopuszczony został projekt budowy dachu jednego z lokalnych kościołów. Ta propozycja zdobyła najwięcej głosów i została oficjalnie wpisana do projektu budżetu miasta, choć zarówno burmistrz, jak i radni musieli zdawać sobie sprawę, że nie może być zrealizowana. Dopiero interwencja Regionalnej Izby Obrachunkowej zmusiła samorząd Kraśnika do skreślenia tego projektu i zastąpienia go innymi, również wskazanymi przez mieszkańców w trakcie głosowania nad budżetem obywatelskim<sup>18</sup>.

Przykład Kraśnika sugeruje, że nie każde wdrożenie budżetu obywatelskiego kończy się pełnym sukcesem. Dotychczas przeprowadzone analizy sugerują, że większość wprowadzonych w Polsce budżetów obywatelskich jest obciążona mniejszymi lub większymi wadami. Jak podkreśla W. Kębtowski<sup>19</sup>, w wielu miastach budżet obywatelski nie spełnia podstawowych kryteriów opisanych w literaturze, takich jak np. transparentność zasad wyboru.

Jednym z największych zagrożeń dla budżetu obywatelskiego – rozumianego jako faktyczne włączenie obywateli w proces decyzyjny – jest podjęcie takich działań, które spowodują, że „partycypacja” będzie miała jedynie fasadowy charakter. W takim przypadku budżet obywatelski ma służyć jedynie legitymizacji projektów, które w rzeczywistości zostały wymyślone przez lokalną władzę. Część autorów zauważa, że takie „symboliczne” budżety obywatel-

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

<sup>18</sup> S. Skomra, *Kraśnik idzie na wojnę o dach kościoła*, „Gazeta Wyborcza Lublin”, z 25.04.2014, [http://m.lublin.gazeta.pl/lublin/1,106513,15851881,Krasnik\\_idzie\\_na\\_wojne\\_o\\_dach\\_kosciola.html](http://m.lublin.gazeta.pl/lublin/1,106513,15851881,Krasnik_idzie_na_wojne_o_dach_kosciola.html), 18.09.2014.

<sup>19</sup> W. Kębtowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 37-39.

skie (niewypełniające kryterium rzeczywistego zaangażowania społecznego) zdarzają się zarówno w państwach demokratycznych, jak i autorytarnych<sup>20</sup>.

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że nawet w tych miastach, w których pierwsze wdrożenie budżetu obywatelskiego zakończyło się sukcesem, problemy mogą się pojawić w kolejnych latach. Tu dobrą ilustracją są np. Puławy. W drugiej edycji budżetu obywatelskiego (w 2014 r.) wprowadzona została istotna zmiana – możliwość oddania głosów przez Internet. Celem wprowadzenia tej modyfikacji była chęć zwiększenia frekwencji, ułatwienie obywatelom głosowania. Jak się jednak okazało, zwolennicy jednego ze zgłoszonych projektów podjęli próbę wykorzystania tej innowacji do zwiększenia szans zwycięstwa swojego projektu. Jak relacjonowały lokalne media, zbierane były dane osobowe mieszkańców Puław, by wykorzystać je do oddania wielu głosów. Takie działanie mogło stanowić naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, a co gorsza – mogło zafałszować wynik głosowania, jako że część osób mogła nie zdawać sobie sprawy, że w ich imieniu oddano głos<sup>21</sup>. To zmusiło prezydenta i radę miasta do unieważnienia pierwszego głosowania online i przeprowadzenia go ponownie. Trzeba tu podkreślić, że taki problem pojawił się nie tylko w Puławach – także w innych miastach (np. w Płocku) wykorzystanie metody głosowania przez Internet wiązało się z problemami<sup>22</sup>.

Odnotować też można fakt, że na początkowym etapie wdrażania – gdy idea budżetu obywatelskiego jest przedstawiana mieszkańcom na otwartych

---

<sup>20</sup>Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 17, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

<sup>21</sup> P. Buczkowski, *Budżet obywatelski w Puławach. Nie mogli zagłosować na projekty. Ktoś zrobił to za nas*, „Dziennik Wschodni”, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140915/PULAWY/140919761>, 18.09.2014.

<sup>22</sup> D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 19.

zebraniach – zaangażowanie obywatelskie jest znacznie mniejsze, niż to miało miejsce np. w krajach Ameryki Południowej. W ich przypadku literatura przedmiotu wspomina o sytuacjach, w których na spotkanie poświęcone w budżetowi obywatelskiemu przychodziło do 10 proc. całej populacji miasta<sup>23</sup>, podczas gdy w polskich realiach w takich spotkaniach bierze udział kilkadziesiąt – kilkaset osób (w miastach liczących kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców).

Zidentyfikowane słabości nie powinny jednak przesłaniać pozytywnych efektów wdrażanych w Polsce budżetów obywatelskich. W wielu miejscowościach proces zgłaszania i wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego został przeprowadzony w całości, dzięki czemu pomysły zgłoszone przez obywateli doczekały się realizacji. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że największe poparcie obywateli w ramach budżetu obywatelskiego zdobywają projekty z zakresu sportu i rekreacji (modernizacja parków, budowa placów zabaw), infrastruktury rowerowej, edukacji oraz ochrony zdrowia. W poniższej tabeli przedstawione zostały przykłady wiodących typów projektów, wybranych przez mieszkańców kilku polskich miast:

**Tab. 1. Wiodące projekty wybrane w ramach budżetu obywatelskiego (najważniejsze przykłady) – głosowania 2014.**

Miejscowość	Wiodące projekty wybrane w ramach budżetu obywatelskiego (najważniejsze przykłady) – głosowania 2014
Warszawa	Budowa ośrodka wsparcia dla mieszkańców z niepełnosprawnością intelektualną, budowa ścieżek rowerowych i kontrapasów, zakup książek dla bibliotek i budowa placów treningowych, wyznaczenie nowych przejść dla pieszych, budowa chodników, utworzenie bezpłatnych punktów dostępu do bezprzewodowego Internetu w kilku parkach i na placach zabaw, modernizacja parku i budowa placu zabaw, rewitalizacja terenów po starej bocznicy kolejowej

<sup>23</sup> G.Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, Marzec 2014, vol. 42 nr. 1, s. 6.

Puławy	Remont i modernizacja oddziału noworodkowego w puławskim SPZOZ, remont przychodni, zakup mobilnych pracowni komputerowych dla Szkoły Podstawowej nr 10 i Gimnazjum nr 1, budowa placu rekreacyjno-sportowego
Łódź	Remont schroniska dla zwierząt, uruchomienie bezpłatnej miejskiej sieci WiFi, wprowadzenie Łódzkiego Roweru Miejskiego, prowadzenie banku żywności, stworzenie Akademii Koszykówki Marcina Gortata, stworzenie Hospicjum Domowego dla Dzieci, remonty parków, budowa ścieżek rowerowych, remont i doposażenie przychodni, budowa ogólnodostępnego boiska przy SP 26
Białystok	Budowa Centrum Sportowego Tysiąclecia, parku rekreacyjnego Antoniuk, fontanny multimedialnej "Akwateatr", budowa Toru Wschodzący Białystok
Szczecin	Stworzenie Szczecińskiego Roweru Miejskiego, modernizacja Stawu Brodowskiego wraz z okolicznymi terenami przyległymi do niego
Poznań	Budowa "Przytuliska" - Centrum pomocy dla osób bezdomnych, projekt "RoweLOVE Rataje" - budowa traktu pieszo-rowerowego, odbudowa stadionu na Gołęczynie (głosowanie 2013)
Wrocław	Projekt "Rowerowy Wrocław" – budowa 10 km tras rowerowych, modernizacja terenu sportowo-rekreacyjnego dla mieszkańców Biskupina i Sępolna, budowa placu zabaw dla uczniów SP nr 109, modernizacja bazy sportowo-rekreacyjnej przy Gimnazjum nr 6, budowa Parku Wspólnotowego "Ślązański Mamut" na Oporowie
Sopot	Budowa trzech placów rekreacji dla młodzieży, dorosłych i seniorów, rozbudowa istniejącej siłowni na wolnym powietrzu, dostawienie ławek na plaży przy wydmach oraz na ulicach Sopotu, wykonanie monitoringu w nowo powstałym tunelu pod torami PKP, SKM na przedłużeniu ul. Majkowskiego, remont schodów od Urzędu Miasta Sopotu
Płock	Stworzenie młodzieżowego domu kultury (wraz z domem dziennego pobytu seniora), stworzenie murali o tematyce historycznej "Płock – miasto bohater"

Źródło: opracowanie własne.

### **Budżety obywatelskie w kampanii wyborczej. Ryzyka i szanse**

Mimo tych nagłościonych w mediach przypadków, budżety obywatelskie są bezsprzecznie jednym z tematów poruszanych w trakcie lokalnych kampanii wyborczych. Jeszcze przed startem kampanii badacze praktyki wdrażania bu-

dżetu obywatelskiego w Polsce prognozowali, że budżety partycypacyjne mogą stać się „kiełbasą wyborczą” albo kartą przetargową, używaną przez polityków zabiegających o głosy wyborców. Tezę taką postawili m.in. D. Kraszewski i K. Mojkowski<sup>24</sup>.

Co najmniej jedno ugrupowanie – Platforma Obywatelska – uczyniło z tej formy partycypacji jedno ze swoich haseł wyborczych. O ich wpisaniu do samorządowego programu partyjnego Konwencja Krajowa PO RP (najważniejsze ciało statutowe) zdecydowała jeszcze w listopadzie 2013 roku<sup>25</sup>. W chwili, gdy niniejszy artykuł powstawał, programy samorządowe innych ugrupowań politycznych nie były jeszcze znane bądź nie było w nich wzmianki o budżetach obywatelskich (partycypacyjnych). Odnotować trzeba jednak, że w październiku 2013 r. Polskie Stronnictwo Ludowe przedstawiło projekt ustawy, na mocy której wprowadzanie budżetów obywatelskich w miejscowościach powyżej 5 tys. mieszkańców byłoby *de facto* obowiązkowe<sup>26</sup>. Projekt ten do chwili obecnej nie doczekał się jednak legislacyjnego ciągu dalszego. W ocenie wielu autorów pomysł obligatoryjnego wprowadzania budżetów obywatelskich jest zaprzeczeniem samej idei partycypacji (musi ona wypływać z woli mieszkańców, a nie być narzucana). Jak napisał P. Filar, *przystępując do wprowadzenia budżetu obywatelskiego, kluczowy jest kontekst lokalny. Ważna jest specyfika*

---

<sup>24</sup> G. Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, Marzec 2014, vol. 42 nr. 1, s. 5.

<sup>25</sup> Uchwała nr 7/2/2013 Krajowej Konwencji PO RP w sprawie budżetów obywatelskich służących umacnianiu demokracji lokalnej, z 23 listopada 2013 r., [http://www.platforma.org/pliki/52/uchwala\\_kk\\_7\\_2\\_2013\\_w\\_sprawie\\_budzetow\\_obywatelskich\\_sluzacych\\_umacnianiu\\_demokr.pdf](http://www.platforma.org/pliki/52/uchwala_kk_7_2_2013_w_sprawie_budzetow_obywatelskich_sluzacych_umacnianiu_demokr.pdf), 18.09.2013.

<sup>26</sup> E. Olczyk, *Przymusowy budżet obywatelski*, „Rzeczpospolita” z 21.10.2013, <http://www.rp.pl/artukul/1058341.html>, 18.09.2014.

*miasta i specyfika danej wspólnoty. Nie ma budżetu «w ogóle», jest budżet Sopotu, Krakowa czy Kalisza<sup>27</sup>.*

Kampania wyborcza niesie ryzyko nadmiernej polityzacji budżetów obywatelskich. Samo wykorzystanie budżetu obywatelskiego w kampanii wyborczej trudno uznać za działanie niestosowne, sprzeczne z zasadami partycypacji społecznej. Wprowadzenie budżetu obywatelskiego wymaga bowiem podjęcia przez władze gminy określonych działań i – co równie ważne – jest równoznaczne z przekazaniem mieszkańcom części władzy (nawet jeśli z formalno-prawnego punktu widzenia budżet obywatelski pozostaje jedynie specjalną formą konsultacji społecznych). Nie powinno więc dziwić, że autorzy koncepcji wdrożenia budżetu obywatelskiego chcą poinformować lokalną opinię publiczną o tym, że zmiana nastąpiła dzięki ich staraniom. Tak samo, osoby zaangażowane we wdrażanie budżetu obywatelskiego mogą aktywnie uczestniczyć w promowaniu tej formuły partycypacji i mogą namawiać mieszkańców do wzięcia czynnego udziału (tu rozumianego jako zgłoszenie projektu i/lub głosowanie) w przedsięwzięciu. Jak zauważa W. Kęłowski, wrodzoną cechą budżetu obywatelskiego jest to, że może on przyczynić się do zwiększenia popularności lokalnych polityków, którzy decydują się na jego wdrożenie – i nie należy doszukiwać się w tym czegoś złego<sup>28</sup>. Na tej samej zasadzie bowiem każde udane działanie, zrealizowane przez lokalnych polityków (przynoszące wymierne i obiektywne korzyści lokalnej społeczności), ma „polityczny” charakter – i jest przez polityków nagłaśniane.

Dotychczasowe badania pokazują, że media są tematem budżetu obywatelskiego bardzo zainteresowane. Z monitoringu prasy prowadzonego

---

<sup>27</sup> P. Filar, *Jak >>zamordować<< budżet obywatelski*, <http://www.institutobywatelski.pl/17517/komentarze/jak-zamordowac-budzet-obywatelski>, 18.09.2014.

<sup>28</sup> W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 14.

w ramach projektu Fundacji im. S. Batorego „Masz głos, masz wybór” wynika, że np. w 2013 roku było 11 przypadków, w których samo wystąpienie radnego bądź grupy mieszkańców z propozycją utworzenia w mieście budżetu obywatelskiego (niekoniecznie doprowadzone do fazy realizacji) skutkowało relacjami prasowymi<sup>29</sup>. Zainteresowanie mediów zwiększało się zwłaszcza wtedy, kiedy działania promocyjne dotyczące budżetu obywatelskiego były intensywne.

Istnieje jednak poważne ryzyko, że informowanie i zachęcanie do zaangażowania się w budżet partycypacyjny przemieni się w działania o charakterze *stricte* propagandowym, zgodnie z definicją propagandy. Przypomnijmy, zgodnie z literaturą przedmiotu (B. Sobkowiak i A. Jaskiernia) propaganda to forma komunikacji płynącej tylko w jedną stronę, traktującej odbiorcę przedmiotowo i wykorzystującej takie środki perswazji, które nie są akceptowane, np. w działaniach public relations<sup>30</sup>. W przypadku propagandy dochodzi do próby manipulowania zachowaniami w celu osiągnięcia oczekiwanych reakcji, zgodnych z tym, czego oczekuje podmiot stosujący propagandę<sup>31</sup>. W takim (negatywnym) scenariuszu budżet obywatelski nie jest traktowany jako narzędzie ulepszenia miasta, wzmacniania zaangażowania obywateli w życie lokalnej społeczności i dawania im „prawa do miasta”, ale staje się jedynie dekoracją, mającą ubarwić wizerunek polityków, którzy pomysł zgłaszają. Opisywanym w mediach przypadkiem daleko idącego „upartyjnienia” budżetu obywatelskiego była Częstochowa. W redakcyjnym komentarzu „Gazety Wyborczej Częstochowa” czytamy: *Drugi miesiąc prezydent Krzysztof Matyjaszczyk krąży od domu do domu, namawiając częstochowian, by składali wnioski do budżetu*

---

<sup>29</sup> D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 5.

<sup>30</sup> A. Jaskiernia, *Propaganda jako czynnik oddziałujący na wyborczy proces decyzyjny i legitymizację władzy* [w:] P. Dudek, M. Kuś (red.) *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty funkcjonowania mediów...*, s. 299.

<sup>31</sup> Taką definicję propagandy proponuje M. Ryniejska – Kiełdanowicz, *Public relations polski...*, s. 62.

partycypacyjnego. Dziwnym zbiegiem okoliczności towarzyszą mu wyłącznie działacze jego macierzystej partii, czyli SLD<sup>32</sup>.

Czy takie sytuacje staną się codziennością? Czy budżety obywatelskie w Polsce padną „ofiara” kampanii wyborczej? Trudno precyzyjnie zdefiniować granicę, oddzielającą informację i promocję obywatelskiego zaangażowania od nachalnej propagandy. Nie ma tu miejsca na uogólnienia, każdy przypadek trzeba rozpatrywać indywidualnie. We wspomnianym wcześniej casusie Kraśnika budżet obywatelski stał się przedmiotem zażartego, politycznego sporu i przeciągania liny – nie można jednak powiedzieć, że był tylko narzędziem propagandowym. Więcej wątpliwości pojawia się przy omawianym przypadku Częstochowy. Trzeba też pamiętać, że w zdecydowanej większości przypadków podejście do budżetu obywatelskiego jest odmienne. Przykładowo w Puławach budżet partycypacyjny, po raz pierwszy wdrożony w 2013 r., był i nadal jest przedmiotem ponadpartyjnego konsensusu – stosowna uchwała rady miasta została przyjęta przez akklamację<sup>33</sup>. I ten konsensus wciąż trwa, a pojawiające się głosy krytyczne są formułowane przez niszowe podmioty na lokalnej scenie politycznej (np. jedno ze stowarzyszeń społecznych ubiegających się o mandaty w listopadowych wyborach samorządowych)<sup>34</sup>.

Nie wiadomo w tej chwili, na ile listopadowe wybory samorządowe przyczynią się do rozprzestrzeniania koncepcji budżetów obywatelskich.

---

<sup>32</sup> D. Steinhagen, *Prezydent chodzi po domach w sprawie budżetu. Obywatelskiego czy wyborczego?*, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, [http://czestochowa.gazeta.pl/czestochowa/1,35271,16634246,Prezydent\\_chodzi\\_po\\_domach\\_w\\_sprawie\\_budzetu\\_Obywatelskiego.html#ixzz3E8mQHN1N](http://czestochowa.gazeta.pl/czestochowa/1,35271,16634246,Prezydent_chodzi_po_domach_w_sprawie_budzetu_Obywatelskiego.html#ixzz3E8mQHN1N), 23.09.2014.

<sup>33</sup> Uchwała nr XXXIII/355/13 Rady Miasta Puławy z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Puław dotyczących budżetu Miasta Puławy BIP UM Puławy, [http://umpulawy.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/uchwala\\_355.pdf](http://umpulawy.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/uchwala_355.pdf), 18.09.2014.

<sup>34</sup> Przykładem takich głosów krytycznych może być np. filipika radnego powiatowego S. Kamińskiego „Maczuga Obywatelska”, opublikowana 17/08/2014 na lokalnym serwisie MMPuławy, <http://www.mmpulawy.pl/blog/slalomir-adam-kaminski/maczuga-obywatelska>, 15.10.2014.



W tych miastach, w których budżety obywatelskie już są wprowadzone, oceny dotychczasowych efektów są dobre. Przykładem może być Warszawa: w 2014 r. warszawiacy po raz pierwszy decydowali w bezpośrednim głosowaniu o podziale pieniędzy w ramach budżetu obywatelskiego (do podziału była kwota 26,2 mln zł, czyli 0,18 proc. budżetu miasta). Z przeprowadzonych przez miasto badań *ex post* wynika, że eksperyment się powiódł, mieszkańcy chcą w kolejnych latach kontynuacji budżetów obywatelskich – i taka też zapowiedź znalazła się w programie wyborczym prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz, kandydującej na kolejną kadencję<sup>35</sup>.

Niektórzy autorzy (zwłaszcza D. Kraszewski i K. Mojkowski) są przekonani, że wybory samorządowe z 2014 r. są zarówno największą szansą, jak i ogromnym zagrożeniem dla dalszego rozwoju budżetów obywatelskich w Polsce. Z jednej strony budżet obywatelski może upowszechnić się i zagościć w debacie publicznej, ale z drugiej strony – w czasie przed- i powyborczych rozgrywek politycznych merytoryczna dyskusja o jakości budżetu obywatelskiego schodzi na drugi plan<sup>36</sup>. To poważne ryzyko, zasługujące na uwagę. Osoby badające zagadnienie wdrażania budżetów obywatelskich podkreślają, że wdrożenie budżetu obywatelskiego nie powinno być li tylko automatycznym kopiowaniem pomysłów innego miasta. Na takie niebezpieczeństwo zwrócił uwagę m.in. W. Kęłowski, który stwierdził: *Okazuje się, że wiele samorządów interesuje się budżetem obywatelskim nie ze względu na jego skuteczność w przyznawaniu nowych praw i propagowaniu autentycznej zmiany w polityce miejskiej. Wręcz przeciwnie: stosuje go jako narzędzie, dzięki któremu z góry*

---

<sup>35</sup> PAP, *Petroff-Skiba: budżet obywatelski spodobał się warszawiakom*, „Gazeta Wyborcza” 14.09.2014, [http://wyborcza.pl/1,91446,16638484,Petroff\\_Skiba\\_budzet\\_obywatelski\\_spodobal\\_sie\\_war\\_szawiakom.html](http://wyborcza.pl/1,91446,16638484,Petroff_Skiba_budzet_obywatelski_spodobal_sie_war_szawiakom.html), 18.09.2014.

<sup>36</sup> D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 23.

*narzucone cele rozwoju miasta mogą być legitymizowane i osiągnięte w bardziej wydajny sposób (...)* Dlatego realizacja budżetu obywatelskiego wymaga głębokiej refleksji; nie jest to bynajmniej uniwersalne panaceum, które zastosować można w każdym miejskim kontekście<sup>37</sup>. Kampania wyborcza może być zatem – paradoksalnie – pomocna. W jej trakcie bowiem lokalne oczekiwania najłatwiej mogą się ujawnić. To właśnie czas kampanii jest tym momentem, w którym potrzeby są definiowane, aktywizują się też osoby, które chcą brać odpowiedzialność za współzarządzanie – nie chodzi tylko o polityków, ale także o przedstawicieli ruchów miejskich, lokalnych aktywistów, itp. Jak podkreślają G. Baiocchi i E. Ganuza, budżet obywatelski dzięki swojej elastycznej formule zdaje się mieć niemal nieograniczone możliwości „adaptacyjne” do lokalnego kontekstu politycznego, bez względu na to, czy w ramach tego kontekstu dominują ugrupowania prawicowe, lewicowe lub inne<sup>38</sup>. To w dużej mierze właśnie ta zdolność do dostosowania się sprawiła, że koncepcja budżetu obywatelskiego mogła rozprzestrzenić się na świecie.

Kampania wyborcza i jej finał (wybory) mogą mieć kluczowe znaczenie nie tylko w przypadku gminy, w której budżet partycypacyjny jeszcze nie funkcjonuje. Ewentualna zmiana składu rady miasta (gminy), zmiana na stanowisku burmistrza lub prezydenta może mieć wpływ na to, czy budżet obywatelski będzie kontynuowany w miejscowości, w której już wcześniej ta idea została wdrożona. To powiedziawszy, trzeba podkreślić, że w Polsce nie było jeszcze przypadku porzucenia budżetu obywatelskiego. A przykłady z innych krajów sugerują, że prawdopodobieństwo spełnienia się takiego negatywnego scena-

---

<sup>37</sup> W. Kęblowski, *(Nie)przemysłany budżet obywatelski*, 26.10.2012, <http://www.institutobywatelski.pl/11011/komentarze/nieprzemyslany-budzet-obywatelski>, 18.09.2014.

<sup>38</sup> G. Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, Marzec 2014, vol. 42 nr. 1, s.2.

riusza nie jest duże. Wraz z upływem lat lokalne społeczności bardzo przywiązują się do tego narzędzia partycypacji i traktują budżety obywatelskie jako trwałe element samorządzenia. Bardzo dobrze pokazuje to przykład Porto Alegre, pierwszego miasta na świecie, w którym budżet obywatelski wprowadzono. O ile w pierwszym roku w głosowaniu wzięło udział 976 mieszkańców tego brazylijskiego miasta, o tyle już w 2003 r. udział w głosowaniu wzięło 26807 obywateli<sup>39</sup>. Nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że w realiach polskich samorządów podobnego sukcesu nie da się powtórzyć. Polska nie byłaby wyjątkiem. Także w innych państwach dynamika rozprzestrzeniania się koncepcji budżetów obywatelskich była i jest wysoka. W swojej pracy Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke i G. Allegretti stwierdzają, że w okresie 2000 – 2010 liczba funkcjonujących budżetów obywatelskich urosła z kilku do około tysiąca. Zdaniem autorów, taka skala wzrostu jest godna uwagi i może świadczyć o tym, że budżety obywatelskie nie są tylko przemijającą efemerydą<sup>40</sup>.

## **Wnioski, rekomendacje**

Analiza dotychczasowych doświadczeń pozwala na sformułowanie dwóch ostrożnych rekomendacji.

Po pierwsze, kampania wyborcza wydaje się dobrym momentem, by rozmawiać o budżecie obywatelskim. Im więcej debaty o partycypacji, tym lepiej. Wychodząc z takiego założenia, można więc życzyć sobie, żeby przy okazji kampanii wyborczych do samorządu, ich uczestnicy chcieli mówić o budżetach obywatelskich. Także w tych samorządach, w których budżet obywatelski już

---

<sup>39</sup> H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, [w:] „Zeszyty Naukowe WSiP w Bielsku-Białej 2012”, nr 4, s. 11.

<sup>40</sup> Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation: Vol. 8”, Article 9., s. 3, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

funkcjonuje – doświadczenia wielu miast pokazują, że reguły partycypacji można nieustannie udoskonalać. W idealnym scenariuszu kandydaci i ich ugrupowania przedstawiają obywatelom różne propozycje reguł funkcjonowania budżetów obywatelskich – obywatele wybieraliby ten, który najlepiej odpowiadałby ich oczekiwaniom. Wybory samorządowe powinny być więc traktowane jako szansa dla rozwoju partycypacji w Polsce (i w innych krajach).

Z drugiej jednak strony, okres przedwyborczy – obejmujący kilka kampanijnych miesięcy – może nie być najlepszym momentem, by budżet obywatelski po raz pierwszy wdrożyć (przeprowadzić proces naboru wniosków, publicznej dyskusji nad projektami i ich selekcji). Im bliżej daty wyborów, tym większe ryzyko, że idea budżetu obywatelskiego zostanie wystawiona na szwank. Z prostego powodu – kampania wyborcza to czas rywalizacji politycznej (uzasadnionej i zrozumiałej), czas, w którym kandydaci intensywnie promują samych siebie i swoje ugrupowania. Tymczasem istotą budżetu obywatelskiego jest wciąganie do procesu decyzyjnego obywateli, nie polityków. Te dwa cele są ze sobą w konflikcie. W tym sensie wdrażanie budżetu obywatelskiego w czasie kampanii wyborczej może spowodować, że cały proces zostanie zdominowany przez lokalnych polityków kosztem zaangażowania obywatelskiego.

Reasumując, czas kampanii wyborczej to dobry moment na rozpoczęcie dyskusji o budżecie obywatelskim – ale sama faza realizacji powinna już nastąpić po wyborach.

## **Abstrakt**

Artykuł omawia fenomen budżetów obywatelskich, wdrożonych w kilkudziesięciu polskich miastach, w tym praktycznie wszystkich stolicach regionów. Analizie poddana zostaje popularność budżetów obywatelskich, powody, dla których zarówno władze samorządowe, jak i sami obywatele chcą się zaangażować.

zować w ich wdrożenie i późniejszą realizację. Opisane i przeanalizowane zostają także dotychczasowe doświadczenia we wprowadzaniu budżetów obywatelskich. Artykuł podejmuje próbę oceny i odpowiedzi na pytanie, na ile kampania wyborcza do wyborów samorządowych w 2014 r. pomogła bądź zaszkodziła idei budżetów obywatelskich.

## **PARTICIPATORY BUDGETING IN THE CONTEXT OF LOCAL ELECTIONS: OPPORTUNITY OR RISK?**

### **Abstract**

This article describes the phenomenon of participatory budgeting, implemented in a several dozens of Polish cities, including almost all regional capitals. This article analyses the reasons for popularity of participatory budgeting, as well as the reasons for which the local self-governments and citizens themselves strive to engage in participating budgeting implementation. The author also describes and analyses past experiences in this field. The article attempts to predict whether the electoral campaign (local self-government elections 2014) helps the propagation of participatory budgeting or quite the contrary, makes it more difficult.