

Budżet obywatelski – chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?

Wostatnim czasie demokracja przedstawicielska coraz częściej przestaje spełniać oczekiwania mieszkańców miast. Odpowiedzią na to jest wzrost liczby inicjatyw oddolnych wzorowanych na demokracji bezpośredniej. Jednym z przykładów takich mechanizmów jest budżet obywatelski. Inicjatywa ta umożliwia bowiem obywatelom podejmowanie decyzji o sposobie podziału lokalnych budżetów. Mimo iż w praktyce wprowadzenie tej inicjatywy sprowadza się czasami do organizowania plebiscytu na temat przeznaczenia często tylko małego procentu albo nawet promila miejskich środków, idea wprowadzania budżetu obywatelskiego w polskich miastach obecnie jest coraz bardziej popularna. Budżet ten stał się zdecydowanie zjawiskiem o zasięgu globalnym – wprowadzony po raz pierwszy w 1989 r. w Porto Alegre w Brazylii, obecnie stanowi najpopularniejszą formę aktywizacji społeczności miejskich nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie.

Celem artykułu będzie wskazanie mechanizmów towarzyszących wprowadzaniu budżetu obywatelskiego (dalej BO) na przykładach polskich miast zarówno tych dużych, jak i mniejszych. Poszukiwana będzie również odpowiedź na pytanie skąd bierze się popularność, owej inicjatywy wśród osób decyzyjnych w tych ośrodkach. Hipoteza, która podlegać będzie weryfikacji stanowi bowiem, iż partie polityczne (jak też komitety niepartyjne) i ich przedstawiciele w samorządach bezpośrednio wykorzystują popularność opisywanej inicjatywy w celu poprawienia własnego wizerunku politycznego.

ISTOTA I GENEZA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

PODSTAWA PRAWNA, NA KTÓREJ OPIERANY JEST BO, to najczęściej art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Dotyczy on bowiem konsultacji społecznych przeprowadzanych z mieszkańcami gminy. Cechą owych konsultacji jest jednak fakt, że ich rezultaty nie są wiążące dla władz samorządowych. Tak więc wiążący charakter BO wypływa z niepisanej umowy społecznej pomiędzy obywatelami a rządzącymi (Trykozko, 2013, s. 1).

BO jest pojęciem bardzo szerokim. Wymaga całkowitej reorganizacji metod myślenia na temat sposobu zarządzania miastem – przejścia z demokracji przedstawicielskiej do demokracji opartej na bezpośrednim i aktywnym udziale mieszkańców (Kędzierski red., 2013, s. 4). BO może zostać zatem zdefiniowany jako proces decyzyjny, w którym mieszkańcy poprzez dialog podejmują decyzje o przeznaczeniu określonej puli środków pieniężnych na konkretne inwestycje, bezpośrednio partycypując tym samym w konstruowaniu budżetu danego miasta. To praktyka, która niweluje podział na „mieszkańców” i „urzędników”. Wychodząc na przeciw mieszkańcom, daje im szansę do bycia partnerem w dyskusji, a nie wyłącznie biernym obserwatorem.

Inicjatywa ta jest również formą partycypacji, czyli współuczestnictwem, ponieważ charakter i zakres procesu decyzyjnego nie napotyka barier instytucjonalnych oraz finansowych i jest określany przez samych mieszkańców. Oznacza to, iż decyzje obywateli (ich społeczny udział w tworzeniu a następnie zatwierdzaniu projektów) muszą być dla władz obligatoryjne (Górski, 2005, s. 6 – 7).

Z BO wiąże się jednak także inne pojęcie – tj. deliberacja, będąca jednym z kluczowych etapów podczas inicjowania budżetu. W celu usystematyzowania warto odwołać się wpierrw do jej definicji: „Przez deliberację rozumie się dialogiczną wymianę myśli w przestrzeni publicznej, podejmowaną przez grupę ludzi, w pierwszym rzędzie – przez obywateli demokratycznego państwa.” (Zgieb, 2013, s. 44). Proces ten, zwany inaczej rozważaniem, jest wręcz integralną częścią BO, ponieważ stanowi formę przeprowadzania publicznego dialogu między mieszkańcami a urzędnikami, co ma odgrywać kluczową rolę w przypadku ich późniejszej współpracy. Deliberacja odbywa się za pomocą specjalnie powołanych zebrań czy forów, dzięki czemu pozwala na wymianę poglądów oraz publiczne wyrażanie własnych opinii czy sprzeciwów (Kęblowski, 2013a, s. 8). Jest więc niezwykle ważnym etapem, aby zapewnić udany i przemyślany wybór projektów, co stanowi prze-

cież jeden z podstawowych celów budżetu obywatelskiego (Gerwin, Grabkowska, 2012, s. 107).

Pierwszy BO wprowadzony został w brazylijskim miasteczku Porto Alegre w 1989 r. i przez wielu badaczy uważany jest dotychczas wręcz za idealną formę budżetu partycypacyjnego (Kębłowski, 2013a, s. 27). Wieloletni okres wojskowej dyktatury w Brazylii i wiążąca się z tym nieufność wobec władz publicznych oraz marnotrawienie środków publicznych czy korupcja stały się wówczas przesłanką do większej aktywności społeczeństwa w proces zarządzania miastem (Łapińska, 2012, s. 10).

Inicjatywa wprowadzenia omawianej praktyki wypłynęła z żądań organizacji sąsiedzkich, różnego rodzaju stowarzyszeń, rad ludowych oraz klubów matek. Presja z ich strony zmusiła burmistrza miasta (z ramienia rządzącej wówczas Partii Pracowników) do umożliwienia mieszkańcom organizowania w ramach budżetu partycypacyjnego zgromadzeń dzielnicowych czy tematycznych. Spotkania te miały na celu głównie poinformowanie obywateli o dotychczas przeprowadzanych inwestycjach oraz planowanych projektach. Od tej pory mieszkańcy mogli ustalać także priorytety inwestycyjne w zakresie m.in. najbardziej cieszących się zainteresowaniem dziedzin, takich jak edukacja, infrastruktura drogowa czy polityka mieszkaniowa. Wybierano wówczas na roczną kadencję tzw. delegatów, których zadaniem było nieodpłatne reprezentowanie interesów mieszkańców danych osiedli w comiesięcznych forach, podczas których prowadzono dialog z przedstawicielami Urzędu Miasta. Działania te obejmowały pierwszy etap wprowadzania budżetu (Kębłowski, 2013a, s. 27 – 28).

Drugi etap polegał z kolei na organizowaniu tzw. spotkań pośrednich, podczas których poprzez dialog między delegatami a mieszkańcami osiedli formułowano właściwe projekty inwestycyjne, które następnie podlegały uporządkowaniu tak, aby środki trafiały do najbardziej potrzebujących grup społecznych i części miast. Spotkania te nierzadko cieszyły się wysoką frekwencją. Co istotne, do tego momentu wszystkie zgromadzenia były otwarte – mogli w nich uczestniczyć także eksperci z Urzędu Miasta, a mieszkańcy mieli możliwość odwiedzania potencjalnych miejsc inwestycji. Nie zachodził także proces uprzywilejowania uczestników inicjatywy.

Nieco inaczej wyglądał ostatni etap – wówczas podczas zgromadzeń wybierano członków Rady, którzy również nieodpłatnie i pod pełną kontrolą mieszkańców reprezentowali ich interesy. Zadaniem rady było jednak zebranie już zhierarchizowanych pomysłów inwesty-

cyjnych po to, aby ocenić możliwość ich realizacji z dostępnych środków pieniężnych i zgodność z regulacjami formalno-prawnymi. Tak ocenioną listę projektów przekształcano w gotowy już plan inwestycyjny, obowiązujący przez rok, którego realizacja była na bieżąco monitorowana przez mieszkańców.

BO w Porto Alegre spotkał się nie tylko z szerokim zainteresowaniem obywateli, ale też dokonał reformy polityki miejskiej, znacząco poprawiając m.in. funkcjonowanie służby zdrowia, edukacji czy samego sposobu zarządzania miastem. Nic więc dziwnego, iż stał się on inspiracją dla wielu innych miast, które również chciały przeprowadzić reformę polityki miejskiej (Kębłowski, 2013a, s. 28 – 29).

Przykładem miasta, które – podążając za brazylijskim pomysłem – jako pierwsze w Polsce wprowadziło BO, jest Sopot. Z takim pomysłem wystąpili działacze Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej. Mimo początkowej niechęci prezydenta Miasta, projekt spotkał się z pozytywnym nastawieniem radnych i 6 maja 2011 r. przyjęto rezolucję w sprawie jego wprowadzenia na łączną kwotę 3 mln zł. Ostatecznie po przeprowadzeniu całej procedury prezydent Jacek Karnowski zdecydował się na zrealizowanie projektów na łączną sumę 7 mln zł, nie zachowując jednak kolejności ustalonej przez mieszkańców w głosowaniu (Konsultacje, 2011). Z kolei w roku 2013 obywatele mogli zadecydować o rozdysonowaniu już ok. 4 mln zł (Łapińska, 2012, s. 24). W czterech okręgach, na które został podzielony Sopot, odbywały się spotkania mieszkańców, podczas których można było składać propozycje dotyczące zarówno projektów odnoszących się do danych okręgów, jak i ogólnomiejskich. Propozycje te można było przedstawiać nie tylko podczas spotkań mieszkańców, lecz także drogą elektroniczną (Kębłowski, 2013a, s. 33 – 34).

Budżet nie był inicjatywą jednorazową, lecz odbywa się cyklicznie, a wybierane projekty inwestycyjne są wiążące dla władz samorządowych. Z wielu analiz wynika jednak, iż pomysł ten w znacznej części odbiega od „idealnego” budżetu w Porto Alegre.

Po pierwsze, w tworzeniu zasad funkcjonowania budżetu obywatelskiego brali udział wyłącznie radni i urzędnicy. Wówczas mieszkańcy nie widzieli sensu angażowania się w proces powstawania BO, ponieważ nie mieli pewności, iż ich propozycje zostaną wprowadzone w życie, niezależnie od tego, czy spotkają się ze sprzeciwem władz, czy też nie.

Po drugie, w ramach budżetu nie został wyodrębniony proces deliberacji. Nie szukano więc konsensusu między władzami samorzą-

dowymi a obywatelami, których głos w rzeczywistości nie był brany pod uwagę ani przy ustalaniu ogólnych priorytetów inwestycyjnych, ani przy samym współdecydowaniu o wyborze konkretnych projektów czy ich hierarchizowaniu (Kęłowski, 2013a, s. 36).

Kolejną ważną kwestią jest różnica w procesie zgłaszania projektów. W Sopocie były one poddawane weryfikacji przez specjalną komisję ds. budżetu obywatelskiego, która podejmowała ostateczną decyzję o przyjęciu bądź wyeliminowaniu konkretnych pomysłów. Zdarzało się, iż projekt został odrzucony, ponieważ radnym zwyczajnie się nie spodobał (Gerwin, Grabkowska, 2012, s. 106).

Zawodna okazała się także kampania informacyjna. Ulotki miały trafiać do wszystkich gospodarstw domowych w Sopocie – w praktyce, przez nieefektywny kolportaż informacji, wielu mieszkańców pominięto w procesie inicjowania BO. Ostatecznie obywatele nie mieli również możliwości monitorowania wybranych wcześniej inwestycji oraz nie mogli dokonywać zmian w procedurach budżetu partycypacyjnego (Kęłowski, 2013a, s. 33 i 36). Zniwelowanie podziału na mieszkańców i urzędników, będące istotą tej inicjatywy, w tym przypadku nie zostało więc osiągnięte.

Mimo tylu odstępstw od pierwotnego pomysłu zrealizowanego w Porto Alegre podczas głosowania w ramach BO oddano 2410 głosów, co uznaje się za udane przedsięwzięcie (Gerwin, Grabkowska, 2012, s. 111).

ANALIZA IMPLEMENTACJI BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W POLSCE

OD CZASU WPROWADZENIA W SOPOCIE INSTYTUCJI BO jego popularność zaczęła dynamicznie rosnąć. Wystarczyły dwa lata, by z pionierskiej wizji Sopotu przykład wzięły kolejne miasta. Co ciekawe, inicjatorami wprowadzania tej metody konstruowania budżetu w miastach byli nie tylko prezydenci i radni, ale także lokalne stowarzyszenia czy też – jak w przypadku Poznania – lokalny ośrodek „Gazety Wyborczej” (Lipoński, 2013a). Po dwóch latach taki rodzaj konsultacji społecznych odnotowano już w ponad 50 miastach Polski (Ćwiek, 2013). Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż nie jest on ograniczany tylko i wyłącznie do dużych miast. Okazuje się bowiem, że władze dużych miast takich jak Wrocław, Warszawa czy Kraków bardzo sceptycznie i z dystansem odnoszą się do Budżetu Obywatelskiego, który w innych miastach wprowadzany jest już w kolejnych edycjach. W przypadku tego pierwszego miasta wydzielenie kwoty zaledwie 2 mln zł z budżetu spotkało się z dużą dezaprobatą mieszkańców. Jednocześnie spory nad wyso-

kością tej kwoty podsumowane zostały stwierdzeniem prezydenta Rafała Dutkiewicza, że jeżeli ktoś wolałby, aby we Wrocławiu BO wynosił, tak jak w Łodzi, 20 mln zł, to prezydent radzi mu przeprowadzkę do stolicy województwa łódzkiego (Meksa, 2012). Okazało się jednak, iż opór społeczny pomógł i choć kwotę zwiększono zaledwie do wysokości 3 mln zł, co stanowi 0,009% całości wydatków budżetowych tego miasta, to już w następnym roku prezydent R. Dutkiewicz obiecał mieszkańcom BO w wysokości 20 mln zł (Kozioł i Wójcik, 2013).

W Warszawie o przeznaczeniu miejskich środków mieszkańcy nie będą decydowali całościowo, lecz tylko w obrębie swoich dzielnic. Stanie się tak w roku 2014 w ramach konsultacji odnośnie budżetu na rok 2015. Wysokość BO w poszczególnych dzielnicach wyniesie od 0,5% do 1% w zależności od decyzji burmistrzów (Motyl, 2013).

W przypadku Krakowa mamy do czynienia z sytuacją podobną jak w mieście stołecznym. Różnica polega jednak na tym, iż nie wszystkie dzielnice przystępują do BO – są to zaledwie cztery na osiemnaście. Łączna kwota wydzielona dla mieszkańców wyniesie zatem w roku 2015 około 1,3 mln zł (Skromny, 2013). Okazuje się, że jest to mniej niż choćby w pobliskim Tarnowie, gdzie mieszkańcy mają do podziału 3 mln zł, co stanowi 0,54% całości wydatków budżetowych tego miasta.

Warto jednak zauważyć, iż nie tylko duże miasta korzystają z innowacji, jaką jest konstruowanie budżetu w procesie konsultacji z mieszkańcami. Świetnie obrazuje to przykład wielkopolski. BO został już wprowadzony w takich miastach, jak: Kórnik, Jarocin, Rawicz, Oborniki oraz (w nieco zmodyfikowanej wersji) Kalisz i Gostyń, a także w powiecie wągrowieckim. Jednak już teraz trwają zaawansowane rozmowy na temat wprowadzenia BO w kolejnych miastach tego województwa, tj. Koninie, Lesznie, Międzychodzie, Wronkach czy Pleszewie. Okazuje się jednakże, iż inicjatorzy tego typu rozwiązania nie mają jednego szyldu partyjnego. W zależności od miasta takie rozwiązania proponują trzy partie: PO, SLD oraz Twój Ruch.

Szczególnym zainteresowaniem w procesie konstruowania BO w Polsce cieszy się frekwencja zarówno w trakcie zgłaszania wniosków, jak i w trakcie głosowania nad projektami. Rekordzistą w tej kwestii jest Milicz. Ta niespełna 25-tysięczna gmina w głosowaniu nad BO na rok 2014 odnotowała frekwencję na poziomie 75% (Lipowski, 2013a). Warto również podkreślić fakt, iż zgłoszono tam jednocześnie ponad sto propozycji, co jak na tak małą gminę jest fantastycznym wynikiem. Sam proces głosowania odbywał się aż przez dwadzieścia

cztery dni, od 13 sierpnia do 5 września. Zainteresowani mieszkańcy mogli głosować zarówno internetowo (poprzez kartę do głosowania na stronie miasta bądź mailowo) lub też tradycyjnie w sześciu punktach w często odwiedzanych miejscach w mieście oraz składając kartę u sołtysa. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż poza tymi udogodnieniami mieszkańcy Milicza w odróżnieniu od innych mieli jedno utrudnienie. Projekty zgłoszone do BO nie były bowiem wymienione na karcie do głosowania. Te, na które chciano zagłosować (maksymalnie pięć), należało samemu wpisać na kartę do głosowania (Budżet, 2013a).

Zaciekawić może również inny pozytywny przykład związany ze zgłaszaniem wniosków do BO i uczestnictwem w głosowaniu – mianowicie przypadek Poznania. Jak już wspomniano, krytyce poddawany jest tu proces selekcji wniosków dopuszczanych do głosowania (Lipoński, 2013b). Jednak nie można wykazać żadnej zależności między tymi problemami a chęcią uczestnictwa mieszkańców w całym procesie. Jesienią 2013 r. odbyła się już druga edycja głosowania nad BO w Poznaniu. Okazało się, że tak jak minimalnie spadła liczba pomysłów mieszkańców na potencjalne projekty (265 w roku 2012, 217 w roku 2013), tak drastycznie poprawiła się frekwencja w głosowaniu nad finałową dwudziestką projektów. W pierwszej edycji BO w Poznaniu udział w głosowaniu wzięło 20238 osób, a w drugiej już 88597 osób, z których 6334 osoby były studentami niezameldowanymi na co dzień w Poznaniu (novum w porównaniu z pierwszą edycją) (*Wyniki*, 2012; *Wyniki*, 2013). Można to wiązać nie tylko z o wiele większym nagłośnieniem i akcją promocyjną BO w tym mieście i w lokalnych mediach, ale również z faktem, iż większość z projektów pierwszej edycji poznańskiego BO była już zrealizowana, bądź w trakcie realizacji, co pozwoliło naocznie przekonać się o wiążącym charakterze głosowania dla lokalnych władz.

Nie we wszystkich miastach, w których zdecydowano się wprowadzić BO, sytuacja wygląda tak samo dobrze. Okazują się bowiem, że w wielu miejscowościach frekwencja w głosowaniu nad wnioskami do budżetu wyniosła mniej niż 10%. Taka sytuacja miała miejsce między innymi w Olsztynie (3,5%), gdzie wprowadzenie BO postulował lokalny oddział „Gazety Wyborczej”, w Gorzowie Wielkopolskim (3,8%) czy też we Wrocławiu (8,3%), na co zapewne wpłynęła opisana wcześniej dyskusja i podejsście do tematu władz miasta (Lipoński, 2013a).

PROMOCJA – BUDŻETU OBYWATELSKIEGO CZY WŁADZY?

BARDZO INTERESUJĄCA W ROZWAŻANIACH NAD BO W POLSCE powinna być również kwestia reklamy i promocji. Należy rozpatrzyć, jak reklamowany jest BO w poszczególnych miastach, w jaki sposób zachęca się mieszkańców do uczestnictwa w nim, oraz czy przy tej okazji lokalne władze korzystają z darmowej promocji?

Jak na razie nie wiele mówi się o kosztach w miastach wprowadzających BO. Na te wydatki składają się zarówno reklama i promocja, ale także samo przeprowadzenie głosowania. Dla przykładu w Płocku na kampanię informacyjną wydano ponad 58 tys. zł. Były to koszty wynajęcia billboardów, spotów reklamowych w radio, naklejek i innych materiałów promocyjnych oraz dystrybucji formularzy do głosowania (*Ile Ratusz*, 2013). W trochę mniejszej Legnicy na kampanię informacyjną wydano niespełna 50 tys. zł, na co także złożyły się promocja BO w mediach, wykup billboardów i tablic LED (*Ile kosztował*, 2013).

Również w opisywanym wcześniej Poznaniu podczas drugiej edycji BO postawiono na szeroka akcję informacyjną. Czytelnicy „Głosu Wielkopolskiego” mogli znaleźć w gazecie specjalną „wkładkę”, a słuchacze Radia Merkurium wysłuchać materiału zachęcającego do uczestnictwa w głosowaniu. Warto jednak zaznaczyć, iż na materiałach promocyjnych nie miało miejsca równoczesne promowanie wizerunku prezydenta miasta czy radnych. Oczywiście prezydent Ryszard Grobelny wziął w świetle reflektorów udział w głosowaniu nad BO, jednak ciężko zarzucić mu nachalne wykorzystywanie BO do promowania własnego wizerunku.

Odmienną sytuację mieliśmy w Łodzi. Miasto postanowiło wypromować swój BO nie tylko wśród mieszkańców, ale i w całej Polsce. Wiązało się to z faktem, iż przeznaczone na ten cel 20 mln było najwyższą sumą w kraju. Aktywnie w ten proces włączyła się sama prezydent Hanna Zdanowska. Jak zauważyli niektórzy, mogła to być reakcja na zarzuty, z którymi spotykała się jej partyjna koleżanka z Warszawy, prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz. Mianowicie, po tak szeroko zakrojonej akcji promocyjnej BO w Łodzi i osobistym zaangażowaniu prezydent H. Zdanowskiej, w kolejnej kampanii trudno będzie zarzucić łódzkim władzom to co warszawskim, czyli arogancję oraz ignorowanie potrzeb obywateli (Kolanko, 2013). Prezydent Łodzi osobiście odwiedzała mieszkańców, zachęcając ich do głosowania (Baranowska, 2013). Miasto Łódź przygotowało również film promocyjny, nakłaniający do wzięcia udziału w BO (*Zagłosuj*, 2013). Przedstawione w nim cztery osoby (trzy młode i jedna starsza) i ich motywacje do gło-

wania w BO miały jeszcze bardziej zachęcić do podjęcia pozytywnej decyzji i partycypacji w tym elemencie tworzenia miejskiego budżetu. Na końcu filmu pojawia się jeszcze pani prezydent. To kolejny element promowania siebie jako dobrego samorządowca poprzez promocję budżetu obywatelskiego.

Warto zwrócić też uwagę na Jarocin. To 26-tysięczne miasto w południowej Wielkopolsce również zdecydowało się na wydzielenie części środków z budżetu miasta na rok 2014 i poddanie pod głosowanie mieszkańców piętnastu propozycji. Co ciekawe, informacja o możliwości wprowadzenia BO w Jarocinie została podana jednak już w czerwcu. Mówiono wtedy aż o ponad milionie złotych, co odpowiadałoby 1% całego budżetu. Rozmowa dotyczyła jednak budżetu na rok 2015 (Wojciechowski, 2013). Po kilku miesiącach okazało się, iż burmistrz Stanisław Martuzalski zdecydował o wprowadzeniu pilotażowo BO na rok 2014 z sumą 300 tys. zł. Takie przyspieszenie może tylko nasuwać przypuszczenia, iż związane jest z faktem, że rok 2014 to rok wyborów samorządowych i w ramach możliwości chciano przeprowadzić pierwszy BO już wcześniej, tak, aby zwycięskie inwestycje mogły zostać zrealizowane do wyborów. Co więcej, powszechną wiedzą stał się również fakt, iż na piętnaście zgłoszonych pomysłów do BO w Jarocinie aż czternaście było autorstwa burmistrza (Kaźmierczak, 2013). Pokazuje to tylko, że niektórzy samorządowcy nie zrozumieli jeszcze zasad i celów, w jakich wprowadzany jest BO.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż głosowanie na projekty w Jarocinie odbywało się tylko drogą internetową. Każdy odwiedzający stronę Urzędu Miasta, na której można było uzyskać informacje o projektach oraz oddać głos, mógł przeczytać kilka zdań od burmistrza o zaletach, z jakimi wiąże się wprowadzenie takiej inicjatywy w Jarocinie (*Budżet*, 2013b).

Powyższe przykłady pokazują, iż władze samorządowe w postaci prezydenta lub burmistrza, decydując się na wprowadzenie w swoim mieście BO, powinny ze szczególną starannością pilnować, aby nie wiązać tego ze swoją własną osobą. Taka sytuacja mogłaby przynieść katastrofalne skutki w momencie, gdy popularność danej osoby zaczęłaby słabnąć, gdyż odbiłoby się to jednocześnie na wizerunku powiązanego z tą osobą BO. Dlatego tak ważne jest, aby jak najwięcej wagi przykładać do procesu deliberacji w ramach BO, a nie do promowania własnego wizerunku. Takie zachowanie z łatwością pozwoli na oderwanie opisywanej formy konstruowania budżetu od jakichkolwiek rozgrywek politycznych.

O potrzebie deliberacji w procesie wprowadzania BO w polskich miastach pisało już wiele osób. Głos w tej sprawie na łamach „Dziennika Opinii” zabierała m.in. Agnieszka Ziółkowska, rozważając, czy w ogóle możemy mówić o BO, gdy proces rozmowy z mieszkańcami i angażowania ich w kwestię długofalowego rozwoju miast prawie nie istnieje (Ziółkowska, 2013). Kolejną osobą, która zwracała uwagę na braki w procesie konstruowania budżetu wraz z mieszkańcami, jest Marcin Gerwin z Sopockiej Inicjatywy Rozwojowej. Podkreślał on, iż w przypadku braku deliberacji może dochodzić do przypadkowego wyboru inwestycji, gdyż poszczególne osoby mogą nie mieć czasu i kompetencji, aby zapoznać się dokładnie z niekiedy aż setką projektów (Gerwin, 2013). Ciekawą tezę postawił również Wojciech Kębłowski, który zauważył, iż proces deliberacji schodzi na drugi plan wobec ostatecznego głosowania, co jest związane z niską frekwencją podczas takich spotkań (Kębłowski, 2013b). Autorzy poniższego artykułu zwracają równocześnie uwagę na to, że przyczyna tego lekceważącego podejścia do deliberacji ze strony niektórych rządzących może być nadzwyczaj prozaiczna. Dzieje się tak w przypadkach, gdy inicjatywa BO jest traktowana jako narzędzie marketingu politycznego danego prezydenta lub burmistrza. Nie przykładą on wtedy należytej wagi do spotkań i rozmów z mieszkańcami, którzy z debaty o rozwoju miasta najczęściej są wykluczeni. Jest to element zbyt mało efektywny i wymagający sporo cierpliwości dla osób, które BO postrzegają tylko w ramach poprawy własnego wizerunku. Jak zauważono wcześniej, może to spowodować niestety pogorszenie opinii mieszkańców o inicjatywie, choć na straży jej obywatelskości stoją niejednokrotnie liczne organizacje pozarządowe i przedstawiciele świata nauki.

Opisywany fenomen BO nie mógł również pozostać niezauważony przez największe polskie partie polityczne. Rosnąca popularność idei kooperatywnego tworzenia budżetu z mieszkańcami wymusiła na nich odniesienie się do tej inicjatywy poczynając od poszczególnych wypowiedzi, aż po zawarcie elementów związanych z BO w swoich programach wyborczych. Zatem w jaki sposób odnoszą się do tej tematyki poszczególne partie?

Największa rządząca partia polityczna w Polsce, czyli Platforma Obywatelska, na Konwencji Krajowej w dniu 23 listopada 2013 r. przyjęła uchwałę dotyczącą BO w Polsce. Najciekawszy jej fragment to pkt. 3: „Wprowadzić zapowiedź stosowania budżetów obywatelskich do programów wyborczych wszystkich struktur lokalnych przygotowujących się do wyborów samorządowych w 2014 roku [...]” (*Uchwała*,

2013). Pokazuje to, że PO docenia popularność tej coraz powszechniej stosowanej instytucji w Polsce, a także fakt, iż jednym z jej głównych propagatorów jest Instytut Obywatelski (think tank PO), którego dyrektor, Jarosław Makowski, bardzo intensywnie włączył się w popularyzowanie BO na terenie całego kraju już w roku 2013.

Na tym tle można powiedzieć, że druga największa partia w polskim parlamencie, tj. Prawo i Sprawiedliwość, oddaje pole bez walki. Co nie znaczy, że partia ta jest przeciwna BO. Jej szczególną aktywność w tej materii można zauważyć zwłaszcza w województwie lubelskim, mimo iż brak jednoznacznej uchwały bądź tezy programowej mówiącej o pozytywnych skutkach BO dla samorządów.

Kolejną partią, która starała się wykorzystać BO jako postulat w walce politycznej, jest Twój Ruch. Nowy twór polityczny, powstały z połączenia kilku mniejszych organizacji i partii politycznych, jeszcze w 2014 r. nie miał szczegółowego programu wyborczego. Posiadał on jedynie tezy programowe, wśród których miejsce zajmował również BO (Iszkowski, 2013, s. 35). Jego przedstawiciele w szczególności w województwie wielkopolskim już pod koniec roku aktywnie włączyli się w propagowanie wprowadzenia BO w miastach tego województwa. TR zaproponował również całościowy projekt wprowadzenia BO na poziomie wojewódzkim w Wielkopolsce w postaci Listu Otwartego skierowanego do Marszałka Województwa (Krawczykowski, 2013).

Szeroko komentowana była również propozycja Polskiego Stronnictwa Ludowego. Przedstawiło ono pomysł, aby uregulować instytucję BO poprzez ustawę. Miałyby ona nakazywać wszystkim gminom powyżej 5 tys. mieszkańców na obligatoryjne wydzielenie 1% z budżetu pod głosowanie mieszkańców. Ludowcy przyznali też wtedy, że ich zdaniem w tych miastach, w których nie wprowadzono do tej pory BO, będzie on elementem kampanii samorządowej w roku 2014 (Olczyk, 2013).

Bardzo niską aktywność w tej kwestii wyrażają pozostałe partie parlamentarne, tj. SLD i Solidarna Polska. Podobnie jak Prawo i Sprawiedliwość ograniczają się do pojedynczych inicjatyw w szczególności w tych miastach, gdzie mają swoich przedstawicieli w samorządach bądź – w przypadku SLD – tam, gdzie współdzielą władzę.

Zagrożenie, które może temu towarzyszyć upolitycznieniu idei BO, jest takie samo, jak przy wykorzystywaniu tej instytucji przez pojedynczych włodarzy miast. Wszak bardzo często są oni przedstawicielami jednej z opisywanych wcześniej partii politycznych. Takie swoiste odgórne rekomendacje, których udzielają PO, PSL i TR, mogą jeszcze

bardziej zachęcić przedstawicieli tych partii w samorządzie do przedmiotowego wykorzystania tej inicjatywy. Rodzi się bowiem obawa, iż samorządowiec, który nie będzie rozumiał idei wprowadzania BO w mieście, lecz będzie chciał zastosować się do wskazówek partyjnych, może wykorzystać tę formę konstruowania budżetu *stricte* do kampanii wyborczej, a później jako element zarządzania wizerunkiem, zapominając, iż najważniejsi w tej formie rozporządzania publicznymi pieniędzmi są obywatele.

PODSUMOWANIE

W OSTATNICH LATACH CORAZ CZĘŚCIEJ MOGLÍSMY ZAOBSERWOWAĆ POSZUKIWANIA możliwych rozwiązań dążących ku zwiększenia udziału mieszkańców w rozwoju miast. W naszym państwie przyjęło to najczęściej formę budżetu partycypacyjnego, powszechnie nazywanego budżetem obywatelskim. Nie wszyscy rządzący wprowadzając go kierowali się jednak tylko i wyłącznie obywatelskimi i prospołecznymi pobudkami. W powyższej pracy zaprezentowano przypadki, gdy chęć szybkiego wdrożenia takiej formy dysponowania publicznymi pieniędzmi na poziomie samorządów była motywowana wykorzystaniem jej później jako elementu kampanii wyborczej. Nie byłoby to jeszcze aż tak nieodpowiednie posunięcie, gdyby przy wprowadzaniu tej inicjatywy dbano o zachowanie wszelkich wymaganych norm. Niejednokrotnie dało się jednak zauważyć pomijanie najcięższego etapu, tj. delibracji. Takie zachowanie zarówno partii politycznych, jak i ich przedstawicieli w samorządach może naruszyć szlachetną ideę, której korzenie sięgają miast w Brazylii. Po przeanalizowaniu procesu wprowadzania budżetu obywatelskiego w kilkunastu miastach Polski nie można jednak stwierdzić, iż taki proceder jest przeważający. W większości zbadanych miast ta forma konstruowania budżetu, choć często wprowadzana z uchybieniami formalnymi, to jednak spowodowana jest ogólnokrajowym trendem i nie jest bezpośrednio wykorzystywana do promocji władz miasta. Stopniowy wzrost partycypacji w tej inicjatywie podczas kolejnych edycji pokazuje bowiem, iż w społeczeństwie polskim istnieje potrzeba większego zaangażowania obywateli i zapewne będzie to powodem powszechnego wprowadzania tej inicjatywy zarówno w związku z oczywistymi korzyściami politycznymi dla rządzących, jak i z korzyściami społecznymi, na które wskazuje wiele organizacji pozarządowych oraz eksperckich.

BIBLIOGRAFIA

- Baranowska J. (2013), *Prezydent Zdanowska odwiedzi mieszkańców Łodzi*, 9.09.2013, „Dziennik Łódzki”, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/987629,prezydent-zdanowska-odwiedzi-mieszkanow-lodzi,id,t.html>. 30.12.2013.
- Budżet Obywatelski* (2013a), Strona Internetowa Gminy Milicz, <http://milicz.pl/gmina/materialy-dla-prasy/2820-budzet-obywatelski>. 30.12.2013
- Budżet Obywatelski* (2013b), Strona Internetowa Gminy Jarocin, <http://jarocin.pl/pl/Budzet-Obywatelski-266.html>. 30.12.2013.
- Ćwiek J. (2013), *Miejska kasa w rękach mieszkańców*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/1066400.html>. 30.12.2013.
- Gerwin M. (2013), *Demokracja deliberacyjna zamiast egzaminu na obywatela*, Sopocka Inicjatywa Rozwojowa, <http://www.sopockainicjatywa.org/2013/08/10/demokracja-deliberacyjna-zamiast-egzaminu-na-obywatela/>. 30.12.2013.
- Gerwin M., Grabkowska M. (2012), *Budżet obywatelski*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa.
- Górski R. (2005), *Przewodnik po demokracji uczestniczącej /partycypacyjnej/*, OWB Trojka, Poznań, Kraków.
- Ile kosztował obywateli Legnicki Budżet Obywatelski?* (2013), „Lca.pl”, http://fakty.lca.pl/legnica,news,43426,Ile_kosztowal_obywateli_Legnicki_Budzet_Obywatelski_.html. 30.12.2013.
- Ile Ratusz wydał na budżet obywatelski?*, (2013), „Portal Płock”, http://www.portalplock.pl/pl/334_informacje/4957_ile_ratusz_wydal_na_budzet_obywatelski.html. 30.12.2013.
- Iszkowski K. red (2013), *Deklaracja i tezy programowe*, Twój Ruch – Biuro Krajowe, Warszawa.
- Kaźmierczak R., *Budżet obywatelski w Jarocinie jak Milicja Obywatelska*, 13.11.2013, http://www.robertkazmierczakjarocin.pl/2013/11/budzet-obywatelski-w-jarocinie-jak_13.html. 30.12.2013.
- Kęłbowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Kęłbowski W., *Ustawa nie poprawi jakości budżetu*, 19.02.2013, <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/845159.html>. 30.12.2013.
- Kędziński M. red. (2013), *Budżet obywatelski. Rekomendacje dla Krakowa*, Ośrodek Studiów o Mieście, Kraków.
- Kolanko M., *Dlaczego budżet obywatelski może być istotnym narzędziem w kampanii samorządowej 2014*, (2013), „300polityka”, <http://300polityka.pl/news/2013/10/16/dlaczego-budzet-obywatelski-moze-byc-istotnym-narzedziem-w-kampanii-samorzadowej-2014/>. 30.12.2013.

- Koziół M., Wójcicie J., *Rafał Dutkiewicz jednak da 20 milionów na budżet obywatelski. We Wrocławiu jak w Łodzi...* (2013), „Gazeta Wrocławska”, <http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/886280,rafal-dutkiewicz-jednak-da-20-milionow-na-budzet-obywatelski-we-wroclawiu-jak-w-lodzi,id,t.html?cookie=1>. 30.12.2013.
- Krawczykowski J. (2013), *List Otwarty. Budżet Obywatelski dla Wielkopolski*, <http://twojruch.eu/wiadomosci/stanowiska/budzet-obywatelski-dla-wielkopolski>. 30.12.2013.
- Lipoński S. (2013a), *Obywatele sami dzielą miejskie pieniądze*, „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/piatekekstra/1,134662,14910657,Obywatele_sami_dziela_miejskie_pieniadze.html. 30.12.2013.
- Lipoński S. (2013b), *Budżet obywatelski do poprawki. Prezydent obiecuje zmiany*, „Gazeta.pl Poznań”, http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,15029797,Budzet_obywatelski_do_poprawki__Prezydent_obiecuje.html. 30.12.2013.
- Lapińska H. (2012), *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Finansów i Prawa”, nr 4.
- Meksa M. (2013), *Prezydent Wrocławia: Lepiej w Łodzi? Przeprowadźcie się tam!*, „Dziennik Łódzki”, <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/791890,,prezydent-wroclawia-lepiej-w-lodzi-przeprowadzcie-sie-tam,id,t.html>. 30.12.2013.
- Motyl R. (2013), *Warszawski budżet obywatelski*, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/warszawski-bud-et-obywatelski>. 30.12.2013.
- Olczyk E. (2013), *Przymusowy budżet obywatelski*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/1058341.html>. 30.12.2013.
- Skromny budżet obywatelski w Krakowie* (2013), TVP Kraków, <http://www.tvp.pl/krakow/aktualnosci/spoleczenstwo/skromny-budzet-obywatelski-w-krakowie/13118393>. 30.12.2013.
- Trykozko R. (2013), *Budżet obywatelski – mieszkańcy chcą decydować o budżecie gminy*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/budzet-obywatelski--mieszkanicy-chca-decydowac-o-budzecie-gminy>. 30.12.2013.
- Uchwała nr 7/2/2013*, (2013), Strona Internetowa Platformy Obywatelskiej, http://platforma.org/pliki/52/uchwala_kk_7_2_2013_w_sprawie_budzetow_obywatelskich_sluzacych_umacnianiu_demokr.pdf. 30.12.2013.
- Wojciechowski T. (2013), *Budżet obywatelski w Jarocinie*, „TV Proart”, http://tvproart.pl/aktualnosc/13319/Budzet_obywatelski_w_Jarocinie. 30.12.2013.

- Wyniki głosowania* (2012), Strona Internetowa Miasta Poznania, <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,23652,23839.html>. 30.12.2013.
- Wyniki głosowania* (2013), Strona Internetowa Miasta Poznania, <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,25303,25932.html>. 30.12.2013.
- Zagłosuj na Budżet Obywatelski*, (2013), „Youtube”, http://www.youtube.com/watch?v=VeiL7U_6tAY. 30.12.2013.
- Zgieb M. (2013), *Namysł – rozmowa – działanie. Teoretyczny model publicznej deliberacji*, „Przegląd socjologiczny”, Tom LXII/4, Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Ziółkowska A. (2013), *Remedium na polskie budżety (nie)obywatelskie*, „Dziennik Opinii”, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20130529/ustawa-remedium-na-polskie-budzety-nieobywatelskie>. 30.12.2013.

SUMMARY

THE PARTICIPATION BUDGET IS NOWADAYS MORE AND MORE POPULAR due to a democratic deficit on the level of local administration. People all over the world and (as stated in this article) also in Poland want to become a part of decision making process. They need to be heard. Because of that many mayors decide to implement in their cities the participation budget. Some of them want to give the people a tool that allows them to take a part of responsibility for city development. Others try to improve their public image thanks to the popularity of the participation budget and use this in the future for their reelection run.

NOTA O AUTORACH

Roksana Janicka [roksana.janicka@interia.pl] – absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu na kierunku finanse i rachunkowość. Studiowała także finanse i rachunkowość na Otto-von-Guericke Universität w Magdeburgu. Zawodowo zajmuje się finansami przedsiębiorstw. Interesuje się także zagadnieniami związanymi z systemami wczesnego ostrzegania przedsiębiorstw przed upadłością, oraz problematyką finansów samorządu terytorialnego.

Patryk Jędrowiak [patryk.jedrowiak@uwr.edu.pl] – doktorant Uniwersytetu Wrocławskiego. Absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na kierunku stosunki międzynarodowe. Studiował również nauki polityczne na Selçuk Üniversitesi. Uczestnik wielu ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji naukowych oraz projektów badawczych. Do zainteresowań naukowych zalicza politykę zagraniczną państw Bliskiego Wschodu. Jako radny na szczeblu gminnym interesuje się także życiem politycznym w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem problemów samorządowych.