

Janusz Kot

Politechnika Świętokrzyska
e-mail: kot402@op.pl

Ewa Kraska

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
e-mail: ekraska@ujk.edu.pl

REALIZACJA KONCEPCJI BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W KONCEPCJI ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZKICH MIAST POLSKI

PARTICIPATORY BUDGETING IMPLEMENTATION AS CONCEIVED BY STRATEGIC MANAGEMENT APPLIED TO POLISH VOIVODESHIP CAPITAL CITIES

DOI: 10.15611/pn.2017.475.09

JEL Classification: H, H7

Streszczenie: W artykule przedstawiono zagadnienia teoretyczne z zakresu budżetu obywatelskiego w aspekcie istoty rozwoju lokalnego i koncepcji *New Public Management*. Koncepcja budżetu obywatelskiego w literaturze była już kilkakrotnie podejmowana, jednak brakuje opracowania dotyczącego jej realizacji w miastach wojewódzkich Polski. Założenia teoretyczne zweryfikowano w wyniku badań przeprowadzonych nad budżetami obywatelskimi w miastach wojewódzkich Polski. Dotyczyły one budżetu partycypacyjnego, wielkości budżetów obywatelskich i postaw społecznych w ich tworzeniu. Analizy posłużyły do określenia rzeczywistego wpływu budżetów obywatelskich na procesy partycypacji społecznej w finansowaniu rozwoju miast, co było celem głównym przyjętym w niniejszym opracowaniu. Artykuł opiera się na studiach literaturowych (zarówno literatury przedmiotu, jak i aktów prawnych) oraz analizie budżetów obywatelskich miast wojewódzkich zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, zarządzanie strategiczne, rozwój regionalny.

Summary: This article presents the theoretical issues with participatory budgeting concerning the essentials of local development and the concept of *New Public Management*. Theoretical assumptions are verified from the research conducted on participatory budgets of Polish voivodeship capital cities. They pertain to participatory budgets, the civic budget sizes and social attitudes on their formation. The research helped in determining the realistic impact of civic budgets on the processes of community participation in the financing of urban development.

Keywords: civic budget, strategic management, regional development.

1. Wstęp

Procesy zarządzania i finansowania rozwoju jednostek terytorialnych mają szczególne znaczenie w miastach będących obszarami dużej koncentracji i złożoności procesów w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej. Decyzje podejmowane przez władze samorządowe mają realny wpływ na poziom dobrobytu i jakość życia społeczeństw lokalnych. Społeczeństwa te nie są homogeniczne. Dzielą się na grupy o różnej specyfice i interesach. Finansowanie rozwoju jednostek terytorialnych służy osiągnięciu celów dotyczących całego obszaru w określonej perspektywie czasowej. Cele te nie zawsze odzwierciedlają zróżnicowanych pod względem wieku, wykształcenia i zamożności, miejsca zamieszkania różnorodnych grup społecznych wchodzących w skład społeczeństwa lokalnego jednostki terytorialnej. Budżety obywatelskie dają szansę na uwzględnienie partykularnych potrzeb grup społecznych w działaniach władz lokalnych. Są one także wyrazem partycypacyjnego charakteru zarządzania odzwierciedlającego demokratyzację życia gospodarczego w jednostkach terytorialnych oraz stanowią egzemplifikację idei samorządności. Celem artykułu jest zweryfikowanie roli budżetów obywatelskich w procesach zarządzania miastami w aspekcie zarówno procedur, postaw obywatelskich, jak i realnych efektów ekonomicznych, jakie mogą one przynieść dla rozwoju miast.

2. Rozwój lokalny – istota i specyfika

Znaczenie finansowania jednostek terytorialnych wynika zarówno z uniwersalnych celów rozwoju, jak i ze specyfiki zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Rozwój lokalny jest procesem autonomicznym, co jest wynikiem tego, iż jest przedmiotem podejmowania przez władze samorządowe, będące podmiotem procesów i polityki rozwoju, suwerennych decyzji w ramach powierzonych im kompetencji i środków [Kot 2003]. Rozwój lokalny jest upodmiotowiony, gdyż przynosi konkretne efekty – zarówno pozytywne, jak i negatywne – dla podmiotów uczestniczących w rozwoju danego obszaru. Istotną cechą rozwoju lokalnego jest to, że jest on wynikiem ugody różnych sił, aktorów działających w jednostce terytorialnej. Końcowy wynik zależy od stopnia uświadomienia poszczególnych podmiotów w zakresie potrzeby osiągnięcia celów ogólnych dotyczących funkcjonowania jednostki terytorialnej jako całości w konfrontacji z celami partykularnymi mniejszych, ale dookreślonych grup społeczeństwa. Rozwój lokalny rządzi się logiką wynikającą z postaw ludności i organizacji ją reprezentujących oraz mechanizmów rynkowych.

Koncepcja budżetu obywatelskiego znajduje zastosowanie we wszystkich wymienionych aspektach dotyczących istoty rozwoju lokalnego. Szczególne znaczenie ma ona w miastach, które są głównymi skupiskami ludności, ogniwami sieci osadniczej oraz biegunami rozwoju gospodarczego, a także miejscem kumulacji różnorodnych procesów o charakterze politycznym, kulturowym i społecznym. Wśród czynników rozwoju lokalnego wymienia się: umiejętności i chęci samorządu tery-

torialnego zakładające rozwój społeczeństwa obywatelskiego, poszanowanie praw gospodarki rynkowej oraz przeciwdziałanie upolitycznieniu procesów zarządzania i finansowania rozwoju. Ważne dla stymulowania procesów rozwoju i budowania dobrobytu społecznego jest istnienie sił społecznych oraz ich aktywność ukierunkowana na popieranie działań przynoszących realne, nieformalne i formalne korzyści dla całego społeczeństwa lokalnego i dla jego poszczególnych grup. Bez aktywnego uczestnictwa sił społecznych budowanie zarówno klimatu kulturowego, jak i współpracy między władzą a społeczeństwem jest utrudnione. Rola budżetu obywatelskiego w kształtowaniu postaw społecznych i współpracy z demokratycznie wybranymi władzami jest bardzo istotna. Do specyfiki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, odróżniającej je od jednostek sektora komercyjnego, należy między innymi fakt, że decyzje podejmowane w samorządzie terytorialnym mają charakter wyborów politycznych będących wynikiem ścierania się interesów nie tylko różnych grup uczestników procesów rozwojowych, ale także poglądów ugrupowań politycznych wchodzących w skład władz i zarządów jednostek terytorialnych. Mamy więc sytuację upolitycznienia procesów decyzyjnych i samych decyzji będących ich wynikiem. Specyfiką jednostek terytorialnych jest także to, że procedura podejmowania decyzji i ich implementacji jest przedmiotem kontroli prawnej i finansowej jednostek wyższego szczebla, co wynika z ustawodawstwa i ze zhierarchizowanego systemu planowania, a także kontroli społecznej. Procedury podejmowania decyzji i ich wyniki muszą być transparentne i są przedmiotem kontroli i oceny społecznej, np. zamówienia publiczne, plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego, strategie rozwoju. Zatem ocena społeczna ma wpływ na wybór władz samorządowych, obsadę stanowisk i kierunków działania. Podkreślić także należy, że władze i zarządy jednostek terytorialnych działają w warunkach nieporównywalnie większej presji społecznej i politycznej niż ich odpowiedniki w sektorze komercyjnym. Negatywna ocena społeczna i polityczna może skutkować uniemożliwieniem awansu zawodowego, politycznego, społecznego i materialnego. Brzmi to niewiarygodnie, ale tak jest w normalnie funkcjonującym społeczeństwie i jednostkach gospodarczych działających w warunkach rynkowych. Presja wewnętrzna ze strony różnych ugrupowań posiadających partykularne interesy na władze jednostek terytorialnych jest bardzo duża. We współczesnych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych procesy demokratyzacji dotyczą sfery politycznej, rynkowej (nikt nie może być wykluczony z uczestnictwa w rynku) i zarządzania.

3. Koncepcja zarządzania strategicznego w rozwoju regionalnym

Zarządzanie dotyczy jednostek zarówno komercyjnych, jak i publicznych, dlatego ważnym rodzajem zarządzania w teorii i w praktyce jest zarządzanie publiczne. Zarządzanie publiczne dotyczy poszczególnych organizacji sfery publicznej, przede wszystkim instytucji publicznych oraz makrosystemów, takich jak: gospodarka na-

rodowa i państwo, a także mezosystemów, np. regionów i poszczególnych sfer życia publicznego [Kozuch 2004]. Dziedzinami zarządzania publicznego są:

- instytucje w sferze gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia infrastruktury do działalności gospodarczej, zarządzania finansami publicznymi, zarządzania produkcją, utrzymywania przedsiębiorstw komunalnych,
- zarządzanie bezpieczeństwem publicznym,
- zarządzanie zdrowiem publicznym,
- zarządzanie edukacją,
- zarządzanie kulturą.

Według szczebli zarządzania wyróżnia się następujące jego rodzaje:

- zarządzanie organizacjami szczebla podstawowego,
- mezozarządzanie, obejmujące zarządzanie w różnych układach przestrzennych (sfera jednostek terytorialnych),
- makrozarządzanie w skali całej gospodarki,
- zarządzanie międzynarodowymi organizacjami publicznymi.

Zarządzanie publiczne wykorzystuje zasady i procedury zarządzania ogólnego. Jest ono bardzo plastyczne i ma, po niezbędnych modyfikacjach, uwzględniających specyfikę organizacji, zastosowanie w różnych jednostkach i sferach życia społeczno-gospodarczego i publicznego. Zarządzanie strategiczne znajduje zastosowanie zarówno w sektorze komercyjnym, jak i w jednostkach terytorialnych będących, jak wskazano, jedną ze sfer zarządzania publicznego.

Współczesna polityka rozwoju opiera się na całościowym podejściu do procesów zachodzących w regionie, stąd też znaczenia nabrała koncepcja bazująca na zarządzaniu *New Public Management*¹ (NPM) (zob. [Bosiacki i in 2010; Chmielnicki, Dybała (red.) 2009]). Koncepcja ta ma swoje korzenie w latach 30. XX w. i stanowiła próbę zbliżenia funkcjonowania administracji publicznej do gospodarki rynkowej przez zastosowanie mechanizmów i reguł rynkowych w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. procesu racjonalnego wykorzystania dostępnych środków do realizacji wyznaczonych zadań. Została ona zastosowana w latach 80. w Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, zaś w latach 90. – w USA. Z sektora prywatnego zaadaptowała: podejście menedżerskie, orientację na rezultaty oraz decentralizację [Supernat 2003]. NPM w sektorze publicznym tzw. menedżeryzm jest nowym sposobem zarządzania dostępnymi zasobami w sektorze publicznym, kładzie nacisk na: racjonalność wykorzystania dostępnych środków, ich wydajność i efektywność zarządzania finansami publicznymi [Urbaniec i in. 2009], korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych, zarządzanie zasobami ludzkimi. Menedżerskie podejście do

¹ Uznaje się, że sformułowania tego użył po raz pierwszy w 1991 roku Christopher Hood podczas wykładu akademickiego, a nieco później w artykule: *A new public management for all seasons*. Inne określenia używane w literaturze są następujące: menedżeryzm (*managerialism*), rynkowa administracja publiczna (*market-based policy administration*), władze przedsiębiorcze (*entrepreneurial government*), zarządzanie na zasadach biznesowych (*business like management*), menedżeryzm publiczny (*public managerialism*), sieciowy model zarządzania (*network model of governance*).

zarządzania w sektorze publicznym pozwala obalić założenie, że gospodarka sektora publicznego jest nieefektywna, co niewątpliwie wynikało ze stosowania nieodpowiednich metod zarządzania lub z braku stosowania jakichkolwiek metod. Jednak NPM nie pozostawała bez wad, gdyż koncentrowała się głównie na sprawności organizacji publicznej i redukcji kosztów, nie zaś na efektywności rozumianej jako zdolność do zaspokajania potrzeb społecznych. Pomijano w niej wpływ polityki na podejmowane przez władze publiczne decyzje, stąd też pojawiła się nowa koncepcja *New Public Governance* (NPG) – współzrządzenie publiczne, której autorem jest H. Cleveland². NPG w porównaniu z NPM w większym zakresie dostrzega użytkowników danego regionu (mieszkańców, podmioty gospodarcze, instytucje otoczenia biznesu), kładzie nacisk na efektywność podejmowanych działań, skupia się na budowaniu wzajemnych relacji między użytkownikami danej przestrzeni. Umożliwia ona podmiotom danej jednostki terytorialnej realny wpływ na procesy społeczno-gospodarcze w niej zachodzące [Rudolf 2010].

Partycypacja społeczna, rozumiana jako: „działania ludzi niebędących częścią formalnego układu władzy legislacyjnej ani hierarchii administracyjnej, pragnących mimo tego wpływać na zwiększenie efektywności programów i ludzi odpowiedzialnych za bezpośrednią politykę i wykonanie planów” [Lewenstein 1999], odgrywa coraz większą rolę w rozwoju regionalnym. Z jednej strony jest metodą zapobiegania konfliktom między władzą a społeczeństwem, z drugiej buduje zaufanie wobec władzy.

Uspołecznianie procesu podejmowania decyzji społeczno-gospodarczych może odbywać się przez [Gawroński 2010]:

- zasięganie opinii publicznej w formie zwyczajowo przyjętej – sondaże uliczne, sondaże internetowe, ankietowanie, środki masowego przekazu,
- przedstawianie pisemnych opinii organizacji lub osób uznanych za autorytety w sprawie,
- spotkania i dyskusje z różnymi grupami społecznymi,
- uzgodnienia między instytucjami w formie wynikającej z przepisów prawa,
- zgłaszanie uwag do opracowanych dokumentów,
- powoływanie rad obywatelskich (dzielnice, osiedla, sołectwa),
- udział w warsztatach,
- konferencje organizowane w gronie przedstawicieli lokalnych środowisk, władz samorządowych z udziałem zewnętrznych ekspertów,
- rozprawy administracyjne otwarte dla społeczeństwa, przewidziane w art. 89 Kodeksu postępowania administracyjnego [Kodeks postępowania administracyjnego...],
- metodę delficką [Cieślak 2008],
- wykorzystanie Internetu.

² Harlan Cleveland (1918-2008) autor wielu publikacji w dziedzinie zarządzania publicznego, praktyk. Był ambasadorem USA przy ONZ oraz asystent Sekretarza Stanu ds. Organizacji Międzynarodowych.

Społeczeństwo ma wiele możliwości dbania o swoje interesy oraz kształtowania rzeczywistości zgodnie z oczekiwaniami. Nowoczesne podejście do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego powinno znajdować odzwierciedlenie w jakości procesu podejmowania decyzji. Jedną z form zaangażowania obywateli w zarządzanie regionem jest budżet partycypacyjny.

Użytkownicy danej przestrzeni powinni współuczestniczyć w procesie rządzenia, tj. realnie wpływać na kształtowanie rzeczywistości przez udział w podejmowaniu decyzji, np. dotyczących inwestycji, co w swych pierwotnych założeniach powinien umożliwiać budżet partycypacyjny (inaczej obywatelski). Budżet partycypacyjny jest:

- procesem umożliwiającym obywatelom wpływanie na kształt struktury wydatków budżetowych danej jednostki terytorialnej przez zgłaszanie swoich projektów w drodze otwartych negocjacji i dyskusji [The World Bank...],
- formą zarządzania częścią budżetu określonego terytorium, w której jego mieszkańcy demokratycznie podejmują decyzje dotyczące wyboru inwestycji publicznych do realizacji.

Koncepcja budżetu obywatelskiego została po raz pierwszy zrealizowana w 1985 roku w stolicy Rio Grande do Sul, tj. Porto Alegre, gdzie najważniejszą zasadą był udział mieszkańców w jego tworzeniu przez tematyczne zgromadzenia sąsiedzkie. Dzięki stosowaniu przez 12 lat budżetu partycypacyjnego zapewniono mieszkańcom łatwiejszy dostęp do szkolnictwa podstawowego, wody i elektryczności, 98% mieszkańcom – dostęp do kanalizacji (wcześniej miało ją tylko 49%). Mieszkańcy zaczęli tworzyć spółdzielnie mieszkaniowe. O 144% wzrosły wpływy do budżetu z podatków lokalnych [Górski 2005]. Kolejnym krajem była Brazylia, w której w latach 1997-2000 budżet partycypacyjny został przyjęty w 130 gminach. Następnie wdrażały go kraje europejskie (Hiszpania, Belgia, Włochy, Niemcy, Francja, Portugalia, Dania, Szwajcaria, Holandia, Wielka Brytania, Polska) [Krzewińska 2013].

4. Realizacja budżetu obywatelskiego w Polsce

Aktem prawnym regulującym zadania jednostki samorządu terytorialnego jest Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ...]. Pierwszy artykuł tej ustawy mówi, że to mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, która jest podstawowym elementem jednostki samorządu terytorialnego, oraz ma prawo do udziału w życiu publicznym tej wspólnoty [Ustawa z 8 dnia marca 1990 r. ...]. W kolejnych artykułach znajdziemy informację, że: „gminie przysługuje prawo do konsultacji z jej mieszkańcami w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy” [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ...], oraz w innych sprawach ważnych. Oznacza to, że władze jednostki samorządu terytorialnego mogą na swoich zasadach skorzystać z konsultacji społecznych lub nie.

Rozwiązania zasugerowane przez mieszkańców w ramach budżetu partycypacyjnego zgodnie z prawem nie są formalnie wiążące dla wójta/burmistrza/prezydenta. Ponadto w procedurze uchwalania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie ma możliwości uczestnictwa mieszkańców.

Koncepcja budżetu obywatelskiego została po raz pierwszy wprowadzona i zrealizowana w Polsce w 2011 r. przez miasto Sopot [Gerwin, Grabkowska 2012] za sprawą Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej (SIR), która starała się zwiększyć udział mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Na podstawie tych doświadczeń kolejne miasta zaczęły realizować budżet obywatelski, m.in.: Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Elbląg, Dąbrowa Górnicza, Łódź, Płock, Radom, Toruń, Warszawa, Zielona Góra.

2014 roku W. Kłębowski przeprowadził badanie 97 budżetów partycypacyjnych w 72 samorządach, w tym: 70 w miastach, w 1 powiecie i w 1 województwie. Badania oparł na kryteriach jakościowych [Kłębowski 2014] wynikających z definicji budżetu partycypacyjnego (tj. spotkania mieszkańców, jasno określone środki finansowe, zasięg zadania, wiążący charakter budżetu, cykliczności), teorii prawa do miasta (tj. partycypacyjne ustalenie zasad, decyzyjność spotkań, różne skale terytorialne, kompetencje twarde i miękkie, projekty i priorytety, nowe organy decyzyjne otwarte dla mieszkańców, wspólna weryfikacja lub preselekcja, wspólny monitoring realizacji, wspólna ewaluacja, współodpowiedzialność, widoczne efekty), ogólnych (tj. udział środków budżetu partycypacyjnego w całkowitym budżecie, udział w wydatkach majątkowych). Na tej podstawie uzyskał informacje o funkcjonowaniu i realizacji koncepcji budżetu partycypacyjnego w Polsce. Wyniki tych badań przedstawiono w tab. 1.

Autor badania stwierdza, że tylko około 10% badanych budżetów spełnia wszystkie wymienione przez niego kryteria jakościowe wynikające z definicji w tab. 1; są to następujące miasta: Dąbrowa Górnicza, Kołobrzeg, Krobia, Międzychód, Puławy, Wałbrzych, od roku 2014 – Warszawa i Wrocław. Pozostałe budżety określa jako pseudo-budżety [Kłębowski 2014].

Od roku 2013 r. coraz więcej miast w Polsce przeznacza niewielką część środków z budżetów na realizację zadań zgłaszanych przez obywateli. W 2015 r. największą kwotę na budżet obywatelski w odniesieniu do wydatków budżetowych miasta przeznaczyły władze Zielonej Góry (0,97% budżetu miasta). Spośród analizowanych miast wojewódzkich najmniej środków w odniesieniu do wydatków budżetowych do dyspozycji mieszkańców przeznaczyły Kraków i Szczecin. W 2017 r. na realizację zadań zgłaszanych przez obywateli przeznaczany jest około 1% środków budżetowych, co pokazuje, iż w rzeczywistości mieszkańcy mają niewielki wpływ na rozwój swojego otoczenia.

Władze jednostek samorządu terytorialnego powinny prowadzić odpowiednią politykę informacyjną polegającą na zamieszczaniu na stronie internetowej informacji na temat budżetu obywatelskiego, zgłoszonych projektów, sprawozdań z posiedzeń czy realizacji wybranych projektów. Istotną kwestią pozostaje merytoryczna

Tabela 1. Budżet partycypacyjny według wyników badań W. Kłębowskiego

Kryterium	Wyniki badań
Spotkania z mieszkańcami w celu nawiązania publicznego dialogu	<ul style="list-style-type: none"> • 46,4% badanych nie zorganizowało ani jednego spotkania, • 10% badanych zorganizowało spotkania z prezydentem lub burmistrzem, • 8% badanych zorganizowało tylko jedno zebranie, • brak interakcji między uczestnikami spotkania • wybierane są pomysły najlepiej promowane, niekoniecznie społecznie użyteczne
Jasno określona wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację budżetu obywatelskiego	78,4% badanych stwierdziła, że środki finansowe zostały jasno określone
Realizacja zadań dla całego obszaru	83,5% badanych gmin spełniło to kryterium, w pozostałych przypadkach wpływ budżetu na rozwój całego obszaru pozostaje wątpliwy
Wiążący charakter wybranych zadań do realizacji	23,75% przyjętych budżetów miało wiążący charakter, większość badanych skonstruowała nieprecyzyjne wymagania lub dokonywała ich modyfikacji w trakcie, modyfikowała zgłoszone projekty, używała sformułowań umożliwiających odrzucenie każdego pomysłu
Cykliczność budżetu	42,3% badanych przeprowadziło przynajmniej dwie edycje budżetu, w pozostałych przypadkach nie można stwierdzić, czy będzie kontynuacja działań
Kryteria definicyjne wynikające z pojęcia budżetu obywatelskiego	9,3% badanych spełniło to kryterium
Partycypacyjne ustalanie zasad budżetu	73,2% miało narzucone z góry zasady
Decyzyjność spotkań	26,3% przeprowadzono spotkania, podczas których podejmowano decyzje w sprawie projektów
Różne skale terytorialne	13,4% badanych budżetów uwzględniło oddzielenie kwestii ogólnomiejskich od lokalnych
Możliwość zgłaszania projektów twardych i miękkich	24,7% badanych budżetów nie pozwalało na zgłaszanie projektów miękkich, budżet obejmował kwestie tylko infrastrukturalne
Uwzględnianie ogólnych priorytetów rozwoju	badane budżety realizowały głównie pojedyncze projekty, których związek z polityką rozwoju samorządu nie był dyskutowany; budżet nie wpływał na zmianę kierunków rozwoju jednostki samorządowej
Weryfikacja zgłoszonych pomysłów przez mieszkańców	79,4% pomysłów weryfikowano przez specjalne komisje i zespoły bez udziału mieszkańców
Uspołecznienie procesu ewaluacji budżetu	3,1% mieszkańców miało możliwość współuczestniczenia w procesie ewaluacji budżetu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kłębowski 2014].

Tabela 2. Wielkość budżetów obywatelskich w miastach wojewódzkich w Polsce

Rok/miasto	Wielkość budżetu obywatelskiego (w mln zł)			Udział w wydatkach ogółem (w %)			Udział w wydatkach majątkowych (w %)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Białystok	20,00	20,00	10,00	0,81	1,35	0,47	4,99	8,48	1,65
Bydgoszcz	10,00	5,60	10,00	0,58	0,28	0,49	2,62	1,21	2,17
Gdańsk	10,00	11,00	12,50	0,50	0,45	0,44	2,12	3,98	3,30
Gorzów Wielkopolski	2,00	2,00	4,80	0,39	0,38	0,72	2,68	2,52	3,64
Katowice	10,00	20,00	21,77	0,58	1,11	1,10	2,85	5,71	5,11
Kielce	5,00	5,00	5,00	0,45	0,45	0,38	2,15	2,76	1,74
Kraków	4,50	10,00	10,85	0,11	0,22	0,22	0,63	1,25	1,63
Lublin	10,00	15,00	15,00	0,56	0,88	0,71	2,72	6,28	3,53
Łódź	40,00	40,00	40,00	0,96	1,12	1,02	3,07	6,42	6,60
Olsztyn	3,30	3,50	3,73	0,26	0,37	0,31	0,73	2,24	1,33
Opole	2,00	2,50	2,50	0,31	0,36	0,07	2,28	2,24	0,51
Poznań	10,00	15,00	17,50	0,30	0,48	0,50	1,48	5,37	2,68
Rzeszów	7,50	7,50	7,65	0,57	0,68	0,58	1,39	2,46	2,01
Szczecin	5,00	6,00	7,00	0,21	0,28	0,28	0,66	1,29	1,17
Toruń	3,58	6,60	7,03	0,60	0,66	0,59	1,17	3,14	2,51
Warszawa	26,00	51,00	58,50	0,27	0,35	0,35	1,02	2,10	1,83
Wrocław	20,00	20,00	25,00	0,48	0,51	0,59	2,00	2,78	3,09
Zielona Góra	6,00	6,00	6,00	0,97	0,86	0,70	6,46	3,94	2,81

Źródło: opracowanie własne na podstawie zamieszczonych w BIP budżetów miast.

ocena projektów przez urzędników i ich wybór do kolejnego etapu. Realizacja budżetów obywatelskich w Polsce przypomina bardziej konkurs grantowy, podczas którego władze ustalają, jaką kwotę przeznaczają dla mieszkańców, ci zaś, składając projekty, mają szansę uzyskać środki finansowe na swoje pomysły. W większości miast nie ma interakcji między jego beneficjentami (mieszkańcami, przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi, instytucjami otoczenia biznesu a przedstawicielami władzy, co skutkuje silniejszym lobbingiem za swoimi pomysłami niż za współpracą. Takie podejście sprawia, że wybierane są pomysły nieodpowiadające potrzebom mieszkańców, lecz te lepiej promowane [Kłębowski 2014]. W budżetach obywatelskich zdecydowanie więcej środków przeznaczanych jest na projekty infrastrukturalne niż dotyczących rozwiązywania problemów społecznych czy kulturalnych.

Prawidłowo zrealizowany i skonstruowany budżet partycypacyjny powinien spełniać następujące zasady [Szaranowicz-Kusz 2016]:

- wybrane projekty powinny być bezwzględnie uwzględnione w uchwale budżetowej,
- procedury dotyczące zgłaszania, wyboru i realizacji projektów do budżetu powinny być jawne i zrozumiałe dla mieszkańców oraz nie powinny być zmieniane w trakcie trwania budżetu; najlepszym rozwiązaniem byłoby ich wspólne wypracowywanie z mieszkańcami,
- zapewnienie dostępności informacji dla wszystkich zainteresowanych poprzez przeprowadzenie akcji promocyjno-informacyjnej,
- weryfikacja zgłoszonych projektów powinna opierać się tylko na ocenie formalnej, bowiem kryteria merytoryczne mogą powodować subiektywność oceniających,
- zapewnienie możliwości głosowania na projekty zarówno ogólnomiejskie, jak również lokalne w różnych formach, zarówno tradycyjnych, jak również za pośrednictwem Internetu,
- realizacja projektów wybranych w drodze głosowania w kolejnym roku budżetowym,
- monitoring realizacji wybranych projektów przez zespół składający się z członków ds. budżetu partycypacyjnego, niezależnych ekspertów, przedstawicieli organizacji społecznych oraz mieszkańców.

Budżety obywatelskie są jednym z przejawów demokratyzacji i partycypacyjnego charakteru zarządzania w jednostkach terytorialnych. Jednocześnie są one wentylem bezpieczeństwa potwierdzającym demokratyzację procesów zarządzania, pozwalają też ocenić, na ile rządzący wybrani w wyniku wyborów demokratycznych są po uzyskaniu władzy skłonni do dzielenia się nią z ich wyborcami.

5. Zakończenie

Zarządzanie publiczne cechuje się odmiennością od zarządzania w sektorze komercyjnym. Wynika z tego inny zakres partycypacji w procesach podejmowania decyzji i alokacji środków na osiągnięcie celów i realizację zadań. Koncepcja budżetu obywatelskiego jest przejawem dążenia zwiększenia stopnia partycypacji społeczeństwa w procesach zarządzania miastem. Jednakże znikome środki przeznaczane przez władze miast wojewódzkich w Polsce na jego realizację bardziej nadają tym działaniom charakter eksperymentalny, aniżeli powodują realny wpływ na zaspokojenie potrzeb różnych grup społecznych. Budżet partycypacyjny dla władz jest bardziej instrumentem promocji podnoszącym poziom zaufania do władz wśród obywateli niż sferą realnego działania. Wiele zależy od postaw obywatelskich wspieranych regulacjami prawnymi, a także od zachowań władz uwzględniających podmiotowość społeczeństwa w procesie współzarządzania jednostkami terytorialnymi.

Literatura

- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2010, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa.
- Chmielnicki P., Dybała A. (red.), 2009, *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Cieślak M., 2008, *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie*, PWN, Warszawa.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gerwin M., Grabkowska M., 2012, *Budżet obywatelski, [w:] Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa.
- Górski R., 2005, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej/partycypacyjnej*, Poznań–Kraków.
- Kłębowski W., 2014, *Budżet partycypacyjny: ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014, <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf>, 9.02.2017.
- Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.
- Kot J., 2003, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Krzewińska A., 2013, *Historia budżetu obywatelskiego – od idei do praktyki*, Kronika Miasta Łodzi, nr 4/2013, s. 20-22.
- Lewenstein B., 1999, *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne*, Warszawa.
- Rudolf W., 2010, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica, nr 245, s. 73-82.
- Supernat J., 2003, *Administracja publiczna w świetle New Public Management*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji w Białymstoku nr 2, Białystok.
- Szaranowicz-Kusz M., 2016, *Budżet partycypacyjny w Polsce*, nr 1 (205), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E2A1331AC540CD42C1257F3F00432714/\\$file/Infos_205.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E2A1331AC540CD42C1257F3F00432714/$file/Infos_205.pdf).
- The World Bank's Empowerment, Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil, http://sitere-sources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf, 9.02.2017.
- Urbaniec M., Stec P., Dolata S. (red.), 2009, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, Wydawnictwo „Educator”, Częstochowa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2001 nr 147, poz. 1591 ze zm.