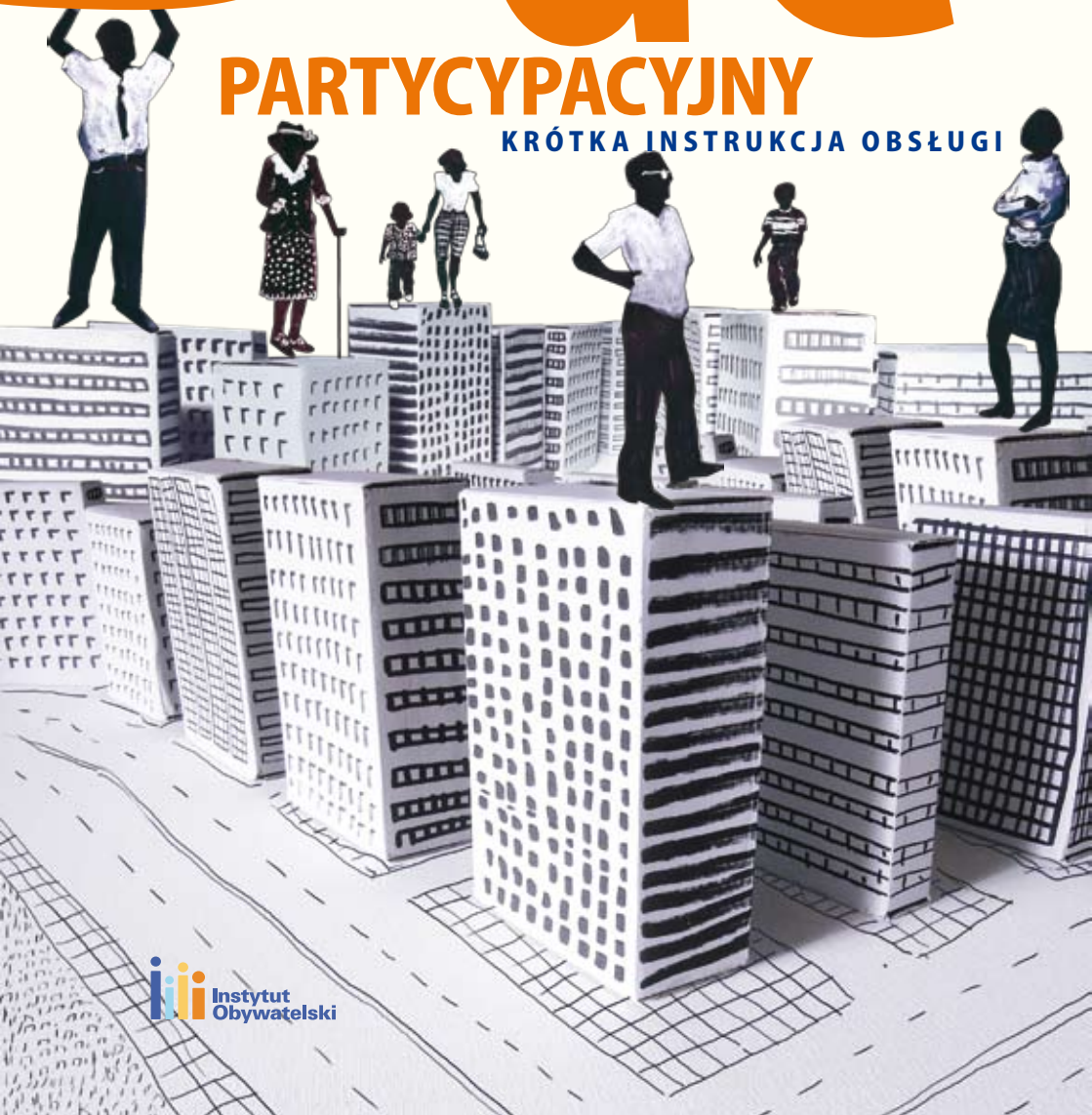


WOJCIECH KĘPŁOWSKI

Budżet

PARTYCYPACYJNY

KRÓTKA INSTRUKCJA OBSŁUGI



WOJCIECH KĘPŁOWSKI

Budżet

PARTYCYPACYJNY

KRÓTKA INSTRUKCJA OBSŁUGI

© Copyright by Instytut Obywatelski
Warszawa 2013

Publikacja dostępna na stronie:
www.instytutobywatelski.pl

Korekta:
Magdalena Jankowska

Projekt graficzny, skład i łamanie:
Marcin Tas

Druk:
Drukarnia **EFEKT** Warszawa

ISBN 978-83-63874-15-5



Instytut Obywatelski

ul. Wiejska 12 lok. 9

00-490 Warszawa

tel. 22 459 64 41

www.instytutobywatelski.pl

e-mail: biuro@instytutobywatelski.pl

spis treści

Wstęp	6
Czym jest budżet partycypacyjny?	8
Historia	11
Dlaczego warto stosować budżet partycypacyjny?	14
Jak wprowadzić budżet partycypacyjny jako część reformy polityki miejskiej?	18
Wartości i cechy budżetu obywatelskiego jako reformy	22
Przykłady zastosowania budżetu partycypacyjnego	26
Porto Alegre (1990–2004) – budżet partycypacyjny jako reforma	27
Kordoba (2005–2006) – budżet partycypacyjny jako projekt	31
Sopot – budżet partycypacyjny jako narzędzie	33
Podsumowanie	39
Najważniejsze źródła	40
Nota o autorze	41

Wstęp

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. W 2012 roku w ślady Sopotu poszły Elbląg, Gorzów Wielkopolski, Poznań i Zielona Góra. Pojawiły się również praktyki inspirowane budżetem partycypacyjnym na poziomie województwa (na Podlasiu), dzielnicy (w Gdańsku, Lublinie i Krakowie) oraz instytucji (w jednym z warszawskich domów kultury). Obecnie do budżetu partycypacyjnego na poziomie całego miasta przygotowują się Bydgoszcz, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Kędzierzyn-Koźle, Gdańsk, Łódź, Płock, Radom, Tarnów, Toruń oraz Wrocław. O możliwości jego wprowadzenia mówi się w Katowicach i Warszawie. Jednocześnie budżet partycypacyjny uzyskał poparcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Trwa też debata dotycząca stworzenia odpowiedniej ustawy, która definiowałaby tę praktykę.

Moda na budżet partycypacyjny zaskoczyła samorządowców, aktywistów i naukowców. W rezultacie, choć co kilka tygodni można przeczytać o kolejnym mieście zainteresowanym budżetem partycypacyjnym, jak dotąd ukazało się niewiele rzetelnych analiz tej inicjatywy – na polskie „budżety” zazwyczaj patrzy się w sposób bezrefleksyjny i bezkrytyczny. Nieliczne wyjątki – np. tekst Borysa Marteli podsumowujący październikowy Kongres Ruchów Miejskich czy liczne komentarze Marcina Gerwina z Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej, która była głównym inicjatorem budżetu partycypacyjnego w Sopocie – przedstawiają szereg cennych obserwacji i sugestii. Niniejszy poradnik pragnie je rozszerzyć, uzupełnić i omówić w kontekście istniejących badań nad ideą budżetu partycypacyjnego oraz podaje przykłady jej realizacji.

W początkowej części poradnika można znaleźć krótkie wprowadzenie do budżetu partycypacyjnego, w którym zostają wyodrębnione

jego podstawowe kryteria. Następnie poradnik skupia się na określeniu bardziej szczegółowych cech i wartości, jakie budżet partycypacyjny powinien utożsamiać, stając się narzędziem istniejącej polityki miejskiej, projektem mającym na celu zmianę wybranych jej aspektów lub całościową i długofalową reformę. Poradnik zamyka analiza trzech przykładów realizacji budżetu partycypacyjnego: w Porto Alegre (Brazylia), Kordobie (Hiszpania) i Sopocie.

Czym jest budżet partycypacyjny?

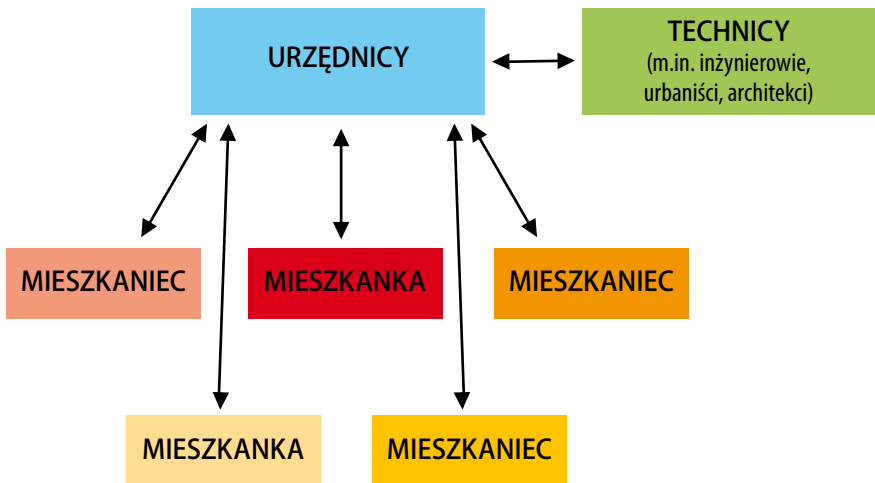
Budżet partycypacyjny – w Polsce często nazywany „obywatelskim”¹ – to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych. Badacze budżetu partycypacyjnego – np. goszczący ostatnio w Polsce Giovanni Allegretti czy mniej znani Sergio Baierle, Gianpaolo Baiocchi, Yves Cabannes i Yves Sintomer – wyodrębniają kilka podstawowych i kluczowych, ściśle powiązanych kryteriów, które odróżniają go od innych praktyk angażujących mieszkańców.

- Po pierwsze, jego integralną częścią jest publiczna dyskusja pomiędzy mieszkańcami, którzy na przynajmniej jednym z etapów inicjatywy spotykają się i deliberują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach czy forach. W tym celu budżet partycypacyjny nie opiera się (jedynie) na istniejących ciałach politycznych (np. poprzez zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w posiedzeniach rady miasta czy rad osiedli) i nie wykorzystuje narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet wysyłanych pocztą lub przez internet). Dialog pomiędzy mieszkańcami jest kluczowy dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami.
- Po drugie, dyskusja w ramach budżetu partycypacyjnego dotyczy jasno określonych, ograniczonych środków finansowych.
- Po trzecie, budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji – na przynajmniej jednym z etapów dotyczy również poziomu ogólnomiejskiego. Projekty działające

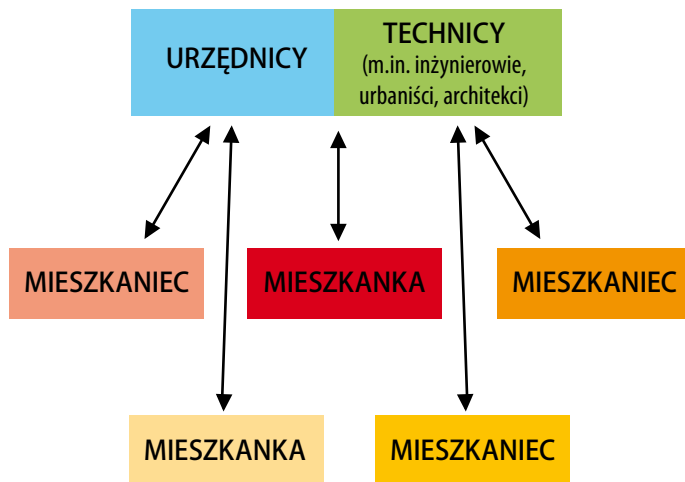
¹ Z dwóch powodów określenie „budżet partycypacyjny” wydaje się jednak bardziej odpowiednie. Po pierwsze, nie stwarza wrażenia odrębności polskich „budżetów” i łączy je z setkami podobnych doświadczeń w innych krajach. Po drugie, zwraca uwagę na możliwość otwarcia tej inicjatywy na partycypację (uczestnictwo) nie tylko pełnoprawnych obywateli, ale też mieszkańców niezameldowanych lub nieposiadających statusu obywateli (np. imigrantów) czy użytkowników miast (np. studentów czy tzw. commutersów, czyli osób dojeżdżających do pracy).

na poziomie zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo ulec dominacji partykularnych interesów pojedynczych grup społecznych lub opcji politycznych. Rzadko udaje im się określić i zaspokoić wspólne potrzeby mieszkańców, i sformułować racjonalne propozycje, zamiast koncentrować się na ogólnych żądaniach lub proteście.

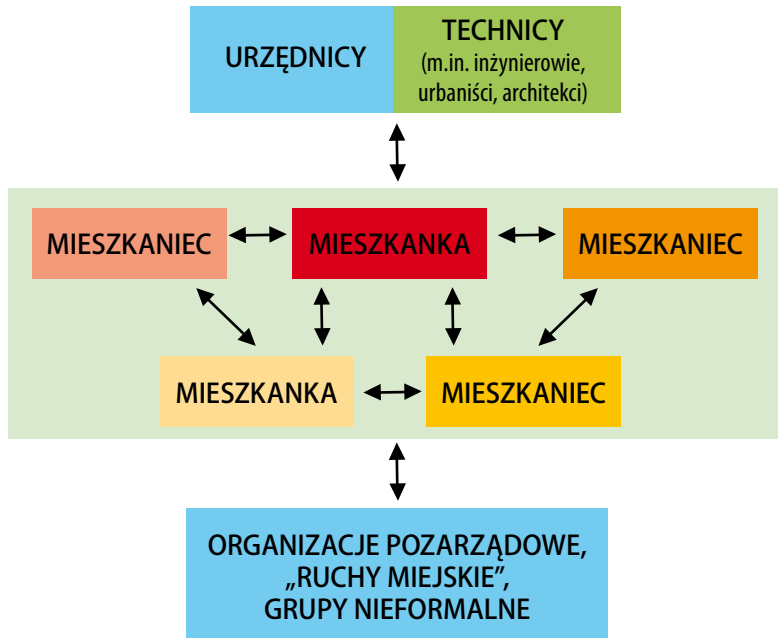
- Po czwarte, jego wyniki są wiążące (co wyraźnie odróżnia budżet partycypacyjny od konsultacji społecznych). Propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców są realizowane. Mieszkańcy otrzymują informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone. Proces wdrażania inwestycji wynikających z budżetu partycypacyjnego jest monitorowany.
- Po piąte, budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym, ale długofalowym – jest organizowany rokrocznie przez lata.



Ilustracja 1



Ilustracja 2



Ilustracja 3

Podpis pod ilustracjami 1–3: Budżet obywatelski nie opiera się na dialogu między pojedynczymi mieszkańcami a urzędnikami zlecającymi „technikom” (m.in. inżynierom, urbanistom czy architektom) wykonanie poszczególnych zadań związanych z rozwojem miasta (*ilustracja 1*). Nie polega też na interakcji pomiędzy urzędnikami i „technikami” wspólnie konsultującymi pojedynczych mieszkańców (*ilustracja 2*). Jego istotą jest dialog pomiędzy mieszkańcami, tworzący podstawę do współpracy z urzędnikami i „technikami”, w której rolę pomocniczą pełnią organizacje pozarządowe, tzw. „ruchy miejskie” i nieformalne grupy społeczne (*ilustracja 3*).

Historia

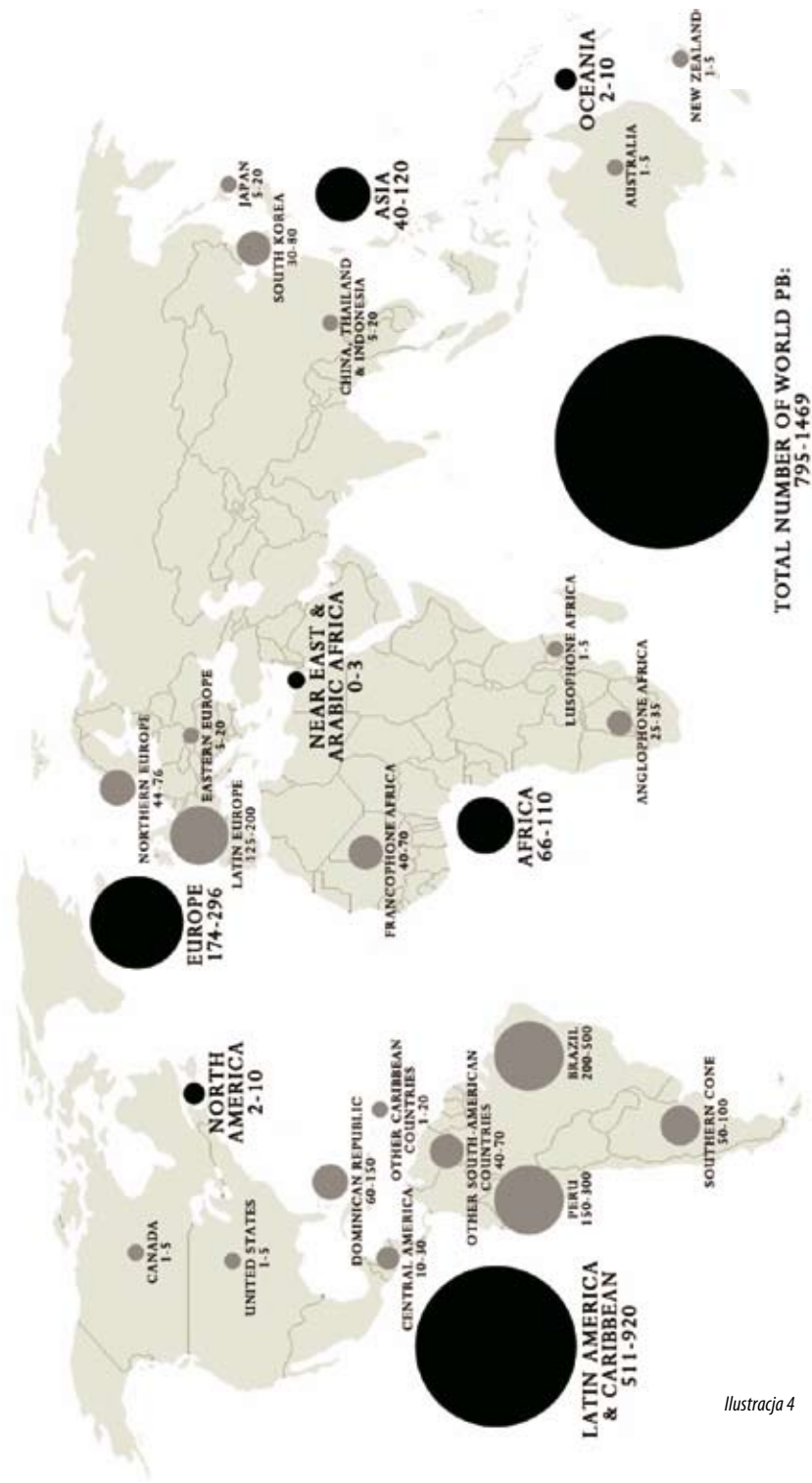
Budżet partycypacyjny powstał w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w brazylijskim Porto Alegre, ponadmilionowej stolicy stanu Rio Grande do Sul, jednego z centrów opozycji przeciwko wojskowej dyktaturze, która rządziła krajem w latach 1964–1985. Walka z reżimem w dużym stopniu koncentrowała się na polityce miejskiej i pozwoliła licznym ruchom – zjednoczonym pod egidą Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (União das Associações dos Moradores de PoA – UAMPA) – wykształcić szereg strategii współpracy z mieszkańcami i wypracować skuteczne narzędzia partycypacyjne. Jeszcze przed pierwszymi demokratycznymi wyborami lokalnymi po upadku dyktatury w 1985 roku UAMPA zaproponował przeprowadzenie inicjatywy, która wkrótce miała zyskać nazwę budżetu partycypacyjnego. Na poparcie władz trzeba było czekać do wyborów w 1989 roku, wygranych przez lewicową Partię Robotników (Partido dos Trabalhadores – PT). Budżet partycypacyjny został więc wprowadzony jako inicjatywa oddolna, która zyskała silne poparcie władz lokalnych. Po długim okresie przygotowawczym uzyskał swój pierwszy kształt (później rokrocznie nieznacznie modyfikowany) w latach 1991 i 1992.

Projekt okazał się wielkim sukcesem (por. niżej w części omawiającej mechanizm budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre) i wkrótce

zyskał ogromną popularność w Brazylii – do roku 2008 wprowadziło go około 200 tamtejszych miast, obejmując ponad 44 miliony mieszkańców. Upowszechnił się kolejno w Ameryce Południowej (przynajmniej 510 miast zaangażowanych w BP w 2010 roku), Europie (200 miast), Afryce, Azji i Ameryce Północnej, tym samym zyskując status globalny – na całym świecie można wyodrębnić przynajmniej 795 miast, w których jest stosowany; niektóre opracowania mówią jednak o ponad 1 500 przypadkach².

*Ilustracja 4. Budżet partycypacyjny stał się zjawiskiem globalnym. Źródło: Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, tom 8, nr 2 (<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd>).*

² Po dokładniejsze dane odsyłam do: E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, [w:] *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, tom 8, nr 2 (<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd>), jak również: Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] *The Spread of Participatory Budgeting...*, dz. cyt. (<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd>).



TOTAL NUMBER OF WORLD PB:
795-1469

Ilustracja 4

Dlaczego warto stosować budżet partycypacyjny?

Budżet partycypacyjny to jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami. Na czym więc polega skuteczność budżetu partycypacyjnego? Jakie są jego cele?

Wiele samorządów jest zainteresowanych wdrożeniem budżetu partycypacyjnego jako elastycznego, politycznie neutralnego narzędzia (lub zestawu niepowiązanych ze sobą narzędzi), które w oparciu o szereg otwartych spotkań mieszkańców skutecznie podnosi efektywność realizacji dotychczasowej, odgórnie ustalonej polityki miejskiej, a także:

- skutecznie ją legitymizuje wśród mieszkańców;
- promuje innowacyjność i przedsiębiorczość;
- pozwala wraz z mieszkańcami podejmować trudne, kontrowersyjne decyzje (szczególnie dotyczące cięć budżetowych);
- pozwala uzyskać od mieszkańców szereg szczegółowych informacji dotyczących tego, jak dane miasto funkcjonuje;
- wspiera proces decentralizacji władzy;
- jest odpowiedzią na rosnący dystans pomiędzy rządzącymi i mieszkańcami;
- buduje zaufanie mieszkańców do samorządu i jego przedstawicieli;
- potencjalnie zwiększa popularność polityków, którzy się weń angażują.

Trzeba jednak zaznaczyć, że powyższe cele (i zarazem osiągnięcia) budżetu partycypacyjnego utożsamiają uproszczony sposób postrzegania tej inicjatywy. Budżet partycypacyjny ma potencjał, by, zachowując wszystkie zalety narzędzia, służyć jako projekt, który ma na celu nie kontynuację, ale zmianę wybranych aspektów polityki miejskiej. Albowiem projekt ten:

- aktywizuje mieszkańców, którzy regularnie i aktywnie współdecydują o wybranych aspektach rozwoju miasta;
- ma widoczny wpływ na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego;
- służy demokratyzacji procesu decyzyjnego, dając wyraźną odpowiedź na pogłębiający się kryzys demokracji reprezentatywnej;
- pozwala nawiązać dialog pomiędzy urzędnikami a organizacjami pozarządowymi i tzw. „ruchami miejskimi” – oddolnymi inicjatywami, które nierzadko wskazują na szereg często pomijanych problemów miasta i proponują alternatywne rozwiązania dotyczące jego funkcjonowania i zarządzania nim;
- zwiększa przejrzystość procesu zarządzania środkami publicznymi i ma wyraźny wpływ na zmniejszenie korupcji.

Budżet partycypacyjny potrafi jednak znacznie więcej. Może być nie tylko narzędziem czy pojedynczym projektem, ale też częścią gruntownej, długofalowej i całościowej reformy polityki miejskiej, opierającej się na reformie administracyjnej miasta. Tak rozumiany budżet partycypacyjny zachowuje zalety narzędzia oraz projektu, a jednocześnie:

- zapraszając mieszkańców i użytkowników miasta do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju miasta, nadaje im rolę równorzędną z urzędnikami i politykami;
- tym samym daje mieszkańcom prawo do miasta³ – nie zabiera go tym, którzy już je posiadają (urzędnikom, radnym, prezydentom czy mieszkańcom o wysokim kapitale społecznym lub finansowym), ale rozszerza je na tych, którym dotychczas nie zostało ono przyznane (mieszkańcom, którzy nie uczestniczą w debacie publicznej, o niskim kapitale społecznym lub finansowym);
- ma wyraźny charakter polityczny, ponieważ:
 - zakłada przeprojektowanie modelu zarządzania miastem;

³ H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5 (http://www.praktykateoretyczna.pl/PT_nr5_2012_Logika_sensu/14.Lefebvre.pdf); *Prawo do miasta*, „Res Publica Nowa”, nr 201/202.

- redefiniuje relacje pomiędzy władzą a społeczeństwem obywatelskim;
- buduje dialog pomiędzy mieszkańcami i urzędnikami jako równoprawnymi uczestnikami procesu zarządzania miastem, w którego ramach protest i ogólne żądania przekształcają się w precyzyjne i racjonalne propozycje;
- ma znaczący wpływ na wiele aspektów socjoekonomicznych:
 - kieruje środki do najbardziej potrzebujących obszarów terytorialnych i grup społecznych;
 - skutecznie angażuje grupy społeczne, które dotąd nie uczestniczyły w debacie publicznej;
- umożliwia koncentrację na długoterminowych celach i priorytetach polityki miejskiej, nie tylko na „małej infrastrukturze”;
- wspiera tym samym prawdziwie zrównoważony rozwój miejski, pod względem ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i środowiskowym;
- przyczynia się do poprawy jakości życia w mieście;
- na tej podstawie przyczynia się do znacznego wzrostu poparcia społecznego dla „odnowionej” polityki miejskiej, jak również dla polityków i urzędników, którzy ją realizują;
- zdecydowanie podnosi poziom efektywności realizacji tejże polityki.

Włodarze, aktywiści i mieszkańcy polskich miast powinni świadomie, szczerze i otwarcie decydować, czy pragną promować i wdrażać budżet partycypacyjny jako pojedyncze narzędzie lub projekt, czy też chcą go uczynić częścią reformy polityki miejskiej.

Można odnieść wrażenie, że jak dotąd decyzje te są podejmowane w sposób albo nieświadomy, albo nieszczerzy. Wielu samorządowców i aktywistów adaptując budżet partycypacyjny do polskich warunków, poszukuje inspiracji w innych krajowych ośrodkach miejskich. Wzorując się na Poznaniu czy Sopocie, powielają instrumentalne podejście tych miast do budżetu partycypacyjnego (por. niżej w części omawiającej budżet partycy-

pacyjny w Sopocie), wskazując je jako najbardziej realistyczne rozwiązanie dla polskich samorządów. Nieliczne inspiracje zagraniczne płyną z Europy Zachodniej i Ameryki Północnej, gdzie budżet partycypacyjny przybiera najczęściej formę projektu. Przykłady z Ameryki Południowej – gdzie jak dotąd budżet partycypacyjny najczęściej miał charakter reformy – wydają się najmniej znane lub postrzegane jako zbyt odległe od polskich realiów.

Rzeczywiście, do eksperymentu z budżetem partycypacyjnym południowoamerykańskie ośrodki miejskie startowały z bardzo niskiego pułapu. Zmagaly się z podstawowymi (z polskiego punktu widzenia) problemami społeczno-ekonomicznymi, m.in. z bardzo dużym rozwarstwieniem społecznym. Jednocześnie tamtejsze budżety opierały się na silnej mobilizacji ruchów społecznych, które w postkomunistycznej Polsce zostały osłabione (przykładem związki zawodowe). Należy zaznaczyć, że zachodnioeuropejskie budżety partycypacyjne w wielu aspektach również są niepodobne do polskich – wykorzystują znacznie silniejsze niż w Polsce tradycje partycypacyjne, dotyczą zamożniejszych i kulturowo bardziej zróżnicowanych społeczeństw.

Projektowanie polskich budżetów partycypacyjnych jako elementu reformy polityki miejskiej jest dużym wyzwaniem. Wiele wskazuje jednak na to, że polskie miasta przed takim wyzwaniem stoją. Nasilające się problemy polskich miast związane z zadłużeniem – wynikającym m.in. z konieczności zdobycia tzw. „wkładu własnego” dla pozyskania funduszy unijnych lub środków na organizację wielkich imprez sportowych – są rozwiązywane przez wyprzedawanie zasobów komunalnych lub obcinanie wydatków na mieszkalnictwo, edukację czy komunikację miejską, co w efekcie obciąża mieszkańców rosnącymi kosztami społecznymi. Trudno pozbyć się wrażenia, że problemy te mają charakter strukturalny – można je więc rozwiązać poprzez reformę całego systemu zarządzania miastem, a nie tylko wybranych aspektów polityki miejskiej.

Budżet partycypacyjny proponuje taką zmianę. To praktyka, która może doprowadzić do systematycznego, zaplanowanego i transparentnego odejścia od postrzegania miasta jako wolnorynkowego podmiotu zorientowanego na przyciągnięcie kapitału i obrót nim. Inicjatywa, która może pomóc zwrócić się do mieszkańców nie jako do potencjalnych adwersarzy

czy klientów – których niezadowolenie grozi protestem albo przegranymi wyborami – ale do partnerów w dyskusji.

Nadając wszystkim mieszkańcom prawo do miasta, budżet partycypacyjny nie ma na celu zwrócenia ich przeciwko urzędnikom czy politykom. Jego celem jest stworzenie przestrzeni, w której dialog i współpraca między nimi są możliwe. Ta utopijna wizja jest jak najbardziej realistyczna – co więcej, można wyodrębnić konkretne etapy jej tworzenia oraz cechy, które powinny ją charakteryzować. To da się zrobić!

Jak wprowadzić budżet partycypacyjny jako część reformy polityki miejskiej?

W procesie realizacji budżetu partycypacyjnego jako części reformy polityki miejskiej można wyróżnić następujące etapy:

1. Rozpoznanie lokalnych zasobów, czyli ustalenie:

- jacy „aktorzy” (partie polityczne i poszczególni politycy, radni miejscy, instytucje publiczne i ich przedstawiciele, organizacje pozarządowe, „ruchy miejskie”, nieformalne grupy społeczne) są zainteresowani wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego;
- jakie istniejące ruchy społeczne i inicjatywy partycypacyjne mogą wzmocnić powstający budżet partycypacyjny;
- jakie grupy mieszkańców są zainteresowane wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego i z jakich powodów;
- w jakich kwestiach ich motywacje do zaangażowania się w budżet partycypacyjny są wspólne, a w jakich rozbieżne;
- jacy są główni przeciwnicy wprowadzenia budżetu partycypacyjnego i jakie są ich motywacje.

2. Mobilizacja. Budżet partycypacyjny wymaga mobilizacji jak najszerszego grona „aktorów” i przekonania ich o korzyściach ze współpracy. Im większy pluralizm wewnątrz tej inicjatywy, tym silniejsza jej odporność na zmiany w lokalnym krajobrazie politycznym, jak również na presję ze strony partykularnych interesów polityków, aktywistów czy mieszkańców.

3. Powołanie zespołu koordynującego utworzenie i przeprowadzenie budżetu partycypacyjnego. W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele urzędu miasta, rady miasta, instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych, jak również naukowcy (m.in. badacze budżetu partycypacyjnego) i oczywiście sami mieszkańcy. Jednym ze sposobów powołania zespołu jest po prostu ogłoszenie otwartego doń naboru – w przypadku dużego zainteresowania ze strony mieszkańców można wprowadzić członkostwo rotacyjne. W ten sposób unika się preselekcji poglądów reprezentowanych w ramach zespołu – im większe ich spektrum, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że prace zespołu (i w efekcie cały budżet partycypacyjny) będą torpedowane przez „aktorów” do niego niewłączonych.

Zespół koordynujący powinien włączyć się w mobilizowanie uczestników budżetu partycypacyjnego (krok 2), m.in. poprzez przeprowadzenie szerokiej kampanii promocyjnej. Rozpoczyna ona debatę publiczną dotyczącą potrzeb mieszkańców i miasta, a także rozwiązań metodologicznych i prawnych.

4. Kolejnym krokiem jest właśnie wypracowanie precyzyjnej metodologii budżetu partycypacyjnego, a więc stworzenie przestrzeni do dialogu w jego ramach. Udział mieszkańców w tym procesie jest kluczowy; inaczej mogą oni odnieść wrażenie, że „reguły gry” są ustalane za ich plecami. „Reguły” te muszą być jasne, klarowne i poparte przez wszystkich uczestników zespołu. W przeciwnym razie budżet partycypacyjny może być torpedowany przez „aktorów” niezadowolonych z jego zasad.

Oto przykładowe kwestie, o jakich zespół wspólnie decyduje na tym etapie:

- podział terytorialny miasta w ramach budżetu obywatelskiego. Czy powinien wykorzystywać istniejący podział na gminy lub okręgi wy-

borcze (często dzielące miasto na części nierówne lub nieprzystające do rzeczywistych podziałów społecznych czy terytorialnych), czy może należy go zbudować „od nowa”, np. w oparciu o jasno wyodrębnione osiedla i dzielnice?

- prawo do uczestniczenia w budżecie partycypacyjnym. Czy powinni otrzymać je jedynie zameldowani obywatele, czy również mieszkańcy niezameldowani (np. studenci) i użytkownicy miasta (np. osoby dojeżdżające doń do pracy)?
- koordynacja budżetu partycypacyjnego. Do kogo powinien należeć obowiązek prowadzenia spotkania w ramach budżetu partycypacyjnego? Czy zajmować się tym powinni pracownicy urzędu miasta, przedstawiciele organizacji pozarządowych, czy może uprzednio przeszkoleni mieszkańcy?
- priorytety inwestycyjne i selekcja propozycji inwestycyjnych. Czy mieszkańcy decydują o priorytetach inwestycyjnych, czy są one z góry ustalane przez urzędników? Czy selekcji propozycji inwestycyjnych dokonują urzędnicy, czy też sami mieszkańcy? Czy proces ten opiera się na głosowaniu powszechnym, czy na spotkaniach mieszkańców, na których propozycje są hierarchizowane w oparciu o wcześniej ustalone priorytety inwestycyjne?
- proces edukacyjny i wymiana informacji. W jaki sposób mieszkańcy i urzędnicy mają uczyć się nawzajem technik zarządzania miastem i wymieniać informacjami dotyczącymi jego funkcjonowania i rozwoju? Czy proces ten ma się odbywać poprzez warsztaty poprzedzające budżet partycypacyjny, czy też np. poprzez zawiązanie rady fachowców udzielających informacji na temat istniejących planów inwestycyjnych?
- zakres finansowy budżetu partycypacyjnego. Jaki rodzaj środków powinien być przedmiotem dyskusji w ramach budżetu partycypacyjnego: jedynie środki przeznaczone na inwestycje czy również środki na tzw. „wydatki stałe”?⁴ Ile procent miejskiego budżetu ma

⁴ Warto podkreślić, że budżet partycypacyjny bardzo rzadko dotyczy tzw. „wydatków stałych”, a więc nie obejmuje całego budżetu miejskiego. Najczęściej włączana jest weń część środków inwestycyjnych.

być objęte budżetem partycypacyjnym? Czy suma ta ma się zmieniać (zmniejszać lub zwiększać) w następnych latach?

- terminarz. Gdzie i kiedy mają się odbywać spotkania mieszkańców w ramach budżetu partycypacyjnego? (Musi być ich na tyle dużo i w tak różnych porach, by pasowały różnym grupom społecznym – zarówno urzędnikom, jak i mieszkańcom, pracującym i bezrobotnym).

Pokonanie etapów 1–4 powinno zająć co najmniej kilka miesięcy. Proces przygotowania budżetu partycypacyjnego wymaga więc czasu, cierpliwości i odpowiednich nakładów finansowych. Jakość przygotowań bezpośrednio przekłada się na jakość budżetu partycypacyjnego.

5. Przeprowadzenie i monitoring budżetu partycypacyjnego. Monitoring powinien dotyczyć zarówno naocznych efektów wdrożenia budżetu, jak i tego, jak jest on postrzegany przez poszczególnych „aktorów.” Identyfikowanie głosów niezadowolonych jest kluczowe dla ciągłego ulepszania metodologii budżetu partycypacyjnego.

6. Ocena wad i zalet procesu, jego osiągnięć i porażek, która pozwala na zaproponowanie modyfikacji w następnym roku.



Ilustracja 5. Przykładowy cykl budżetu partycypacyjnego

Wartości i cechy budżetu obywatelskiego jako reformy

Zastanawiając się nad tym, jak zaprojektować mechanizm budżetu partycypacyjnego, powinniśmy nie tylko szukać inspiracji w procedurach zastosowanych w innych miastach (por. niżej część poświęcona procedurom budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre, Kordobie i Sopocie). Równie ważna jest refleksja nad wartościami, jakie nasz budżet partycypacyjny powinien naszym zdaniem reprezentować – to one mają decydujący wpływ na ostateczny kształt inicjatywy. Wyżej omówione kryteria budżetu partycypacyjnego, jak również opracowane przez Borysa Martelę i Marcina Gerwina „warunki brzegowe” zawierają szereg cennych obserwacji i sugestii, ale zarazem wymagają rozszerzenia. Dlatego niniejszy poradnik proponuje 18 cech, które powinny charakteryzować budżet partycypacyjny jako reformę polityki miejskiej.

1. Budżet partycypacyjny powinien w jak największym stopniu opierać się na doświadczeniach i tradycjach aktywizmu społecznego oraz wcześniejszych mechanizmów partycypacyjnych (rad sąsiedzkich lub osiedlowych, konsultacji społecznych itp.). W przypadku braku takich tradycji i jednocześnie braku silnej mobilizacji społecznej wspierającej budżet partycypacyjny, oczywiście nadal istnieje możliwość jego wdrożenia. Być może jednak najpierw powinny zostać wdrożone inne, mniejsze projekty, wspierające aktywizm mieszkańców i przygotowujące warunki pod przygotowanie budżetu partycypacyjnego.

2. Przygotowanie metodologii budżetu partycypacyjnego oraz jego coroczne przeprowadzanie powinno być efektem ciągłej współpracy jak najszerszego grona „aktorów”: partii politycznych i poszczególnych polityków, radnych miejskich, szeregu urzędów i instytucji publicznych mających wpływ na funkcjonowanie miasta, organizacji pozarządowych,

„ruchów miejskich,” nieformalnych grup społecznych oraz samych mieszkańców. Potencjał budżetu partycypacyjnego drastycznie spada, gdy jest on inicjatywą jednej partii politycznej lub organizacji, lub mieszkańców niepopartych przez miejskie władze. Innymi słowy, proces planowania budżetu partycypacyjnego powinien być *per se* partycypacyjny.

3. Budżet partycypacyjny powinien być częścią reformy administracyjnej.
4. Tym samym budżet partycypacyjny powinien reprezentować i łączyć oddolne i odgórne cele – będąc inicjatywą angażującą zarówno „aktorów” formalnych (m.in. władze miasta), jak i nieformalnych.

Cechy opisane w punktach 1–4 oznaczają, że budżet partycypacyjny można wprowadzić tylko w odpowiednich warunkach, w dojrzałym do tego kontekście politycznym i społecznym. Ich brak nie oznacza, że nie można podjąć debaty nad jego wprowadzeniem. W wielu miastach Brazylii i Hiszpanii opracowanie metodologii budżetu partycypacyjnego poprzedziły działania reformujące administrację miasta: założenie w urzędach miast odrębnego departamentu odpowiedzialnego za partycypację, poszerzenie współpracy pomiędzy różnymi jego wydziałami. Jednakże, jak pisze Borys Martela, „czasem lepiej poczekać niż wprowadzać w życie projekty udające budżet obywatelski. Źle wprowadzony budżet obywatelski może być źródłem większej liczby problemów niż pozytywnych zmian”.

5. Budżet partycypacyjny powinien mieć charakter inkluzywny, tzn. włączać mieszkańców do debaty publicznej. Jednym z działań poprzedzających jego wprowadzenie powinna być kampania informacyjna wykorzystująca różnorodne środki masowego przekazu. Szczególną uwagę należy poświęcić tym grupom społecznym, których poziom uczestnictwa jest zazwyczaj szczególnie niski.

6. Budżet partycypacyjny musi opierać się na dyskusji pomiędzy mieszkańcami na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach i forach,

wykorzystując atrakcyjne formy budowania przestrzeni do debaty o polityce miejskiej. Powinien być pretekstem nie tylko do rozmowy, ale też do nawiązania więzi społecznych pomiędzy mieszkańcami – miejskim świętem.

7. Jednocześnie powinien dążyć nie tylko do deliberacji i konsensusu pomiędzy uczestnikami, ale też pozwalać na wyrażenie konfliktu – odmiennych wizji miasta. Dyskusji w ramach budżetu partycypacyjnego nie może zastępować głosowanie.

8. Budżet partycypacyjny to proces wielopoziomowy – powinien pozwalać mieszkańcom współdecydować nie tylko o najlepszych lub najmniej pożądanych projektach na poziomie osiedli czy dzielnic, ale też o ogólnomiejskich priorytetach inwestycyjnych mających wpływ na rozwój całego miasta. Choć jego „sercem” najczęściej jest poziom lokalny czy sąsiedzki – to tu zapadają najważniejsze decyzje i to tutaj poziom uczestnictwa jest najwyższy – nie może stać się inicjatywą skoncentrowaną jedynie na potrzebach lokalnych.

9. Budżet partycypacyjny powinien mieć silny charakter edukacyjny. Nie chodzi tu tylko o pomaganie mieszkańcom w przygotowywaniu propozycji inwestycyjnych, ale o stworzenie przestrzeni, w ramach której mieszkańcy i urzędnicy nie tylko mogą współdecydować, ale też uczą się od siebie nawzajem, jak funkcjonuje miasto i jakie są jego potrzeby. Uczestnicy powinni w ramach budżetu partycypacyjnego zdobywać umiejętności i wiedzę dotyczącą zarządzania miastem, tak by stawali się za nie współodpowiedzialni.

10. W procesie tym wszyscy uczestnicy muszą być traktowani jak równorzędni partnerzy – żaden z „aktorów” nie może być uprzywilejowany. Budżet partycypacyjny dąży tym samym do zniwelowania podziału na „mieszkańców” i „urzędników”, nadając im wspólną rolę „uczestników” procesu.

11. Budżet partycypacyjny powinien łączyć elementy demokracji bezpośredniej i reprezentatywnej – pozwalając jego uczestnikom nie tylko

rozmawiać i bezpośrednio decydować o mieście na spotkaniach lokalnych, ale też stawać się za nie współodpowiedzialnym poprzez reprezentowanie mieszkańców na poziomie ogólnomiejskim.

12. Uczestnicy budżetu partycypacyjnego powinni więc być jego współorganizatorami. To do nich powinno należeć zarówno przygotowanie jasnych zasad procesu, jak i ustalenie jego tematyki i kryteriów oceny składanych propozycji inwestycyjnych. Kryteria te nie mogą być odgórnie ustalane przez władarzy miasta, którzy muszą ograniczyć się do ustalenia (i późniejszego respektowania) jasno określonej wysokości środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny, precyzyjnej wyceny kosztów realizacji składanych propozycji, jak również ich ewentualnej oceny pod kątem formalno-prawnym (choć i ta może być dokonana przez uprzednio przygotowanych uczestników procesu). Im więcej obowiązków zostaje powierzonych uczestnikom budżetu partycypacyjnego (nie tylko w ramach zespołu koordynującego tę inicjatywę), tym większa jego przejrzystość. Budżet partycypacyjny powinien umożliwiać im zdobycie umiejętności i wiedzy, koniecznych do pełnienia tychże obowiązków (por. punkt 9).

13. Podział środków finansowych powinien być dokonywany według tzw. „inwersji priorytetów”, czyli przyznawania odpowiednio większych środków najbardziej potrzebującym grupom społecznym i obszarom miasta.

14. Budżet partycypacyjny musi mieć charakter wiążący i przynosić widoczne efekty. Propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców muszą być realizowane, a mieszkańcy muszą otrzymywać informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone.

15. Część inwestycji powinna być zrealizowana jeszcze przed rozpoczęciem kolejnej rundy – ważne jest więc, by w ramach budżetu partycypacyjnego powstawały projekty zarówno długoletnie, jak i te, które można zrealizować w ciągu kilku tygodni lub miesięcy.

16. Duży wpływ na przejrzystość budżetu partycypacyjnego ma powierzenie uczestnikom zadania monitoringu wykonywania inwestycji, które zostały w jego ramach wybrane przez uczestników.

17. Mieszkańcy powinni mieć też możliwość corocznej (lub częstszej) oceny, i tym samym zmiany procedur budżetu partycypacyjnego.

18. Budżet partycypacyjny musi odbywać się cyklicznie, przez co najmniej kilka lat. Nie jest to inicjatywa jednorazowa.

Przykłady zastosowania budżetu partycypacyjnego

W jaki sposób obecność lub brak powyższych cech wpływa na metodologię budżetów partycypacyjnych? Do pewnego stopnia pokazuje to krótka analiza trzech budżetów partycypacyjnych: reformy w brazylijskim Porto Alegre, projektu w hiszpańskiej Kordobie i narzędzia w Sopocie. Podczas gdy budżet partycypacyjny w Porto Alegre w latach 1990–2004 przez wielu badaczy jest uważany za optymalny lub wręcz idealny, pozostałe dwa przypadki są dalekie od doskonałości – niniejszy poradnik ma na celu przedstawienie nie tylko osiągnięć budżetów partycypacyjnych, ale też problemów i porażek związanych z ich niepełnym wprowadzaniem.

Poniższe modele budżetu partycypacyjnego należy więc traktować z pewnym dystansem – nie są to tzw. „dobre praktyki”, a jedynie źródła inspiracji, które zawsze powinny być modyfikowane w zależności od kontekstu, w jakim są wdrażane. O wiele bardziej dosłownie powinno się rozumieć wyżej przedstawione kryteria i cechy budżetu partycypacyjnego.

Porto Alegre (1990–2004) – budżet partycypacyjny jako reforma⁵

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre opierał się na jednorocznych cyklach zgromadzeń i spotkań, które odbywały na dwóch poziomach: terytorialnym (dotyczącym 16 osiedli miasta) i tematycznym (dotyczącym poszczególnych aspektów rozwoju miasta podzielonych na 5 obszarów). Pojedynczy cykl składał się z trzech etapów.

Pierwszy etap (marzec–kwiecień) rozpoczynały otwarte zgromadzenia na 16 osiedlach i w 5 obszarach tematycznych. Ich celem było udzielenie mieszkańcom podstawowych informacji dotyczących budżetu partycypacyjnego, jak również przyciągnięcie nowych uczestników — spotkaniom towarzyszyła szeroko zakrojona kampania informacyjna. Na zgromadzeniach mieszkańcy uzyskiwali informacje dotyczące inwestycji zrealizowanych w poprzednim roku oraz projektów proponowanych do realizacji przez przedstawicieli Urzędu Miasta w nowym roku, a także dokonywali rewizji zasad przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego. Co ważne, mieszkańcy wspólnie określali priorytety inwestycyjne miasta – choć co roku ulegały one zmianom, szereg zagadnień, takich jak: polityka mieszkaniowa, edukacja, infrastruktura drogowa czy kanalizacja, regularnie wybierano jako najważniejsze.

Pod koniec serii zgromadzeń mieszkańcy głosowali na delegatów reprezentujących poszczególne osiedla na forach tematycznych i terytorialnych. Delegaci musieli uzyskać nie większość głosów, ale poparcie określonej liczby mieszkańców, których odąd bezpośrednio reprezentowali na forach (liczba głosów koniecznych do uzyskania poparcia systematycznie się zwiększała wraz ze wzrostem uczestnictwa mieszkańców w budżecie partycypacyjnym).

⁵ Analiza zmian w Porto Alegre po roku 2004 zob.: R. Górski, *Bez państwa*, Korporacja Ha!art, Warszawa 2007, s. 64–103 (http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/bez_panstwa/bez_panstwa.pdf).

Fora spotykały się raz na miesiąc, by dalej mobilizować mieszkańców do uczestnictwa, monitorować proces przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w danym roku, a także prowadzić dialog pomiędzy poszczególnymi kwestiami terytorialnymi i tematycznymi reprezentowanymi przez poszczególne fora, radą budżetu partycypacyjnego (por. niżej) a przedstawicielami Urzędu Miasta. Zaraz po wyborze delegacji uczestniczyli w kilkudniowych warsztatach dotyczących zarządzania miastem (w szczególności jego budżetem), zdobywając wiedzę i umiejętności potrzebne w ich dalszej działalności. Delegaci byli wybierani na roczną kadencję, teoretycznie bez możliwości reelekcji; nie otrzymywali żadnego wynagrodzenia i podlegali ścisłej kontroli mieszkańców, którzy ich poparli; mogli być w każdej chwili odwołani. W praktyce oznaczało to, że mieszkańcy, którzy nie mieli możliwości lub chęci zaangażować się w dalsze dyskusje nad budżetem miejskim, mieli pewność, że wybrany przez nich delegat będzie reprezentował potrzeby ich osiedla.

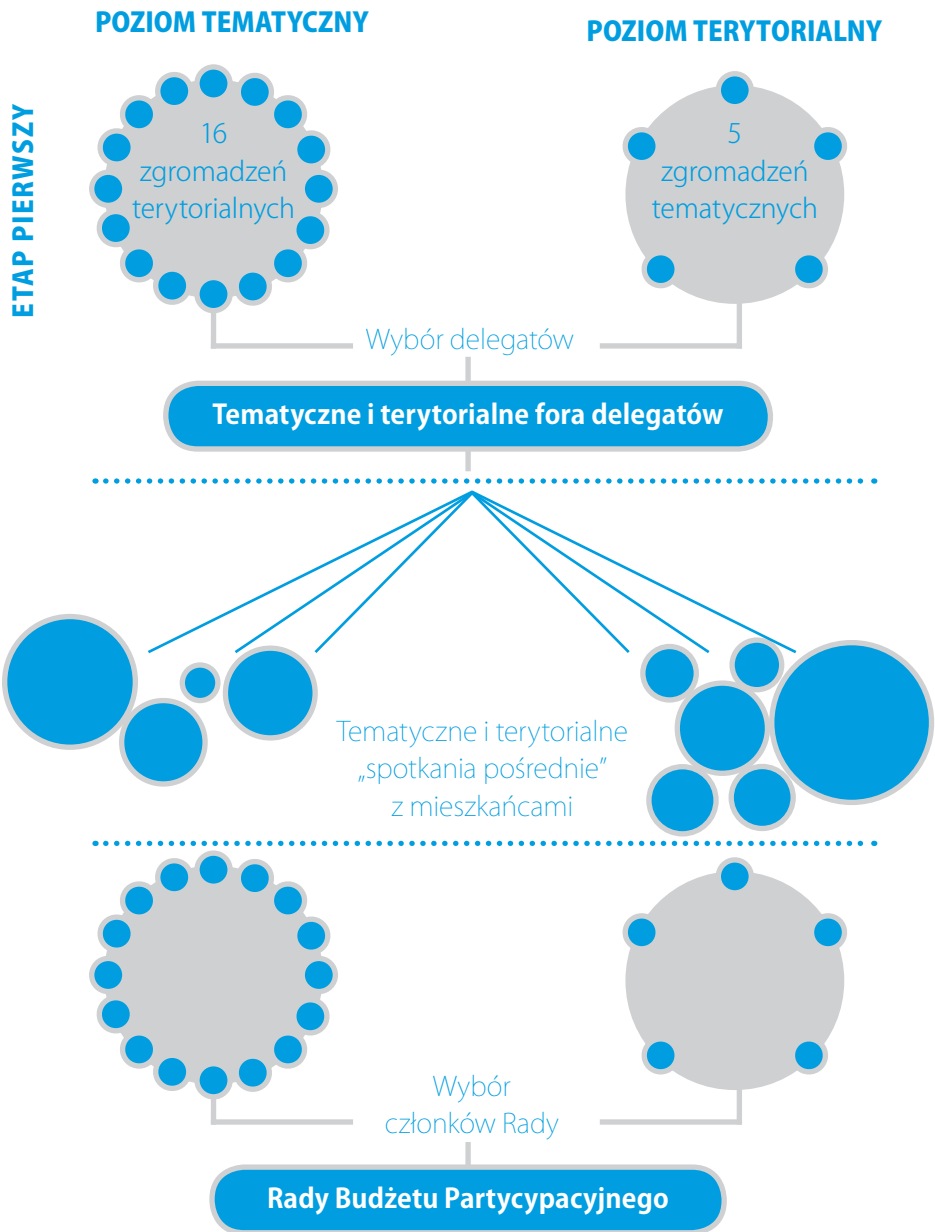
Podczas drugiego etapu (kwiecień–maj) odbywały się tzw. „spotkania pośrednie” – na poziomie terytorialnym delegaci rozmawiali z mieszkańcami o potrzebach poszczególnych osiedli lub mniejszych obszarów (poszczególnych ulic czy podwórek), podczas gdy na poziomie tematycznym dyskutowano o projektach ogólnomiejskich. To na spotkaniach pośrednich powstawały właściwe propozycje inwestycyjne, które były jednocześnie hierarchizowane w oparciu o trzy kryteria: priorytety inwestycyjne ustalone przez mieszkańców na etapie pierwszym, współczynnik „jakości życia” w dzielnicy, której dotyczyła dana inwestycja (jakość i dostępność poszczególnych usług i elementów infrastruktury), oraz liczbę mieszkańców. Tym samym środki trafiały do najbardziej potrzebujących obszarów miasta i grup społecznych. Spotkania pośrednie trwały około dwóch godzin i cieszyły się ogromną frekwencją (zwłaszcza osób niezamężnych i kobiet) – to tutaj miały miejsce najgorętsze dyskusje i nierzadko dochodziło do konfliktów pomiędzy uczestnikami.

Co ważne, aż do tego momentu wszystkie spotkania i fora w ramach budżetu partycypacyjnego były w pełni otwarte. Żaden z „uczestników” procesu – niezależnie od funkcji sprawowanych poza budżetem partycypacyjnym – nie był w żaden sposób uprzywilejowany.

W dyskusjach uczestniczyli eksperci z Urzędu Miasta, odbywały się też wizyty w miejscach potencjalnych inwestycji, pozwalające delegatom i mieszkańcom naocznie ocenić potrzeby poszczególnych obszarów miasta.

W trzecim etapie (maj–lipiec) ponownie zawiązywały się otwarte zgromadzenia – tym razem, by wybrać członków Rady Budżetu Partycypacyjnego (Conselho do Orçamento Participativo) z każdego zgromadzenia terytorialnego i tematycznego. Członkowie Rady mogli być wybrani tylko dwa razy i – podobnie jak delegaci – byli ściśle kontrolowani przez mieszkańców i nie otrzymywali wynagrodzenia. Rada miała za zadanie zebrać zhierarchizowane propozycje z całego miasta i porównać ich listę z dostępnymi środkami (na których ilość Rada miała wpływ, współdecydując o lokalnej polityce podatkowej) oraz istniejącymi regulacjami formalno-prawnymi. Efektem jej pracy był projekt budżetu miejskiego – od października do grudnia kolejno przedyskutowany z mieszkańcami na spotkaniach w dzielnicach, a następnie przekazany administracji i przekształcony przez Radę w plan inwestycyjny, którego wdrożenie było ściśle monitorowane przez mieszkańców.

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre w latach 1990–2004 utożsamiał wszystkie cechy reformy polityki miejskiej (por. tabela 1). Do 2004 roku pozwolił ukrócić klientelizm i korupcję oraz znacząco poprawić jakość służby zdrowia, edukacji, dostępu do bieżącej wody i systemu oczyszczania miasta. Dokonał też fundamentalnej zmiany w sposobie zarządzania miastem, którego trzon stanowiła nie miejscowa klasa polityczna, ale mieszkańcy.



Ilustracja 6: Struktura budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre w latach 1990–2004 (na podstawie: R. Górski, *Bez państwa*, Korporacja Ha!art, Warszawa 2007, s. 64–103 (http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/bez_panstwa/bez_panstwa.pdf)).

Kordoba (2005–2006) – budżet partycypacyjny jako projekt

Budżet partycypacyjny w Kordobie powstał w 2001 roku. Przez pierwsze trzy cykle (do roku 2003) jego struktura była w dużym stopniu kopią rozwiązania z Porto Alegre. Po trzech latach okazało się jednak, że miejscowi politycy, urzędnicy i aktywiści wbrew wcześniejszym deklaracjom nie byli gotowi na tak gruntowną reformę polityki miejskiej. Pomimo protestów mieszkańców władze miasta postanowili zredukować budżet partycypacyjny do projektu.

Nowy model został przygotowany przez Urząd Miasta i przedstawicieli najważniejszych organizacji pozarządowych i sformalizowanych ruchów społecznych w mieście, zjednoczonych w ramach Rady Ruchów Obywatelskich (Consejo de Movimiento Ciudadano – CMC), której wpływy na rozwój miasta zostały w latach 2001–2003 znacznie ograniczone w ramach zasady wyrównania przywilejów wszystkich „aktorów” zaangażowanych w budżet partycypacyjny. Nowe zasady zostały więc przygotowane bez współudziału mieszkańców niezrzeszonych w organizacjach należących do CMC.

Cykl budżetu partycypacyjnego rozpoczął się nie od otwartych zgromadzeń sąsiedzkich, ale od przygotowania przez organizacje zrzeszone w CMC planu rozwoju każdego z osiedli miasta (Planes de Barrio), które określały ich potrzeby i jednocześnie sugerowały szereg rozwiązań inwestycyjnych w kontekście całego miasta. Choć jakość planów była najczęściej dość wysoka, w prace nad nimi nie byli włączani mieszkańcy niezrzeszeni – proces edukacyjny i współuczestnictwo na równych zasadach zastąpiły konsultacje, a spektrum rozpatrywanych wizji miasta było znacznie węższe niż w Porto Alegre.

W drugim etapie propozycje inwestycyjne były najpierw opiniowane (choć nie selekcjonowane) pod kątem technicznym i prawnym przez przedstawicieli miasta (bez udziału mieszkańców), a następnie hierarchizowane na zgromadzeniach sąsiedzkich w oparciu o prio-

rytety inwestycyjne uprzednio przygotowane przez CMC. Podobnie jak w Porto Alegre, dyskusje na zgromadzeniach cieszyły się dużą frekwencją i były bardzo inkluzywne. Zgromadzenia wybierały delegatów, których rola została ograniczona do przygotowania zestawienia propozycji ze zgromadzeń sąsiedzkich dla poszczególnych dzielnic i obszarów tematycznych.

W trzecim etapie listy te były porównywane przez przedstawicieli Urzędu Miasta (znów bez udziału mieszkańców) z dostępnymi środkami. Następnie trafiały do Komitetu Miejskiego (Consejo de Ciudad), w którym sformalizowane organizacje społeczne (w tym CMC) miały większość, a jedynie jedna trzecia miejsc należała do mieszkańców niereprezentujących żadnych organizacji czy instytucji. Tym samym budżet miejski był współtworzony głównie przez organizacje, a nie przez indywidualnych mieszkańców, których współodpowiedzialność za miasto została ograniczona. Rola dotychczasowego odpowiednika Rady Budżetu Partycypacyjnego z Porto Alegre, w Kordobie zwana Zgromadzeniem Miejskim (Asamblea de Ciudad), została sprowadzona do przekazywania mieszkańcom informacji o wynikach procesu. Zadanie monitorowania realizacji inwestycji i przygotowania priorytetów inwestycyjnych dla kolejnego cyklu budżetu partycypacyjnego zostało powierzone Komisji Kontynuacyjnej (Comisión de Seguimiento), w której CMC miała dominującą pozycję.

Tak oto na wszystkich etapach budżetu partycypacyjnego jego uczestnicy nie mieli równych praw i obowiązków. Brak zaufania do mieszkańców i uprzywilejowanie wyselekcjonowanej grupy „aktorów” sprawiły, że budżet partycypacyjny stał się zaledwie projektem, który choć kontynuował proces demokratyzacji zarządzania miastem, zdołał zmienić jedynie wybrane aspekty polityki miejskiej. Frustracja mieszkańców, u których pamięć o reformie była wciąż żywa, doprowadziła do spadku ich uczestnictwa, a następnie zmiany ekipy rządzącej w następnych wyborach lokalnych. Budżet partycypacyjny został permanentnie wstrzymany w 2007 roku.

Sopot – budżet partycypacyjny jako narzędzie

Sopocki mechanizm budżetu partycypacyjnego jest bardzo podobny do procedur zastosowanych w Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu i Zielonej Górze – dlatego poniższa analiza w dużym stopniu dotyczy również doświadczeń z tych miast. Podobnie jak w Porto Alegre i Kordobie, sopocki budżet partycypacyjny składa się rocznych cykli. Dotychczas przeprowadzono dwa z nich – w 2011 i 2012 roku.

Każdy „cykl” oficjalnie otwiera uchwała Rady Miejskiej, przygotowana przez działającą przy niej doraźną komisję ds. budżetu obywatelskiego. Uchwała inicjuje kampanię informacyjną, w ramach której do każdego gospodarstwa domowego w Sopocie powinna trafić ulotka o budżecie partycypacyjnym – problemy z kolportażem sprawiają jednak, że do wielu mieszkańców przesyłka nie dociera. Jednocześnie w czterech okręgach wyborczych, na które jest podzielony Sopot, odbywają się spotkania mieszkańców prowadzone przez urzędników, na których teoretycznie powinny zostać omówione potrzeby poszczególnych dzielnic miasta. Spotkania mają bardzo niską frekwencję (średnio uczestniczy w nich zaledwie kilkanaście osób), co może być spowodowane ich nieatrakcyjną formą i nieefektywną kampanią informacyjną. Kwestia zaangażowania grup społecznych, których poziom uczestnictwa jest zazwyczaj szczególnie niski, jest w debacie nad budżetem partycypacyjnym nieobecna; ogólne priorytety inwestycyjne również nie są tematem rozmów. Na spotkaniach można składać propozycje inwestycyjne poprzez wypełnienie formularza przygotowanego zawnazu przez komisję ds. budżetu obywatelskiego (formularze są również przyjmowane drogą mailową). Spotkania nie są jednak okazją do rozmowy o polityce miejskiej, wręcz przeciwnie – ujawnienie istniejących konfliktów pomiędzy zaangażowanymi stronami i wyrażenie odmiennych wizji miasta nie wydaje się być ich celem.

Po zebraniu propozycji inwestycyjnych następuje weryfikacja projektów proponowanych przez mieszkańców. Dokonują jej urzędnicy, którzy

początkowo (w 2011 roku) oceniali wykonalność projektów, ich zgodność z istniejącymi planami i rozporządzeniami oraz aspekt formalno-prawny, po czym na tej podstawie dokonywali wyboru najlepszych propozycji. Od roku 2012 obowiązuje tylko kryterium formalno-prawne.

Zweryfikowane propozycje trafiają na karty do głosowania projektowane przez urzędników. W każdym okręgu wyborczym obowiązuje osobna karta – znajdują się na niej propozycje dotyczące danego okręgu oraz propozycje ogólnomiejskie. Podział na projekty ogólnomiejskie i dzielnicowe jest dokonywany przez urzędników, bez udziału mieszkańców czy organizacji pozarządowych. W 2012 roku przeprowadzono dodatkową kampanię informacyjną (obejmującą spotkania z mieszkańcami i ogłoszenia internetowe) poprzedzającą głosowanie. Miała ona na celu zapoznanie sopcian z jego procedurą. Trudno tu jednak doszukać się elementów edukacyjnych: zamiast budować przestrzeń do wymiany informacji i umiejętności pomiędzy mieszkańcami a urzędnikami, ci ostatni orędują na rzecz procedury, która nie byłaby „zbyt wymagająca dla uczestników” (Piotr Kurdziel, radny z ramienia Kocham Sopot). Sopocy politycy zdają się bowiem wątpić nie tylko w chęci, ale i w zdolności mieszkańców do uczestniczenia w budżecie partycypacyjnym, co sprawia, że uczestnicy nie są traktowani jak równorzędni partnerzy w debacie publicznej, współodpowiedzialni za miasto.

Następny etap to głosowanie powszechne nad projektami i towarzysząca mu druga runda spotkań z mieszkańcami, na których rozpatrywane są kwestie dotyczące poszczególnych projektów uwzględnionych na kartach do głosowania. Głosowanie odbywa się w lokalach wyborczych, we wspomnianych już czterech okręgach. Po ogłoszeniu wyników najpopularniejsze propozycje inwestycyjne zostają włączone przez prezydenta miasta do projektu miejskiego budżetu w formie poprawki. Ich realizacja jest monitorowana przez komisję ds. budżetu obywatelskiego, bez udziału mieszkańców.

Budżet partycypacyjny przynosi pewne efekty – szereg inwestycji zostało już zrealizowanych, wiele innych jest w trakcie realizacji. W Sopocie brakuje jednak systemu „odwróconych priorytetów inwestycyjnych”, w ramach którego środki budżetowe byłyby redystrybuowane. Budżet

partycypacyjny nie wpłynął też w żaden sposób na metody działania miejscowej administracji, która nie postrzega go jako okazji do zawiązania stałej współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracyjnymi, ale jako dodatkowe obciążenie czasowe i organizacyjne.

Sopocki budżet partycypacyjny to narzędzie, które nie oparłszy się na cierpliwości i zaufaniu do mieszkańców, ma im bardzo niewiele do zaoferowania – pozwala im jedynie w minimalnym stopniu współdecydować o mieście i je współtworzyć.

Cechy budżetu partycypacyjnego (BP) jako reformy	Obecne w:		
	Porto Alegre (w latach 1990–2004)	Kordobie (w latach 2005–2006)	Sopocie
Cele i motywacje			
1. BP w jak największym stopniu wykorzystuje doświadczenia i tradycje aktywizmu społecznego oraz wcześniejszych mechanizmów partycypacyjnych.	tak	tak	nie
2. BP jest efektem ciągłej współpracy jak najszerszego grona „aktorów”. Proces planowania budżetu partycypacyjnego jest <i>per se</i> partycypacyjny.	tak	częściowo	nie

3. BP jest częścią reformy administracyjnej.	tak	tak	nie
4. W BP łączą się cele zarówno oddolne, jak i odgórne.	tak	tak	częściowo
Przebieg / proces			
5. BP ma charakter inkluzywny – włącza mieszkańców do debaty publicznej.	tak	tak	nie
6. BP wykorzystuje atrakcyjne formy budowania przestrzeni do dyskusji o polityce miejskiej.	tak	tak	nie
7. BP dąży nie tylko do deliberacji i konsensusu pomiędzy uczestnikami, ale też pozwala na wyrażenie konfliktu – odmiennych wizji miasta.	tak	nie	nie
8. BP to proces wielopoziomowy – pozwala mieszkańcom współdecydować nie tylko o konkretnych projektach, ale też o ogólnych priorytetach inwestycyjnych.	tak	nie	nie
9. BP ma charakter edukacyjny – pozwala nie tylko współdecydować, ale też uczyć się, jak funkcjonuje miasto.	tak	nie	nie

10. Uczestnicy BP są traktowani jak równorzędni partnerzy – żaden z „aktorów” nie jest uprzywilejowany. Podział na „mieszkańców” i „urzędników” jest zniwelowany poprzez nadanie im wspólnej roli „uczestników procesu”.	tak	nie	nie
11. BP łączy elementy demokracji bezpośredniej i reprezentatywnej – jego uczestnicy nie tylko rozmawiają o mieście, ale też stają się za nie współodpowiedzialni.	tak	częściowo	nie
12. Uczestnicy BP są zarazem jego współorganizatorami – współdecydują m.in. o jego zasadach, tematyce i kryteriach oceny składanych propozycji inwestycyjnych.	tak	nie	nie
13. Budżet partycypacyjny kieruje się zasadą tzw. „inwersji priorytetów”.	tak	częściowo	nie
Skutki			
14. Budżet partycypacyjny ma charakter wiążący i przynosi widoczne efekty.	tak	tak	tak

15. Część inwestycji powinna być zrealizowana jeszcze przed rozpoczęciem kolejnej rundy.	tak	tak	tak
16. Mieszkańcy monitorują proces realizowania inwestycji wybranych w ramach BP.	tak	nie	nie
17. Mieszkańcy mają możliwość corocznej (lub częstszej) oceny, a tym samym zmiany procedur budżetu partycypacyjnego.	tak	nie	nie
18. Budżet partycypacyjny odbywa się cyklicznie przez lata – nie jest inicjatywą jednorazową.	tak	tak	tak

Tabela 1. Cechy budżetu partycypacyjnego jako reformy w Porto Alegre, Kordobie i Sopocie

Podsumowanie

Choć rosnąca popularność budżetu partycypacyjnego w Polsce powinna cieszyć, nie należy zapominać, że budżet partycypacyjny to inicjatywa o ogromnych możliwościach, a dotychczasowe z nim eksperymenty w naszym kraju tych możliwości nie wykorzystują. Polskie miasta powinny dokonać szczerego i odważnego wyboru. Z jednej strony mogą ulec pokusie dalszego traktowania budżetu partycypacyjnego jako jednego z wielu narzędzi służących zwiększeniu efektywności lub legitymizacji polityki miejskiej czy projektu wpływającego na ograniczony zakres jej aspektów. Z drugiej strony mogą z budżetu partycypacyjnego uczynić pretekst do przeprowadzenia całościowej i długofalowej reformy systemu zarządzania.

Polskie miasta potrzebują odważnych zmian i odważnych budżetów partycypacyjnych. I choć nie każdy samorząd jest na budżet partycypacyjny gotowy – w wielu problemem jest brak woli politycznej lub (niezadko pozornie) niska aktywność społeczna – każdy samorząd może się do niego przygotować. By to zrobić, warto oczywiście inspirować się doświadczeniami innych miast – polskich i zagranicznych – jednakże nie należy skupiać się na szukaniu tzw. „dobrych praktyk” czy idealnych „modelów”. Konkretnych procedur budżetu partycypacyjnego wbrew pozorom nie można swobodnie „kopiować i wklejać” z miasta do miasta. Ich zastosowanie ma sens jedynie wtedy, gdy reprezentują cele i wartości określone w oparciu o lokalny kontekst i zasoby danego samorządu, z których najcenniejszym są zasoby ludzkie, czyli sami mieszkańcy.

Najważniejsze źródła

S.G. Baierle, *Porto Alegre. Popular sovereignty or dependent citizens?*, [w:] *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*, red. J. Pearce, Palgrave MacMillan, Houndmills 2010, s. 51–75.

G. Baiocchi, *Participation, activism and politics: The Porto Alegre experiment*, [w:] *Deepening Democracy*, red. A. Fung, E.O. Wright, Verso, London–New York 2003, s. 45–76.

Y. Cabannes, *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*, „Environment & Urbanization” 2004, tom 6, nr 1, s. 27–46.

E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, [w:] *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, tom 8, nr 2 (<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd>).

M. Gerwin, *8 kryteriów budżetu obywatelskiego* (<http://www.sopoc-kainicjatywa.org/2013/01/31/8-kryteriow-budzetu-obywatelskiego/>).

R. Górski, *Bez państwa*, Korporacja Ha!art, Warszawa 2007, s. 64–103 (http://otworzksiazke.pl/images/ksiazki/bez_panstwa/bez_panstwa.pdf).

B. Martela, *Ile partycypacji w budżecie obywatelskim?* (<http://www.partycypacjaobywatelska.pl/wydarzenie/141>).

Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*,

[w:] *The Spread of Participatory Budgeting Across the Globe: Adoption, Adaptation, and Impacts*, red. B. Wampler, J. Hartz-Karp, „Journal of Public Deliberation” 2012, tom 8, nr 2 (<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1234&context=jpd>).

Poradnik opiera się również na wynikach badań dotyczących budżetów partycypacyjnych w Kordobie i Sopocie przeprowadzonych latem 2012 roku dla Vrije Universiteit Brussel. Tekst dotyczący budżetu partycypacyjnego w Sopocie wykorzystuje ponadto fragmenty artykułu własnego pt. *Krytycznie o budżecie partycypacyjnym w Sopocie*, opublikowanego w grudniu 2012 roku przez kwartalnik „Res Publica Nowa” (<http://publica.pl/teksty/krytycznie-o-budzecie-partycypacyjnym-w-sopocie>).

Nota o autorze

Wojciech Kęblowski – absolwent międzynarodowych studiów miejskich 4cities na uniwersytetach w Brukseli, Kopenhadze, Madrycie i Wiedniu. Doktorant Université Libre de Bruxelles. Badacz południowoamerykańskich innowacji w polityce miejskiej. Wrocławianin i brukselczyk.

Instytut Obywatelski to think tank polityczny. Stanowi eksperckie zaplecze partii Platforma Obywatelska RP. Instytut jest ośrodkiem badawczo-analitycznym. Prowadzi działalność ekspercką, wydawniczą i edukacyjną. Działa od marca 2010 roku. Motto działalności IO brzmi: „Myślimy, by działać. Działamy, by zmieniać”.

Naszym celem jest:

- promowanie i upowszechnianie idei społeczeństwa obywatelskiego.
- rozpoznawanie czynników negatywnych dla jakości życia społecznego.
- podnoszenie poziomu debaty publicznej.
- tworzenie mechanizmów rozwijających współpracę pomiędzy politykami różnych szczebli, przedstawicielami mediów i obywatelami.

Instytut Obywatelski realizuje swoje cele poprzez:

- inicjowanie debat społecznych.
- przygotowywanie raportów i analiz.
- organizowanie konferencji, szkoleń, odczytów, warsztatów.
- nawiązywanie współpracy z polskimi oraz zagranicznymi organizacjami, fundacjami i stowarzyszeniami.



ul. Wiejska 12 lok. 9

00-490 Warszawa

www.instytutobywatelski.pl

biuro@instytutobywatelski.pl