

Elwira Laskowska
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Budżet partycypacyjny i jego rola na przykładzie miasta stołecznego Warszawy

PARTICIPATORY BUDGET AND ITS ROLE ON THE EXAMPLE OF THE CAPITAL CITY OF WARSAW

Celem artykułu jest prezentacja istoty i celów budżetu partycypacyjnego oraz próba wskazania jego roli na przykładzie miasta stołecznego Warszawy. Badaniu poddano wysokość kwot budżetu partycypacyjnego, ich udział w budżecie ogółem poszczególnych dzielnic oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Jako mierniki aktywności społeczności lokalnej w zakresie współdecydowania o przeznaczeniu środków budżetowych wykorzystano liczbę zgłaszanych projektów i udział osób biorących udział w głosowaniu na projekty przeznaczone do realizacji w ramach badanego budżetu w odniesieniu do ogółu mieszkańców. Wyniki analiz pozwoliły też na wskazanie problemów związanych z wdrażaniem budżetu partycypacyjnego w Warszawie.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, demokracja partycypacyjna, samorząd terytorialny

Wstęp

Budżet jednostek samorządu terytorialnego jest podstawowym narzędziem polityki społeczno-gospodarczej. Wyznacza sposób kształtowania dochodów i zarządzania wydatkami publicznymi z uwzględnieniem celów społecznych oraz efektów ekonomicznych. Jest to instrument, który daje możliwość kierowania działaniami jednostek publicznych w zakresie planowania, wykonywania oraz kontrolowania, a także realizacji poszczególnych celów¹. Głównym źródłem prawa budżetowego jednostek samorządu terytorialnego oraz państwa jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w której pojęcie budżetu jednostki samorządu terytorialnego zdefiniowane zostało jako roczny plan dochodów oraz wydatków, a także przychodów i rozchodów danej jednostki. Uchwalony roczny plan jednostki samorządu terytorialnego traktuje się w danym roku budżetowym za podstawę gospodarki finansowej². Innym aktem prawnym obejmującym swą treścią prawo budżetowe jednostek publicznych jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Przepisami o charakterze wykonawczym z zakresu prawa budżetowego są rozporządzenia Rady Ministrów i Ministra Finansów oraz akty prawa miejscowego, które regulują samorządową gospodarkę finansową⁴.

¹ L. Jędrzejewski: Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Wyd. ODDK, Gdańsk 2004, s. 83.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zmianami.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zmianami.

⁴ C. Kosikowski, E. Ruśkowski: Finanse publiczne i prawo finansowe, Wyd. Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 352.

W świetle wyżej powołanych przepisów prawa, do obowiązków jednostki samorządu terytorialnego należy realizacja zadań o znaczeniu lokalnym przy jednoczesnym zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa, co niewątpliwie stanowi wyzwanie dla organów rządzących i tym samym wymaga nawiązania „dialogu” z mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego oraz stworzenia im możliwości wyrażania własnych opinii w zakresie rozporządzania środkami budżetowymi. Należy przy tym zauważyć, że dialog z mieszkańcami może stymulować wzrost poziomu zadowolenia z życia, jak również może wpływać na zwiększenie poczucia przynależności i odpowiedzialności obywateli w aspekcie podejmowanych decyzji w danej jednostce samorządu terytorialnego. Jednym z instrumentów umożliwiających taki dialog jest tzw. budżet partycypacyjny, który wpływa na komunikację między władzami i obywatelami poprzez możliwość uczestniczenia mieszkańców w decydowaniu o przeznaczeniu środków budżetowych pochodzących m.in. z podatków przez nich płaconych.

Celem podjętych w niniejszym opracowaniu analiz jest prezentacja istoty i celów budżetu partycypacyjnego oraz próba wskazania jego roli na przykładzie miasta stołecznego Warszawy. Badaniu poddano wysokość kwot budżetu partycypacyjnego, ich udział w budżecie ogółem poszczególnych dzielnic oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Jako mierniki aktywności społeczności lokalnej w zakresie współdecydowania o przeznaczeniu środków budżetowych wykorzystano liczbę zgłaszanych projektów i udział osób biorących udział w głosowaniu na projekty przeznaczone do realizacji w ramach badanego budżetu w odniesieniu do ogółu mieszkańców. Podjęto również próbę wskazania problemów związanych z wdrażaniem przedmiotowego budżetu. Zakresem czasowym badań objęto okres realizacji budżetu partycypacyjnego w Warszawie tj. lata 2015 do 2017.

Geneza oraz istota budżetu partycypacyjnego

Koncepcja, aby obywatele byli zaangażowani w decydowanie o celu, na jaki przeznaczone będą środki finansowe z budżetu publicznego zrodziła się jeszcze w epoce średniowiecza, dokładnie w XV wieku w Szwajcarii, w czasie gdy organizowane tam były referenda. Następne głośnie wystąpienia mieszkańców w formie zebrań miejskich miały miejsce w XVII wieku w Nowej Anglii⁵. Nowoczesna forma współuczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji o wydatkach finansowych ukształtowała się na podstawie doświadczeń w Porto Alegre w Brazylii. Ruch społeczny działający na terenie tego miasta zasugerował, jednocześnie wpływając na decyzję nowo wybranego burmistrza, by decyzyjność nad budżetem miasta została przejęta przez zgromadzenia miejskie. Od tamtej pory odpowiedzialność za wybór planowanych inwestycji i przeznaczonych na ich realizację środków z budżetu spoczywała na obywatelach. Podczas trwających zgromadzeń miejskich obywatele zajmowali się przygotowaniem listy potencjalnych inwestycji do realizacji na terenie miasta, która w ostatecznej wersji przekazywana była do organów władzy. W następnej kolejności, mieszkańcy kontrolowali etapy trwających realizacji, które finansowane były z miejskiego budżetu⁶.

⁵ A. Rytel-Warzocho, Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1/2010, s. 93–94.

⁶ R. Górski: *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wyd. Korporacja Ha!Art, Kraków 2007, s. 43.

Sytuacja, do której doszło w brazylijskim Porto Alegre, była pierwszym przykładem dwuwładzy nie biorąc pod uwagę okresów rewolucyjnych w dziejach instytucji samorządowych. Poza radą miasta, która była głównym organem władającym, zostało powołane zgromadzenie mieszkańców, będące instytucją o charakterze demokracji bezpośredniej. Oczekiwania obywateli zostały spełnione przy jednoczesnym prawidłowym funkcjonowaniu pracy administracji. Ponadto, w 1996 roku na konferencji ONZ odbytej w Stambule uznano tę formę demokracji za najbardziej odpowiednią dla samorządów o zasięgu lokalnym⁷.

Można rozróżnić dwa typy demokracji – pośrednią oraz bezpośrednią. Pierwsza z nich – demokracja pośrednia określana jest jako system polityczny, w którym obywatele mają prawo do wyboru swoich przedstawicieli, którzy to stają się organami decyzyjnymi w kwestiach związanych z władzą na obszarze danej jednostki. W takim typie demokracji społeczność nie jest angażowana we wszystkie sprawy. Drugi typ to demokracja bezpośrednia, w której społeczność lokalna ma możliwość decydowania o sprawach danej jednostki terytorialnej dzięki głosowaniom, bez występowania przedstawicieli w organach sprawujących władzę⁸.

Jednym z odłamów demokracji jest również demokracja partycypacyjna, zwana także uczestniczącą. Jest ona połączeniem cech charakterystycznych dla demokracji bezpośredniej oraz demokracji parlamentarnej. Taki rodzaj ustroju politycznego opiera się na wybraniu przez obywateli danej jednostki terytorialnej swojego przedstawiciela. Wytypowany reprezentant po przeprowadzeniu wolnych wyborów ma za zadanie realizować oczekiwania oraz potrzeby lokalnej społeczności. Koncepcja demokracji partycypacyjnej może sprawdzić się na szczeblach lokalnych, a także pracowniczych, co czy wynika z faktu, iż obywatel, tudzież pracownik ma realny wpływ na decyzje podejmowane w związku, np. z wydatkami budżetowymi. Dyskusje na temat planów i sporów przeprowadzane są na otwartym forum w formie spotkań dla lokalnej społeczności lub za pośrednictwem elektronicznej, często bardziej przystępnej formy komunikacji, czyli np. przez Internet⁹.

Przejawem przedstawionej formy demokracji partycypacyjnej może być budżet partycypacyjny (wymienne nazywany jako budżet obywatelski), który określany jest jako innowacyjny twór zarządzania budżetem, opierający się na demokratycznym decydowaniu o przeznaczeniu części wydatków budżetowych. Osobami uprawnionymi do decydowania o wydatkach są obywatele, najczęściej mieszkańcy danego obszaru objętego działaniem budżetu partycypacyjnego¹⁰. Opisany typ budżetu to zatem rozbudowany proces decyzyjny, w którym współtwórcami budżetu danej jednostki terytorialnej staje się lokalna społeczność, dzięki decydowaniu o przeznaczeniu określonych publicznych środków finansowych na wskazane wydatki z budżetu¹¹.

Warto zwrócić uwagę, że w ustawodawstwie obowiązującym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej brak jest określenia „budżetu partycypacyjnego”. Również

⁷ Ibidem.

⁸ M. Winiarski (red.): *Gospodarka: innowacje i rozwój*, Wyd. Instytut Nauk Ekonomicznych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2011, s. 53.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, s. 54.

¹¹ W. Kęblowski: *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013, s. 8.

w żadnych standardach, czy procedurach o znaczeniu państwowym na próżno jest szukać kryteriów, bądź wymogów prawnych, które miałyby spełniać budżet partycypacyjny. Przepisy prawne, na podstawie których możliwe jest utworzenie budżetu obywatelskiego zawarte są w ustawie o samorządzie gminnym, który stanowi „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”¹². Władze wykonawcze danej jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za skonstruowanie projektu budżetu, który następnie jest zatwierdzany przez władze uchwałodawcze. W takich okolicznościach, prawne funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego regulowane jest tzw. umową społeczną lub ustnym porozumieniem dżentelmeńskim, który zawierane jest między przedstawicielami danej jednostki publicznej a jej społecznością¹³.

Pierwszym miastem w Polsce, które zaadaptowało w swojej polityce budżet partycypacyjny był Sopot. W 2011 roku przystąpiono do realizacji idei, której celem było wprowadzenie tego typu funkcjonowania budżetu. Mimo, że projekt był wprowadzany w eksperymentalnej formie, bez doświadczeń i wytycznych w tym obszarze, został odebrany pozytywnie, co zaowocowało wprowadzeniem go przez inne miasta, dzielnice miast i inne instytucje¹⁴.

Cele budżetu partycypacyjnego

Cele wprowadzania budżetu partycypacyjnego Rytel-Warzocha dzieli na trzy kategorie o różnym charakterze¹⁵:

- administracyjnym, co sprowadza się do funkcjonowania administracji samorządowej w porozumieniu z obywatelami, uznając ich jako współuczestników gospodarowania budżetem,
- politycznym, co odzwierciedla dążenie do demokratyzacji procesu gospodarowania budżetem jednostki terytorialnej, przejawiające się wprowadzeniem elementów demokracji partycypacyjnej,
- społecznym, czyli objawiające się nakłonieniem mieszkańców do uczestnictwa w publicznej dyskusji, a także dążeniem do zwiększenia świadomości i aktywności społeczeństwa dzięki wsparciu ruchów o charakterze społecznym, jak również umożliwieniem obywatelom uczestnictwa w życiu publicznym jednostki terytorialnej.

Według Kłębowskiego cele budżetu partycypacyjnego odzwierciedlają możliwe korzyści wynikające z jego wprowadzenia, a wśród nich¹⁶:

- zwiększenie efektywności realizacji dotychczasowej, odgórnie ustalonej polityki samorządowej,

¹² Ustawa o samorządzie gminnym..., op. cit., art. 5a.

¹³ B. Martela: Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, Władza Sądzenia 2/2013, Katedra Socjologii Polityki i Moralności, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, s. 25.

¹⁴ A. Kuriata: Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym [w:] Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. Praca zbiorowa pod red. J. Korczaka, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 44.

¹⁵ A. Rytel-Warzocha: Partycypacja społeczna... op.cit., ss. 94- 95.

¹⁶ W. Kęłowski: Budżet partycypacyjny... op. cit., s. 14.

- promowanie innowacyjności i przedsiębiorczości;
- uzyskanie od mieszkańców szeregu informacji dotyczących funkcjonowania miasta;
- wspieranie procesu decentralizacji władzy;
- zmniejszenie dystansu pomiędzy rządzącymi i mieszkańcami poprzez budowanie zaufania mieszkańców do samorządu i jego przedstawicieli;
- potencjalnie zwiększenie popularności polityków zaangażowanych w realizację projektu.

Autor ponadto zaznacza, że powyższe cele budżetu obywatelskiego pomagają zobrazować istotę jego funkcjonowania. Budżet partycypacyjny jest odpowiednim narzędziem, by służyć jako projekt, mający na celu nie kontynuację, lecz zmienienie niektórych aspektów polityki miejskiej.

Etapy wdrażania budżetu partycypacyjnego

Procedura regulująca etapy wdrożenia projektu w większości miast Polski jest niemal identyczna i wzoruje się na rozwiązaniu zastosowanym przez miasto Sopot. Działania te są rozwijane i wdrażane z uwzględnieniem ich lokalnych uwarunkowań. Niemniej w każdym schemacie procedury związanej z wdrażaniem budżetu partycypacyjnego wyszczególnia się następujące etapy¹⁷:

- przygotowanie procesu „faza zero” (dyskusja nad możliwościami i zasadnością wprowadzenia budżetu partycypacyjnego),
- opracowanie zasad przebiegu wdrożenia budżetu partycypacyjnego,
- zgłaszanie propozycji projektów przez społeczność lokalną danej jednostki terytorialnej,
- przeprowadzenie analizy możliwości realizacji projektów,
- zorganizowanie i przeprowadzenie dyskusji na temat zaproponowanych projektów,
- dokonanie wyboru projektów do realizacji,
- realizacja zadań projektowych wraz z monitoringiem,
- ewaluacji procesu.

Ponadto, przez cały proces wdrażania budżetu partycypacyjnego, równoległe z kolejnymi jego etapami, powinny być prowadzone działania informacyjno-edukacyjne, stąd niewątpliwie jedną z najistotniejszych kwestii jest skuteczne poinformowanie obywateli o przyszłych działaniach, uświadomienie im istoty i ważności realizowanego przedsięwzięcia, ale też zachęcenie mieszkańców przez władze do zaangażowania się w sam proces. Z uwagi na to władze samorządowe otwierają portale internetowe poświęcone wyłącznie tematyce budżetu partycypacyjnego, gdzie zamieszczają protokoły z przebiegu posiedzeń. Innym działaniem o charakterze promocyjnym jest wywieszanie specjalnych plakatów zachęcających społeczeństwo do uczestnictwa w projekcie, a także zostawianie przygotowanych ulotek, czy też broszur w miejscach, gdzie przebywa najwięcej osób¹⁸.

¹⁷ E. Serzysko (red.): Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, Wyd. Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014, s. 9.

¹⁸ D. Kraszewski, K. Mojkowski: Budżet obywatelski w Polsce, Wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 10.

Schemat wdrażania oraz funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w miastach Polski jest podobny, biorąc pod uwagę ogólne założenia. Niemniej jednak zauważyć można również różnice w szczegółach wytycznych, m.in. w zakresie¹⁹:

- *uczestnictwa lokalnego społeczeństwa w formułowaniu procedury*. W niektórych jednostkach publicznych mieszkańcy mieli możliwość wstąpienia do specjalnie utworzonych zespołów, które zajmowały się opracowywaniem zasad, a także umożliwiało przedstawienie swojej opinii na temat tworzonych dokumentów;
- *odmiennej liczby osób, które posiadają prawo do uczestniczenia w procesach przedsięwzięcia*. W niektórych jednostkach terytorialnych uprawnione do głosowania oraz składania projektów są osoby pełnoletnie, posiadające prawo wyborcze, w innych osoby powyżej 16 roku życia, a w pozostałych wszyscy bez względu na wiek;
- *możliwości głosowania ograniczonej przynależnością do jednostki samorządu terytorialnego*. W niektórych miastach wymagane było zameldowanie potencjalnego wyborcy na terenie działania budżetu partycypacyjnego, z kolei w innych ważne było stałe zamieszkanie na danym obszarze;
- *dysponowania środkami publicznymi*. Podczas głosowania na poszczególne inwestycje w ramach konkursu w budżecie partycypacyjnym może mieć miejsce wyodrębnienie tylko środków na zadania o zasięgu lokalnym, bądź tylko na zadania o zasięgu ogólnomiejskim lub zarówno na jedną jak i na drugą grupę zadań;
- *jawności i transparentności etapów budżetu partycypacyjnego*. Proces weryfikacji projektów zgłaszanych przez mieszkańców nie we wszystkich jednostkach terytorialnych jest ogólnodostępny np. poprzez możliwość uczestniczenia mieszkańców w organizowanych posiedzeniach komisji rady miejskiej, na których decydowano o zaakceptowaniu, bądź odrzuceniu danego projektu przed etapem głosowania.

Budżet partycypacyjny w Warszawie

Budżet partycypacyjny w Warszawie jest realizowany od 2015 roku na podstawie zarządzenia nr 5409/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 stycznia 2014 roku w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2015²⁰. Załącznik do zarządzenia stanowi regulamin przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego.

Z uwagi na specyficzny ustrój Warszawy, która jest podzielona na 18 jednostek pomocniczych, czyli dzielnic, zdecydowano o wprowadzeniu budżetu partycypacyjnego w każdej z nich. Pojawił się przy tym dylemat, czy każda dzielnica ma wypracować swoje własne zasady, czy powinno dążyć się do ich ujednoczenia. Ostatecznie Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy po zebraniu uwag od

¹⁹ B. Martela: Budżet partycypacyjny... op cit., ss. 26-27.

²⁰ Realizacji budżetów partycypacyjnych w kolejnych latach dotyczą zarządzenia Prezydenta M.St. Warszawy: nr 6699/2014 z 16 października 2014 r., nr 1400/2015 z 8 października 2015 r., 1500/2016 z 5 października 2016 r. i 1660/2016 z 18 października 2017 r.

dzielnic – gdzie zdania były podzielone – przychyliło się do drugiego wariantu, czyli do znacznego ujednoczenia zasad w skali miasta²¹.

Zgodnie z regulaminem przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego, do zasad obowiązujących we wszystkich dzielnicach należą:

- w każdej dzielnicy powoływany jest uchwałą zarządu dzielnicy zespół ds. budżetu partycypacyjnego, czyli grupa osób zajmująca się monitorowaniem i wspieraniem jego przebiegu. W skład zespołu wchodzi mieszkańcy, organizacje pozarządowe, radni rady dzielnicy i osiedli oraz urzędnicy;
- w każdej dzielnicy obowiązują jednakowe zasady uczestnictwa. W budżecie partycypacyjnym mogą brać udział wszyscy mieszkańcy Warszawy (również obcokrajowcy) bez ograniczeń wiekowych;
- weryfikacja projektów dotyczy aspektów formalno – finansowych;
- głosować można tylko w jednej wybranej dzielnicy. To głosujący decyduje, z którą dzielnicą czuje się najbardziej związany i gdzie chce wybierać projekty. Jednak może to zrobić tylko w jednym miejscu.

Do decyzji poszczególnych dzielnic należą kwestie związane z:

- kwotą przeznaczoną na budżet partycypacyjny (od 0,5% do 2% budżetu danej dzielnicy),
- podziałem dzielnicy na mniejsze obszary, w ramach których można zgłaszać projekty i głosować,
- podziałem dzielnicy na poziomy: lokalny i ogólnodzielnicowy,
- wyznaczeniem i wielkością limitu, którego nie może przekroczyć koszt jednego projektu,
- możliwością zgłaszania projektów inwestycyjnych zlokalizowanych na terenie niebędącym własnością m.st. Warszawy.

Analizując kolejne edycje projektu zauważyć można zróżnicowanie w poszczególnych dzielnicach w odniesieniu do kwoty dedykowanej na realizację projektów w ramach budżetu partycypacyjnego (tab. 1) W 2015 roku udział tych środków w budżecie dzielnicy ogółem w przypadku piętnastu dzielnic wynosił 0,5%, zaś w pozostałych trzech dzielnicach 1%. W kolejnych latach udział ten wzrósł do średniego poziomu 0,9 i 0,8%. W przeliczeniu na 1 mieszkańca kwota ta również kształtowała się na zmiennym poziomie, przykładowo w 2016 roku oscylowała od 19,40 zł (na Bemowie) do 50,90 zł (w Śródmieściu). Niemniej wielkość kwoty ujętej w budżecie partycypacyjnym po pierwszym roku, traktowanym pilotażowo, wzrosła istotnie zarówno w poszczególnych dzielnicach, jak i łącznie (prawie dwukrotnie). Utrzymująca się tendencja wzrostowa środków przeznaczanych do rozdysponowania w ramach budżetu partycypacyjnego potwierdza zainteresowanie władz lokalnych taką formą dialogu z mieszkańcami.

²¹ M. Szaranowicz-Kusz: Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?, Wyd. Fundacja Pole Dialogu, Warszawa czerwiec 2014, s. 13.

Tabela 1. Środki finansowe w ramach budżetu partycypacyjnego w m. st. Warszawie według dzielnic w latach 2015-2017

Lp.	Dzielnica	Środki finansowe przeznaczone na realizację projektów w poszczególnych latach					
		2015		2016		2017	
		kwota w tys. zł	udział w budżecie ogółem w %	tys. zł	udział w budżecie ogółem w %	tys. zł	udział w budżecie ogółem w %
1	Bemowo	2 000 000	1	2 117 247	0,8	2 700 000	0,8
2	Białołęka	1 500 000	0,5	3 000 000	0,8	3 000 000	0,6
3	Bielany	1 548 421	0,5	3 389 365	0,8	7 527 000	1,6
4	Mokotów	2 500 000	0,5	5 406 320	0,9	5 600 000	0,8
5	Ochota	2 100 000	1	2 330 000	0,9	2 505 000	0,8
6	Praga-Południe	2 100 000	0,5	4 171 462	0,9	4 468 294	0,8
7	Praga-Północ	1 200 000	0,5	2 755 884	1	2 743 000	0,8
8	Rembertów	271 315	0,5	648 000	0,9	648 000	0,7
9	Śródmieście	2 643 000	0,5	6 200 000	1	6 200 000	1
10	Targówek	1 360 000	0,5	2 860 000	0,8	3 126 600	0,8
11	Ursus	640 906	0,5	1 524 253	0,8	1 527 000	0,6
12	Ursynów	3 000 000	1	6 100 000	1,6	6 200 000	1,3
13	Wawer	842 000	0,5	2 000 000	0,9	2 000 000	0,7
14	Wesoła	300 000	0,5	600 000	0,8	653 000	0,7
15	Wilanów	500 000	0,5	800 000	0,4	1 200 000	0,6
16	Włochy	546 626	0,5	1 216 520	0,8	1 345 000	0,8
17	Wola	2 500 000	0,5	4 551 000	0,9	5 200 000	0,9
18	Żoliborz	685 000	0,5	1 545 500	0,9	1 900 000	0,9
Razem/ średnio		26 237 268	0,6	51 215 551	0,9	58 542 894	0,8

Źródło: Opracowanie na podstawie Raportów z konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na lata 2015, 2016 i 2017, www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.].

Natomiast miernikami aktywności społeczności lokalnej w zakresie współdecydowania o przeznaczeniu środków budżetowych mogą być liczba zgłaszanych projektów i udział w głosowaniach (tab. 2 i 3). Dane przedstawione w tabeli 2 wskazują na wzrost liczby zgłaszanych przez mieszkańców projektów inwestycyjnych, a co za tym idzie przeznaczonych do realizacji w kolejnych edycjach budżetu partycypacyjnego, zarówno w większości dzielnic, jak również łącznie w Warszawie. Na uwagę zasługuje sytuacja zaistniała w dzielnicy Ursynów w 2015 r. Z liczby 123 zgłoszonych projektów i 50 zakwalifikowanych po weryfikacji, tylko jeden został wyłoniony w wyniku głosowania do realizacji. Inwestycja, która uzyskała najwyższą liczbę głosów: „Utworzenie ośrodka wsparcia jako pierwszego modułu integracyjnego centrum aktywności”, wiązała się z kosztem równym kwocie przeznaczonej na realizację budżetu partycypacyjnego (3 mln zł). Stąd, w regulaminach kolejnych edycji tego budżetu umożliwiono dzielnicom określenie maksymalnej kwoty przypadającej na jeden projekt.

Tabela 2. Liczba projektów zgłoszonych przez mieszkańców dzielnic Warszawy do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego oraz zakwalifikowanych do głosowania i zwycięskich w latach 2015-2017

Lp.	Dzielnica	Liczba projektów w budżecie partycypacyjnym w poszczególnych latach*)								
		2015			2016			2017		
		1	2	3	1	2	3	1	2	3
1	Bemowo	76	50	11	57	29	20	131	72	27
2	Białołęka	118	61	24	149	99	45	180	133	49
3	Bielany	106	46	9	186	137	48	192	135	70
4	Mokotów	333	265	57	323	224	81	316	221	82
5	Ochota	165	122	32	115	72	38	128	94	47
6	Praga-Południe	199	151	42	162	113	64	218	158	75
7	Praga-Północ	97	50	9	81	47	14	94	63	37
8	Rembertów	60	28	10	64	39	14	58	44	13
9	Śródmieście	155	50	13	171	52	25	159	101	38
10	Targówek	112	73	14	123	69	32	186	108	43
11	Ursus	59	36	5	59	36	21	59	33	13
12	Ursynów	123	50	1	126	85	46	195	97	43
13	Wawer	142	120	33	234	155	80	190	141	65
14	Wesoła	42	20	6	46	29	13	80	59	26
15	Wilanów	53	19	7	39	21	13	65	43	20
16	Włochy	121	89	23	99	50	14	97	59	38
17	Wola	193	118	32	210	143	56	216	132	51
18	Żoliborz	82	42	8	88	64	20	85	57	33
Razem		2 236	1 390	336	2 333	1 464	644	2649	1750	770

*) 1- zgłoszonych przez mieszkańców; 2 – zakwalifikowanych do głosowania; 3 – zwycięskich.

Źródło: Opracowanie na podstawie Raportów z konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na lata 2015, 2016 i 2017, www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.].

W głosowaniu nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego w 2017 r. zanotowano spadek liczby osób, które oddały głos o 25% w stosunku do roku poprzedniego. Zjawisko to było konsekwencją zmiany zasad, na jakich można było głosować na kartach papierowych, która polegała na tym, że głosując mieszkaniec winien przekazać „osobiście” kartę przedstawicielowi urzędu. W uzasadnieniu wprowadzenia tego wymogu wskazywano, że „zmiany te były odpowiedzią na zgłoszenia mieszkańców dotyczące zbiorowego przynoszenia głosów” i „uszczerbienia systemu”. Niemniej, konieczność stawienia się w urzędzie lub mobilnym punkcie głosowania okazało się utrudnieniem, zwłaszcza dla osób starszych.

Dla potrzeb realizacji działań informacyjno-edukacyjnych przeprowadzane są od 2014 roku z ramienia Urzędu m. st. Warszawy „Badania Budżetu Partycypacyjnego w opinii warszawiaków”. Wyniki badań z 2016 r. pokazują m.in., że mieszkańcy Warszawy czują się dobrze poinformowani o zasadach działania budżetu partycypacyjnego w ich mieście (69% ankietowanych). Z drugiej strony w badanym okresie istotnie wzrósł odsetek osób, które nie wiedziały, że mogą zgłaszać własne propozycje projektów finansowych z części budżetu dzielnicy (z 14% w 2014 r. do 40% w 2016 r.) Ponadto, w badaniu przeprowadzonym w 2016 r. na pytanie kto może

głosować w budżecie partycypacyjnym, prawidłowej odpowiedzi w brzmieniu „każdy mieszkaniec, nawet dziecko” udzieliło jedynie 13% respondentów²².

Tabela 3. Frekwencja mieszkańców dzielnic m.st. Warszawy w głosowaniu na projekty przeznaczone do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego w latach 2015-2017

Lp.	Dzielnica	Udział osób głosujących w liczbie mieszkańców dzielnicy		
		2015	2016	2017
1	Bemowo	8%	5%	5%
2	Białołęka	6%	10%	9%
3	Bielany	5%	11%	8%
4	Mokotów	13%	14%	9%
5	Ochota	10%	7%	5%
6	Praga-Południe	9%	8%	6%
7	Praga-Północ	9%	9%	4%
8	Rembertów	8%	10%	8%
9	Śródmieście	8%	8%	6%
10	Targówek	7%	12%	6%
11	Ursus	11%	9%	6%
12	Ursynów	16%	8%	7%
13	Wawer	12%	10%	8%
14	Wesoła	9%	17%	8%
15	Wilanów	10%	6%	9%
16	Włochy	11%	10%	8%
17	Wola	8%	13%	8%
18	Zoliborz	11%	13%	10%
Średni udział w głosowaniu		9%	10%	7%
Łączna liczba osób głosujących		166 893	172 395	128 406
w tym w formie:				
- kart papierowych		28%	41%	5%
- elektronicznej		72%	59%	95%

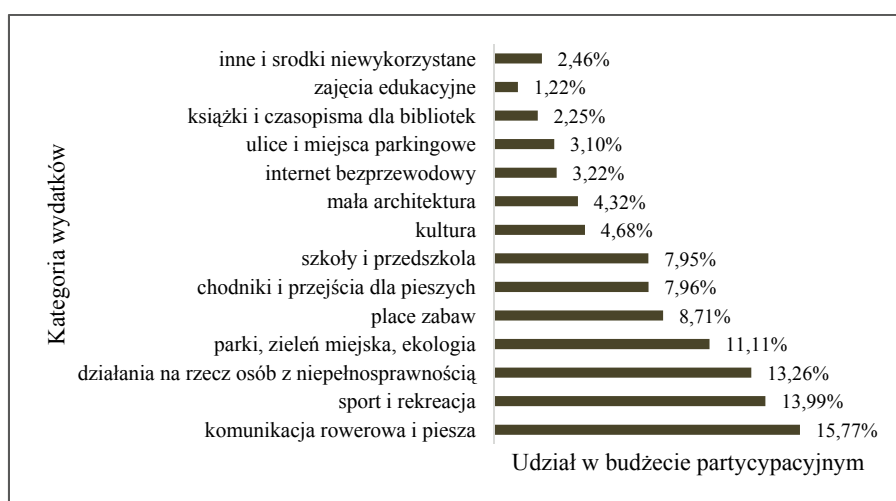
Źródło: Opracowanie na podstawie Raportów z konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na lata 2015, 2016 i 2017, www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.]

Opisane wyżej sytuacje są przykładem problemów, jakie mogą zaistnieć w ustalaniu procedur i potwierdza konieczność przeprowadzania etapu ewaluacji w procesie wdrażania budżetu partycypacyjnego, który winien skutkować formułowaniem rekomendacji dla kolejnej jego edycji.

Struktura przeznaczenia środków z budżetu partycypacyjnego według poszczególnych celów wskazuje na potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Analizując udział wydatków według kategorii w kwocie budżetu partycypacyjnego na rok 2015 w Warszawie (wykres 1) można zauważyć, że prawie 27% środków zostało przeznaczonych na realizację projektów związanych z infrastrukturą drogową

²² Ewaluacja budżetu partycypacyjnego w Warszawie na rok 2017. Raport końcowy. Warszawa, wrzesień 2016, www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.], s. 29-30.

(komunikacja rowerowa i piesza, chodniki i przejścia dla pieszych, miejsca parkingowe). Dla porównania udział wydatków miasta w wydatkach majątkowych na zadanie „Transport i komunikacja”, obejmujące m.in. wyżej wskazane cele, kształtował się w danym roku na poziomie 38%²³, czyli podobnie wysokim. W zakresie celów związanych np. ze sportem i rekreacją, zielenią miejską czy edukacją, udział wydatków w budżecie partycypacyjnym był znacznie wyższy od udziału tych kategorii w strukturze wydatków majątkowych miasta²⁴. Powyższe może potwierdzać istotną rolę informacyjną budżetu partycypacyjnego dla władz miasta w zakresie potrzeb lokalnej społeczności i następnie uwzględniania tych potrzeb w planach budżetowych.



Wykres 1. Udział wydatków wg kategorii w kwocie budżetu partycypacyjnego przeznaczanego do realizacji w roku 2015 w Warszawie

Źródło: Opracowanie na podstawie: Wyniki głosowania w I warszawskim budżecie partycypacyjnym. 1 edycja (na rok 2015), www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.]

Podsumowanie

Budżet partycypacyjny w Warszawie jest stosunkowo niedawno wprowadzonym narzędziem polityki lokalnej. Zrealizowano trzy jego edycje obejmujące lata 2014-2016, kolejne dwie są na poszczególnych etapach wdrażania. Trudno jest więc w sposób jednoznaczny dokonać oceny jego roli jako elementu demokracji partycypacyjnej. Ponadto specyfiką miasta jest jego podział na 18 dzielnic, które różnią się pod względem zurbanizowania oraz infrastruktury technicznej i społeczno-gospodarczej. Tym samym odmienne mogą być potrzeby i oczekiwania lokalnej społeczności w zakresie wydatkowania środków budżetowych. Stąd też, władze miasta zdecydowały o

²³ Sprawozdanie z wykonania budżetu m. st. Warszawy za 2015 r., <https://bip.warszawa.pl> [dostęp 21.10.2017 r.], s. 24.

²⁴ Np. udział wydatków w strukturze wydatków majątkowych miasta na realizację poszczególnych zadań wyniósł w 2015 roku: „Rekreacja, sport i turystyka” – 1,11%, „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (obejmująca m.in. tereny zieleni, plac zabaw) – 2,33%, „Edukacja” – 0,34%. Źródło jak wyżej.

wprowadzeniu budżetów partycypacyjnych równolegle w każdej z dzielnic. Ustalono jednolite zasady w zakresie organizacji procedury i harmonogramu wdrażania budżetu, zasad uczestnictwa i głosowania mieszkańców oraz weryfikacji zgłoszonych projektów inwestycyjnych. Do decyzji dzielnic pozostawiono m.in. ustalenie kwoty przeznaczonej do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego, stąd udział tych środków w budżecie ogółem danej dzielnicy kształtuje się na zróżnicowanym poziomie tj. od 0,4 do 1,6%, co z kolei może wskazywać na pewne zachowawcze postawy samorządów wobec idei współzrządzenia z mieszkańcami w niektórych dzielnicach. Również w ujęciu wartościowym w przeliczeniu na 1 mieszkańca budżety w poszczególnych dzielnicach wykazują znaczne zróżnicowanie (od 19,40 do 50,90 zł), niemniej takie zjawisko może wynikać z różnego poziomu wpływów budżetowych np. z tytułu podatków. Natomiast kwoty budżetów partycypacyjnych w badanym okresie charakteryzują się tendencją wzrostową zarówno w poszczególnych dzielnicach, jak i łącznie, co jednak może potwierdzać zainteresowanie władz lokalnych włączaniem mieszkańców w procesy decyzyjne. Ponadto struktura przeznaczenia środków z budżetu partycypacyjnego według poszczególnych celów wskazuje na potrzeby mieszkańców i winna stanowić informację dla władz lokalnych w zakresie planów inwestycyjnych.

Proces realizacji projektów zgłoszonych do budżetu partycypacyjnego powoduje zwiększenie zaangażowania społeczności lokalnej w sprawy danej jednostki terytorialnej, czego potwierdzeniem jest wzrost liczby projektów zgłaszanych przez mieszkańców większości warszawskich dzielnic w badanym okresie. Z drugiej strony wyniki analiz wskazały na problemy związane z ustalonymi zasadami głosowania oraz działaniami promocyjno-edukacyjnymi, co wskazuje na konieczność zastosowanie skuteczniejszych metod monitoringu i ewaluacji procesu wdrażania budżetu partycypacyjnego w Warszawie.

Literatura

- Ewaluacja procesu budżetu partycypacyjnego w Warszawie na rok 2017. Raport końcowy, www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.]
- Górski R.: Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu, Wyd. Korporacja Ha!Art, Kraków 2007, s. 43.
- Jędrzejewski L.: Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, Wyd. ODDK, Gdańsk 2004.
- Kęłowski W.: Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi, Wyd. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
- Kosikowski C., Ruśkowski E.: Finanse publiczne i prawo finansowe, Wyd. Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Kraszewski D., Mojkowski K.: Budżet obywatelski w Polsce, Wyd. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- Kuriata A.: Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym [w:] Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. Praca zbiorowa pod red. J. Korczaka, Wyd. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Martela B.: Budżet partycypacyjny w Polsce – wdrożenie i perspektywy, Władza Sądzenia 2/2013, Katedra Socjologii Polityki i Moralności, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013.
- Raporty z konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na lata 2015, 2016 i 2017, www.twojbudzet.um.warszawa.pl [dostęp 20.10.2017 r.].
- Rytel-Warzocho A.: Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 1/2010, Toruń 2010.
- Serzysko E. (red.): Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, Wyd. Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu m. st. Warszawy za 2015 r., <https://bip.warszawa.pl> [dostęp 21.10.2017 r.]

Szaranowicz-Kusz M.: Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?, Wyd. Fundacja Pole Dialogu, Warszawa czerwiec 2014.
Winiarski M. (red.): Gospodarka: innowacje i rozwój, Wyd. Instytut Nauk Ekonomicznych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2011.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zmianami.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zmianami.
Zarządzenie nr 5409/2014 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 stycznia 2014 roku w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2015.

Summary

The aim of the article is to present the essence and objectives of the participatory budget and to try to indicate its role on the example of the capital city of Warsaw. Conducted analyses covered the measurement of the amount of participation budget, its share in the total budget of each district and the amount of participation budget per capita. The number of projects submitted and the share of people participating in voting for projects to be implemented within the budget survey in the population were used as the measures of local community participation in co-decision on budget allocation. The results of the analyses also indicated the problems connected with the implementation of the participatory budget in Warsaw.

Keywords: participatory budgeting, participatory democracy, local government

Informacje o autorce:

Dr inż. Elwira Laskowska

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

e-mail: elwira_laskowska@sggw.pl