



DIALOG SPOŁECZNY

tezy do dyskusji

Stowarzyszenie Dialog Społeczny

13

Ryszard Skrzypiec

Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej

obal.rskrzypiec@gmail.com

Budżet obywatelski, ale czy partycypacyjny?

W ostatnim czasie zapanowała w naszym kraju moda na budżety obywatelskie. Co rusz kolejne samorządy uruchamiają ten mechanizm. Jeden z posłów zaproponował nawet – o zgrozo – obligatoryjną formę tego rozwiązania w polskich samorządach¹. Kiedy przed kilkoma laty wraz z Darkiem Kraszewskim w ramach Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (dziś Sieć Obywatelska – Watchdog Polska) przystąpiliśmy do realizacji projektu pod tytułem Laboratorium Monitoringu Budżetu, przyświecała nam idea – „Nasz Budżet Naszym Głosem”. U jej podłoża leżało przekonanie o znaczeniu, jakie w procesach zarządzania wspólnotami lokalnymi odgrywa partycypacja społeczna, czyli, inaczej mówiąc, współrządzenie. Daliśmy temu wyraz w wydanej w ramach tego projektu broszurze *Budżet gminy bez tajemnic*², gdzie we Wprowadzeniu podkreśliliśmy, że partycypacja społeczna gwarantuje każdemu – niezależnie od jego statusu prawnego (osoba prywatna, organizacja społeczna, przedsiębiorstwo bądź inny podmiot) – możliwość wpływania na swoje bezpośrednie otoczenie właśnie poprzez uczestnictwo w tworzeniu projektu budżetu, włączenie się w jego realizację oraz zainteresowanie wynikami zrealizowanych w wyniku tego procesu przedsięwzięć.

Do przyjrzenia się temu, co w tym obszarze się dzieje, stosowanym mechanizmom zainspirowały mnie prasowe informacje na temat funkcjonowania budżetu obywatelskiego w liczącej kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców Pszczyny³.

¹ E. Olczyk, Przymusowy budżet obywatelski, „Rzeczpospolita” z 21.10.2013, <http://www.rp.pl/artykul/10,1058341-Przymusowy-budzet-obywatelski.html> (dostęp 13.01.2014).

² R. Skrzypiec, D. Długosz, *Budżet gminy bez tajemnic*, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa 2007.

³ Zob. http://pszczyna.pl/ver/index.php?option=com_content&view=article&id=1754:budzet-obywatelski-rozdzielony&catid=61:kategorianewsy&Itemid=263 (dostęp 8.01.2014).

Moją uwagę zwróciły dwa aspekty. Po pierwsze, niektóre propozycje na liście zgłoszonych projektów, jak np. „Festiwal *Pszczyn się do kultury!* – organizowany przez Stowarzyszenie Artystyczne Plessart i Pszczyńskie Centrum Kultury” czy „Wsparcie organizacji festiwalu *Teatralna Maszyna Pszczyna* poprzez sfinansowanie zakupu podestów scenicznych z wyposażeniem do Pszczyńskiego Centrum Kultury jako organizatora imprezy z możliwością wykorzystania przy organizacji wielu imprez kulturalnych w gminie Pszczyna”⁴ chyba powinny być finansowane w innym trybie. A po drugie, proces wyboru przedsięwzięć, które mają być realizowane w ramach tej procedury, przypomina znane z mediów głosowania typu audiotele.

Zobaczmy zatem, jak idea współrzędzenia – diagnoza, inicjatywa, wykonanie, rozliczenie – funkcjonuje w wybranych budżetach partycypacyjnych wdrożonych już w naszym kraju. Jednak na początek dwie uwagi o charakterze ogólnym.

Partycypacja limitowana

Analiza mechanizmów związanych ze wzmocnieniem partycypacji społecznej w Polsce może prowadzić do wniosku, że mamy do czynienia z partycypacją ograniczoną do niewielkiego zakresu (głównie w wymiarze finansowym) funkcjonowania różnych instytucji publicznych. U zarania instytucjonalizacji współpracy samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych promowano postulat, żeby na współpracę gminy przeznaczwały 1% wydatków budżetowych („Partner” 9/1996, za: P. Frączak, *Trzeci sektor w III Rzeczypospolitej*, s. 118). Na marginesie trzeba przyznać, że po kilkunastu latach udział tego typu wydatków w skali kraju jest niewiele wyższy od postulowanego. Także 1% podatku dochodowego możemy przekazać organizacjom legitymującym się statusem pożytku publicznego. Jak wynika z poniższej analizy (zobacz tabela) – gminy oddają do bezpośredniej decyzji obywatelom w ramach budżetów obywatelskich podobnego rzędu odsetek budżetów.

Partycypacja plebiscytarna

Jednym z konstytucyjnych elementów projektu Laboratorium Monitoringu Budżetu była właśnie partycypacja społeczna, czyli możliwość wpływania przez członków wspólnot samorządowych na to, jakie cele, w jaki sposób i z jakim efektem realizowane są ze środków publicznych.

Jak wynika z bardzo wyrywkowej analizy funkcjonujących budżetów obywatelskich, poszczególne aspekty partycypacji społecznej realizowane są w tych mechanizmach w różnym stopniu:

- prawo zgłaszania propozycji przedsięwzięć do realizacji w ramach tego trybu przysługuje raczej indywidualnym osobom (mieszkańcom⁵, którzy zbiorą

⁴ <http://www.obywatelski.pszczyna.pl/index.php/lista-zadan> (dostęp 8.01.2014).

⁵ Prawo zgłaszania propozycji i udziału w ich wyborze czasem ograniczone jest cenzusem wieku, z reguły 16 lat, co jednak – zgodnie z orzeczeniem WSA we Wrocławiu – okazuje się niezgodne z artykułem 5a ustawy o samorządzie gminnym. Zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1B6B341F35> (dostęp 13.01.2014).

- poparcie kilkunastu osób) niż ich wspólnotom osiedlowym, sołeckim, mieszkaniowym (czasem dopuszcza się inicjatywę organizacji pozarządowych)⁶;
- wybór propozycji do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego odbywa się w drodze głosowanie elektronicznego i bezpośredniego, w którym mogą brać udział wszyscy mieszkańcy gminy (czasem to prawo ograniczone jest cenzusem wieku), a opiera się na procesie zabiegania przez inicjatorów o głosy w oparciu o prezentację propozycji na stronach internetowych i ewentualnie w miejscach głosowania osobistego;
 - w większości przypadków realizatorami wybranych przedsięwzięć nie są ani pomysłodawcy, ani wspólnoty, a zewnątrzni wykonawcy nadzorowani są przez urzędników gminnych;
 - wdrożone mechanizmy budżetów obywatelskich nie uwzględniają społecznej kontroli przedsięwzięć zrealizowanych w tym trybie.

Za swoistą formę budżetu obywatelskiego można uznać konkursy grantowe. W tym przypadku mamy wydzieloną część budżetu do zagospodarowania przez zorganizowanych obywateli, propozycje działań mogą zgłaszać organizacje obywatelskie (pozarządowe) lub obywatele (inicjatywa lokalna), w wyborze ofert – w wielu przypadkach – uczestniczą osoby spoza administracji samorządowej (przedstawiciele organizacji pozarządowych, zewnątrzni eksperci), a realizacja jest wyłącznie obywatelska. Jako eksperyment w sferze budżetu partycypacyjnego czy demokracji uczestniczącej postrzegany bywa mechanizm tzw. 1%⁷. Choć akurat funkcjonowanie tego mechanizmu chyba nigdy nie nawiązywało do idei partycypacji społecznej, większość decyzji o przekazaniu pieniędzy w tym trybie podejmowanych jest na chybił trafił, głównie pod wpływem siły medialnego przekazu i swoistego „konkursu piękności” potencjalnych beneficjentów⁸.

Wydaje się zatem, że funkcjonujące w naszym kraju mechanizmy budżetu obywatelskiego tylko w niewielkim stopniu realizują postulat partycypacji społecznej. Zorientowane są raczej na promowanie inicjatywy i pomysłowości jednostek niż pobudzanie potencjału zbiorowości do działania na rzecz interesu wspólnego i okazują się dość odległe od pierwowzoru z Porto Alegre⁹. Stosunkowo rzadko w te mechanizmy wbudowany jest obowiązek „zdania trudnego egzaminu”, jakim jest deliberowanie nad zgłaszanymi pomysłami, co szczególnie ważne na po-

⁶ Jednak okazuje się, że także i to ograniczenie budzi zastrzeżenia. „Wojewoda Śląski zakwestionował uchwałę Rady Miasta Bielsko-Biała w sprawie utworzenia budżetu obywatelskiego, wskazując, że wnioski mogą składać tylko mieszkańcy, nie mogą zaś rady osiedli oraz organizacje pozarządowe.” Za <https://www.facebook.com/BudzetObywatelski> (dostęp 13.01.2014). Natomiast kuriozum jest rozwiązanie przyjęte w Wieruszowie, gdzie zgodnie z paragrafem 2 Zasad konsultacji i wyboru zadań w ramach Obywatelskiego Budżetu Gminy Wieruszów na rok 2014, uprawnionym do zgłaszania projektów przedsięwzięć jest Burmistrz miasta. Zob. <http://www.wieruszow.pl/images/regulamin.pdf> (dostęp 13.01.2014).

⁷ http://www.autyzm.wroclaw.pl/images/art_img/pozytek.pdf (dostęp 13.01.2014).

⁸ Zob. E. Siedlecka, 1 procent darujemy na odwal się, „Gazeta Wyborcza” z 6.10.2013, http://wyborcza.pl/1,76842,12618098,1_procent_darujemy_na_odwal_sie.html (dostęp 13.01.2014).

⁹ R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja ha!art, Kraków 2007, s. 64-103.

ziomie dzielnic, sołectw, wspólnot mieszkaniowych¹⁰ (rozwiązania uwzględniające ten drugi aspekt przyjęto np. w Dąbrowie Górniczej i Olsztynie). A zatem zasadne wydaje się pytanie, czy tak działający mechanizm tworzy jakąkolwiek wspólnotę zorientowaną na dobro wspólne? Zaś w sytuacji, gdy wybór przedsięwzięć dokonuje się w drodze głosowania na „najlepsze pomysły” – czy tak podjęte decyzje są bardziej racjonalne niż te podejmowane przez wybranych reprezentantów? Jak te decyzje mają się na przykład do strategii rozwoju czy programów uchwalonych przez rady gmin¹¹? I wreszcie – czy mechanizmy budżetu obywatelskiego nie zapadną na tę samą przypadłość, która dotknęła mechanizmu 1%, czyli faktyczne zaprzeczenie idei, dla realizacji której powstały?

Zachwycając się przybierającym na sile ruchem na rzecz wdrażania budżetów obywatelskich, może warto zainicjować działania na rzecz kontroli na przykład kosztów funkcjonowania administracji samorządów, które to koszty stanowią istotny odsetek budżetów jednostek samorządów terytorialnych. Jak wynika z badań zespołu Pawła Swianiewicza, różnice pomiędzy samorządami tej samej kategorii (np. gminami wiejskimi, powiatami itd.) mogą być nawet rzędu 450%. Jak pisze autor, „Pamiętajmy jednak, że większe wydatki wcale nie muszą oznaczać marnowania pieniędzy podatników na fanaberie urzędników. Skutkiem może być lepsza, sprawniejsza obsługa obywateli, a także np. większa skuteczność w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Nasze zestawienie nie jest w stanie uchwycić jednak takiej zależności między wydatkami a ich efektami. Ale na pewno pozycja w rankingu dla każdego szefa urzędu powinna być materiałem do refleksji i wewnętrznego audytu wydatków.”¹² Od siebie dodam, że także wspólnoty samorządowej, która powinna nie tylko zadać sobie pytanie, jakich usług, w jakiej ilości i jakiej jakości faktycznie dostarcza tej wspólnotocie opłacana przez nią administracja samorządowa, nie tylko znaleźć odpowiedzi, ale także – jeśli okaże się to konieczne – podjąć próbę przeprowadzenia zmiany.

¹⁰ Natomiast ideę partycypacji realizują fundusze sołeckie, gdzie o podziale środków decydują uczestnicy zebrania wiejskiego. Art. 4.2 ustawy o funduszu sołeczkim z 20 lutego 2009 roku, (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.).

¹¹ W tym kontekście ważnym jest pytanie o to, czy komórki merytoryczne urzędów miast i/lub specjalne zespoły ds. budżetu obywatelskiego sprawdzają te pomysły pod tym kątem, czy tylko pod kątem zgodności z zadaniami własnymi gminy, a w przypadku zadań inwestycyjnych – weryfikacji własności terenu?

¹² Za: <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/wydatki-biezace-na-administracje/2012/> (dostęp 12.01.2014).

Budżety obywatelskie w wybranych gminach w Polsce (2013)

Miasto	Dąbrowa Górnicza	Łódź	Pszczyna	Olsztyn	Sopot
Nazwa ¹	Partycypacyjny	Obywatelski	Obywatelski	Obywatelski	Obywatelski
Kwota w zł/%	5 mln/1%	20 mln/0,5%	0,5 mln/0,3%	2,15 mln/0,2%	4 mln ² /1,4%
Zasięg terytorialny	Lokalne	Ogólnomiejskie i dzielnicowe		Ogólnomiejskie (do 1 miliona zł) i osiedlowe (do 50 tysięcy zł)	Lokalne i ogólnomiejskie
Typ wydatków	Dotyczą przede wszystkim mieszkańców danej dzielnicy	Inwestycyjne i „miękkie”	Inwestycyjne i „miękkie”	Wszystkie zadania własne i zlecone gminy	Inwestycje i „miękkie”
Zgłaszanie	Mieszkańcy w wieku minimum 16 lat – poparcie minimum 15 mieszkańców dzielnicy	Każdy mieszkaniec bez względu na wiek – poparcie minimum 15 mieszkańców gminy	Każdy mieszkaniec, także osoby niepełnoletnie – poparcie minimum 15 mieszkańców gminy	Mieszkańcy w wieku minimum 16 lat (zaleca się dyskusję pomysłów w trakcie spotkań Rad Osiedli)	Mieszkańcy Organizacje pozarządowe

Wstępne opiniowanie	Właściwa komórka Urzędu Miejskiego	Doraźna Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego	Zespół ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrożenia budżetu obywatelskiego komórki merytoryczne Urzędu Miejskiego	Pracownicy Urzędu Miasta Zespół Koordynujący Rada Osiedla	Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego
Informacja, promocja	Strona gminy Dzielnice Fora Mieszkańców ³	Lista propozycji na http://budzet.dlalodzi.info spotkania informacyjne	Lista propozycji na http://www.obywatelski.pszczyna.pl	Lista propozycji na http://decydujemy.olsztyn.pl/ www.olsztyn.eu www.konsultacje.olsztyn.eu oraz w miejscach głosowania spotkania Rad Osiedli	Spotkania z mieszkańcami Strona Gminy
Głosowanie	1) Bezpośrednie, korespondencyjne, elektroniczne 2) Mieszkaniec dzielnicy powyżej 16 lat 3) 10 punktów	1) Bezpośrednie, korespondencyjne, elektroniczne 2) Mieszkaniec ogólnomiejskie i dzielnicowe 3) Po 5 głosów na	1) Elektronicznie i za pomocą kart do głosowania. 2) Mieszkańcy gminy powyżej 16 lat. 3) 3 głosy.	1) Bezpośrednie, korespondencyjne, 2) Każdy mieszkaniec w wieku 16 lat 3) Po 5 głosów na ogólnomiejskie i dzielnicowe	1) Tajne 2) Bezpośrednie, korespondencyjne, elektroniczne 3) Mieszkaniec powyżej 16 lat 4) 5 głosów

¹ Konsultacje społeczne w sprawie części wydatków z budżetu miasta ... określane są jako

² Minimum 2 mln zł na projekty o charakterze lokalnym.

³ DFM odbywają się w każdej z 27 dzielnic i służą prowadzeniu dialogu i dyskusji wokół propozycji projektów złożonych przez mieszkańców. Ich głównym celem jest ustalenie listy projektów pod głosowanie mieszkańców w danej dzielnicy.

Podstawa prawna/źródła informacji

- Uchwała Nr Xxiii/457/13 Rady Miejskiej W Dąbrowie Górniczej z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Dąbrowy Górniczej na temat Budżetu Miasta Dąbrowa Górnicza na 2014 rok
http://dzienniki.slask.eu/WDU_S/2013/2079/akt.pdf, <http://twojadabrowa.pl>
- *<http://budzet.dlalodzi.info/>*
- *<http://www.obywatelski.pszczyna.pl>*
- *<http://decydujemy.olsztyn.pl/>*
- Kolejna edycja Budżetu Obywatelskiego w Sopocie
<http://bip.umsopot.nv.pl/#Z2V0Q29udGVudCgxNzc1KQ>

UWAGA! Wszystkie materiały powstające w ramach „Tez do dyskusji” są efektem społecznego zaangażowania autorów. Nie są robione na niczyje zlecenie, odzwierciedlają poglądy autorów, którzy nie otrzymują żadnych honorariów.



Tezy do dyskusji

1. Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego czy usługi społeczne użyteczności publicznej?*, listopad 2007
2. Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?*, kwiecień 2008
3. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, *Program współpracy w Warszawie – obszary dyskusji.*, czerwiec 2008
4. Katarzyna Kiełbiowska, *Księgowość w organizacjach pozarządowych*, sierpień 2008
5. Piotr Frączak, Ewa Kulik-Bielińska, *Instytucja fundacji w Polsce*, wrzesień 2008
6. Katarzyna Sadło, *Ustawa medialna – czas na kontrolę społeczną*, listopad 2008
7. Katarzyna Batko-Tołuć, *Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach pozarządowych*, listopad 2008
8. Krzysztof Izdebski, *Etyczne standardy działań strażniczych*, marzec 2009
9. Anna Mazgal, *Lobbing a organizacje obywatelskie*, sierpień 2009
10. Piotr Frączak, *Dialog obywatelski jako forma współzrządzenia*, grudzień 2009
11. *Memorandum w sprawie wzmocnienia praw obywatelskich i wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*, czerwiec 2010
12. *Karta Zasad Działania Organizacji Pozarządowych*, lipiec 2010

