

*dr Justyna Łukomska-Szarek*¹

Katedra Finansów, Bankowości i Rachunkowości, Wydział Zarządzania
Politechnika Częstochowska

Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną

WPROWADZENIE

Samorządy lokalne, poszukując właściwych rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego, wykorzystują w ostatnich latach coraz częściej koncepcję budżetowania partycypacyjnego, jakkolwiek można wskazać, że pojęcie to nie zostało jak dotąd w sposób jednolity zdefiniowane w literaturze przedmiotu. Dyskusja akademicka w tym zakresie poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy można w ogóle mówić o istnieniu uniwersalnej, dającej się porównywać konstrukcji budżetu partycypacyjnego, bowiem w różnych krajach pod pojęciem tym funkcjonuje wiele odmiennych rozwiązań, procedur i instytucji [Sintomer, Herzberg, Röcke, 2008, s. 166; Czarnecki, 2014, s. 127]. Budżet partycypacyjny oznacza bowiem wydzieloną w ramach budżetu miasta część środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych zgłaszanych przez wspólnoty lokalne jako projekty indywidualne lub zbiorcze, które są weryfikowane przez władze lokalne. Wzajemny dialog władz lokalnych i obywateli w zakresie redystrybucji zasobów publicznych sprzyja realizacji wspólnych celów, ułatwia skuteczną i efektywną alokację środków finansowych.

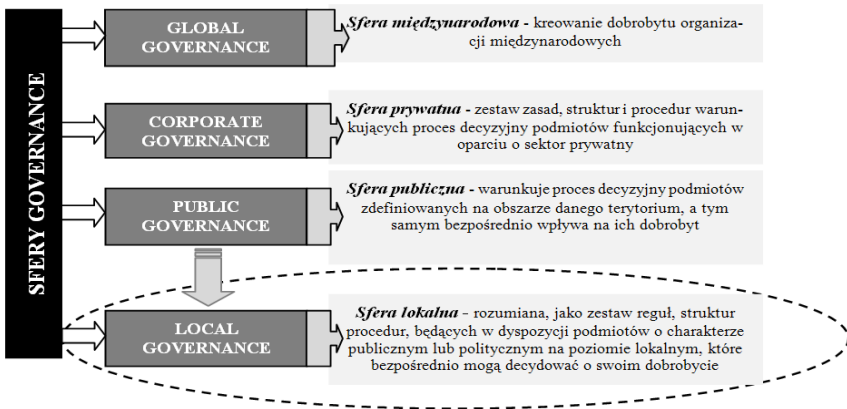
W zakresie omawianej problematyki, w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną przeprowadzono rozważania na temat partycypacji społecznej w kreowaniu budżetu samorządowego, ograniczono się bowiem do formalnej analizy istniejących uwarunkowań, w których budżet partycypacyjny funkcjonuje. W ujęciu teoretycznym od strony poznawczej zastosowano metodę historyczno-opisową, na podstawie zagranicznej i polskiej literatury przedmiotu przybliżono znaczenie zarządzania partycypacyjnego, tzw. współzarządzania (local governance) oraz partycypacji społecznej. W zakresie badań empirycznych przedstawiono implementację budżetu partycypacyjnego przez wybrane samorządy lokalne w Polsce.

¹ Adres korespondencyjny: Al. Armii Krajowej 19B, 42-201 Częstochowa, tel. +48 (34)32-50-428, e-mail: jlszarek@zim.pcz.pl.

LOCAL GOVERNANCE JAKO WSPÓŁZARZĄDZANIE SFERĄ PUBLICZNĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

Implementacja poszczególnych reform zarządzania w ramach sektora publicznego zmierza do poprawy systemu obsługi obywatelskiej, poziomu zadowolenia i zaufania społeczeństwa do organów publicznych [Goldfinch, Wallis, 2009, s. 2]. Działania tego rodzaju są określane mianem reakcji na wyzwania współczesnego świata i są uważane za nadrzędne okoliczności wymuszające na władzach wprowadzenie publicznych reform [Ayeni, 2001, s. 7], które zmierzają do przejścia z modelu biurokratycznego w kierunku administracji zarządzanej nowoczesnie, wykorzystującej doświadczenia wynikające z zarządzania w sektorze prywatnym [Łukomska-Szarek, 2010, s. 47]. Zarządzanie na poziomie lokalnym od końca lat 70. ulegało ewolucji: z modelu administracyjnego do urynkwienia usług i struktur publicznych (koncepcja *New Public Management*), a następnie w kierunku partycypacji obywateli w zarządzaniu (*Governance* – współzarządzanie, zarządzanie partycypacyjne), jakkolwiek zdaniem Jerzego Hausnera nie ma jednego modelu (paradygmatu) zarządzania publicznego, kolejne paradygmaty nawarstwiają się, nowe bazują na starych [Hausner, 2008, s. 23–24].

Termin *governance* w literaturze przedmiotu jest różnie definiowany, obejmuje nieco szerszy zakres aktywności aniżeli *public governance*, czy *local governance*. Na rysunku 1 zilustrowano cztery kluczowe sfery występujące w ramach *governance*.



Rysunek 1. Klasyfikacja sfer pojęcia governance

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bovaird, 2002, s. 347–348].

Governance jest terminem używanym w różnym znaczeniu, przesunięcie kluczowych terminów z *government* (rządu) do *governance* (współzarządzania) odzwierciedla niewątpliwą kierunek rozwoju podmiotów publicznych. *Gover-*

nance można zdefiniować jako układ określonych podmiotów wykorzystywany do realizacji działań zbiorowych w celu rozwiązania wspólnych problemów [Olowu, Wunsch, 2004, s. 1]. Co jest szczególnie ważne, to wskazanie, że ów układ może zmieniać się w zależności od stosunków między tymi różnymi podmiotami w zakresie partnerstwa. Podmioty te zwane „aktorami” od dawna tworzą różne sieci, powiązane z sobą w wielowymiarowy sposób, jakkolwiek sieci te różnią się w zależności od kwestii politycznych, nierzadko można zauważyć, że podczas gdy niektóre podmioty idą w parze w przypadku jednego problemu, te same podmioty rozchodzą się w innych kwestiach [Brinkerhoff, 2002; Saito, 2008, s. 8]. Jedną z czterech sfer tzw. zarządzania partycypacyjnego jest *local governance*, termin, który można określić jako elastyczny model podejmowania decyzji w oparciu o luźne powiązania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a społeczeństwem na poziomie lokalnym [Łukomska-Szarek, Włóka, 2013, s. 210]. Często decentralizacja i (lokalne) współzarządzanie są przedstawiane jako wzajemne koncepcje. Samorząd lokalny (*local government*) jest głównym dostawcą usług, to na nim spoczywa odpowiedzialność za racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych w celu realizacji określonych ustawowo zadań. Z kolei (*local*) *governance* – współzarządzanie może być zdefiniowane jako procesy i rezultaty oddziaływania między różnymi podmiotami, publicznymi, prywatnymi i organizacjami społecznymi w celu rozwiązywania wspólnych problemów politycznych, gospodarczych i społecznych [Saito, 2008, s. 8; Kooiman, 2003, s. 4]. W dobie globalizacji właściwe relacje pomiędzy społeczeństwem a samorządem sprzyjają zrównoważonemu wzrostowi i rozwojowi wspólnoty lokalnej [Akampurira, 2013, s. 8–9]. Samorząd lokalny odgrywa bowiem znaczącą rolę w dostarczaniu licznych usług komunalnych, jego mieszkańcy natomiast tworzą warunki dla demokratycznego uczestnictwa w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju lokalnego. W myśl koncepcji *local governance* wypracowany dialog pomiędzy tymi stronami wpływa na jakość zarządzania, odpowiedzialność, skuteczność i efektywność zadań publicznych.

OD PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ DO BUDŻETOWANIA PARTYCYPACYJNEGO

Pojęcie *partycypacji społecznej* można rozpatrywać w ujęciu szerszym i wówczas utożsamiane jest z aktywnym uczestnictwem społeczności lokalnej w procesie zarządzania sprawami publicznymi, tu w szczególności partycypowania w realizacji zadań zleczanych podmiotom administracji publicznej, z kolei węższe ujęcie sprowadza się do bezpośredniej aktywności mieszkańców w trakcie podejmowania decyzji politycznych [Sakowicz, 2009, s. 5].

Powszechnie stosowanie partycypacji społecznej towarzyszyło ustanowieniu demokratycznych systemów w Ameryce Łacińskiej w latach 80. i 90. XX w., w której wiele samorządów lokalnych przyjęło instytucję partycypacji w nadziei,

że bezpośrednio włączenie obywateli w miejscach tworzenia polityki państwa usankcjonowane będzie promowaniem sprawiedliwości społecznej, zwiększeniem przejrzystości i angażowaniem obywateli w sprawy publiczne, dając im głos i możliwość wypowiedzenia się nad merytorycznymi kwestiami polityki lokalnej [Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Wampler, 2007, s. 2]. Można jednakże wskazać, że sama koncepcja angażowania obywateli w rozstrzyganie kwestii politycznych, zwłaszcza budżetowych sięga średniowiecza, pojawiła się w referendach przeprowadzanych w kantonach szwajcarskich w XV w. [Rytel-Warzocho, 2010, s. 96–97], z kolei w Ameryce Północnej, zwłaszcza w Nowej Anglii w XVII w. [Pinnington, Lerner, Schugurensky, 2009, s. 455]. Współczesna partycypacja obywateli w tworzenie budżetu lokalnego po raz pierwszy została wykorzystana w mieście Porto Alegre (Brazylia) w 1989 roku i szybko rozpowszechniła się w innych miastach Ameryki Łacińskiej, a następnie na całym świecie [Souza, 2001, s. 159]. Idea budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre początkowo umożliwiła realizację projektów inwestycyjnych wskazanych przez lokalną społeczność, ale w konsekwencji stosowanie tej formy budżetowania utożsamiane jest z radykalną reformą polityki miejskiej, zmierzającej do fundamentalnej zmiany w sposobie zarządzania miastem, którego trzon stanowi nie miejscowa klasa polityczna, lecz mieszkańcy [Rachwał, 2013, s. 176]. Koncepcję budżetowania partycypacyjnego wprowadzały kolejne miasta w Brazylii (funkcjonuje ono w ponad dwustu tamtejszych miastach), a także w Ameryce Łacińskiej, Kanadzie i w Europie (do 2010 roku nastąpił wzrost liczby miast europejskich z budżetem partycypacyjnym do około 1500) [Sintomer, Herzberg, Allegratti, Röcke, 2010, s. 9–10; Górski, 2007, s. 44–45].

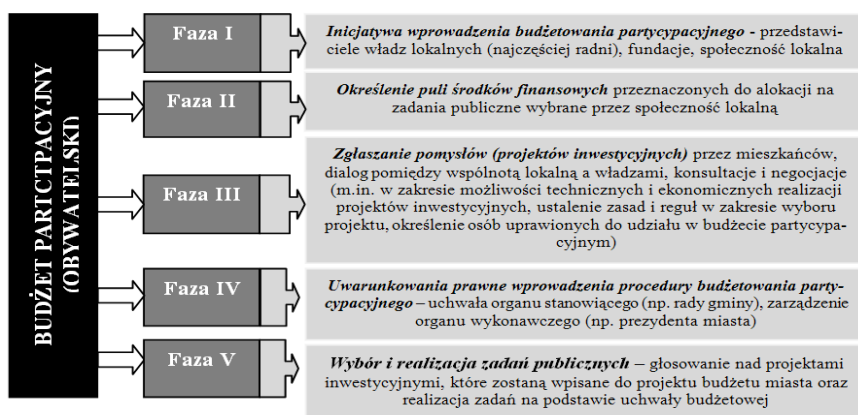
Reasumując można konkludować, iż istotnym elementem budżetowania partycypacyjnego jest obywatelska dyskusja, ale także negocjacje mieszkańców z władzą lokalną nad sposobem dystrybucji zasobów publicznych [Wampler, 2007, s. 21]. Budżetowanie partycypacyjne cechuje także, mimo stosowania w poszczególnych krajach różnych rozwiązań: konieczność przeprowadzenia wśród członków wspólnoty samorządowej szerokiej debaty publicznej dotyczącej podziału ograniczonych zasobów finansowych, powtarzalność procesu w kolejnych latach budżetowych oraz istnienie określonych obowiązków sprawozdawczych odnośnie sposobu wydatkowania środków publicznych [Czarnecki, 2014, s. 128].

IMPLEMENTACJA BUDŻETOWANIA PARTYCYPACYJNEGO PRZEZ SAMORZĄDY LOKALNE W POLSCE

Budżetowanie partycypacyjne stosowane jest przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce od niedawna, choć często zamiast tego określenia używa się terminu *budżet obywatelski*. Należy jednak wskazać, że *budżet obywatelski* jest zwrotem nieformalnym, to „termin znacznie mniej adekwatny, gdyż stwarza wrażenie odrębności polskich rozwiązań w stosunku do praktyk innych krajów

oraz w literalny sposób zamyka możliwość partycypacji wszystkich tych, którzy nie są pełnoprawnymi obywatelami” [Kęłowski, 2013, s. 8]. Na uwagę zasługuje również fakt, iż w polskim ustawodawstwie nie stosuje się określenia *budżet partycypacyjny*, czy tym bardziej *budżet obywatelski*. Podstawę do realizacji zadań publicznych w ramach tego rodzaju rozwiązań stanowi art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 147, poz. 1591 z późn. zm.), według którego gminie przysługuje prawo konsultacji z jej mieszkańcami, przy czym zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy, jako organu stanowiącego. W przypadku budżetowania partycypacyjnego same konsultacje nie wystarczają, bowiem konieczny jest wzajemny dialog obejmujący negocjacje w zakresie alokacji środków finansowych na wskazane przez mieszkańców zadania publiczne do wykonania.

Po raz pierwszy w Polsce, w 2011 roku, budżet partycypacyjny wprowadził Sopot, a w ślad za nim inne miasta (np. Poznań, Elbląg, Gorzów Wielkopolski), powiaty (np. gostyński, wągrowiecki), czy województwa (np. wielkopolskie) [Karszewski, Mojkowski, 2014, s. 8, 26]. Rozległy wymiar partycypacji na poziomie lokalnym w ostatnich latach, mimo braku regulacji prawnych, determinuje przede wszystkim ograniczone terytorium oraz rodzaj spraw przekazanych przez władze lokalne do publicznej dyskusji, bowiem sprawy te w bardziej odczuwalny i widoczny sposób dotyczą mieszkańców, co skutkuje niejednokrotnie ich większym i osobistym zaangażowaniem [Rytel-Warzocho, 2010, s. 93–94]. Można także wskazać, że w przypadku samorządów lokalnych w Polsce nie ma jednego uniwersalnego modelu budżetowania partycypacyjnego, kolejne miasta bazując na doświadczeniach innych wprowadzają własne rozwiązania, jakkolwiek podjęto w niniejszym opracowaniu próbę ujednoczenia takiego modelu wyodrębniając pięć faz (etapów) zobrazowanych na rysunku 2.



Rysunek 2. Model budżetu partycypacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Implementacja budżetu partycypacyjnego może wiązać się z określonymi korzyściami, w przypadku obywateli (realnie włączonych w procesy decyzyjne), pozwala bowiem lepiej zrozumieć przysługujące im prawa, ale także ciążące na nich obowiązki, wykształca umiejętność negocjowania (między sobą, a także z władzą) najważniejszych celów polityki publicznej i środków finansowych, które mają być przeznaczone na ich realizację [Wampler, 2007, s. 22], zwiększa także przejrzystość rządu, bowiem obywatele uzyskują szerszy dostęp do informacji na temat działań władzy publicznej [Sześciło, 2012].

PODSUMOWANIE

Idea samorządności stanowi, iż każdy członek wspólnoty lokalnej powinien współuczestniczyć w procesie podejmowania decyzji dotyczącej zadań publicznych. Przedstawione w niniejszym opracowaniu rozważania potwierdzają, że *budżet partycypacyjny* jest instrumentem tego współuczestnictwa, instrumentem koncepcji *local governance*, utożsamianej ze współzarządzaniem na poziomie lokalnym. *Budżetowanie partycypacyjne* jako proces otwarty dla każdego mieszkańca, który zechce w nim uczestniczyć, wymaga podjęcia dyskusji ukierunkowanej na redystrybucję zasobów, przy czym zasady obustronnych konsultacji i negocjacji pomagają formułować sami uczestnicy, włączając w to określenie kryteriów alokacji zasobów [Goldfrank, 2007, s. 92]. Partycypacja społeczna umożliwia zatem udział społeczności lokalnej w kreowaniu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego poprzez wybór istotnych dla wspólnoty przedsięwzięć inwestycyjnych.

LITERATURA

- Abers R., 2000, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, CO.
- Akampurira A., 2013, *Decentralisation, Local Governance and Development: An Aspect of Development*, Anchor Academic Publishing, Hamburg.
- Ayeni V., 2001, *Public Sector Reform in Developing Countries, A Handbook of Commonwealth Experiences*, Commonwealth Secretariat, London.
- Baiocchi G., 2005, *Militants and Citizen: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press, CA.
- Bovaird T., 2002, *Public management and governance: Emerging trends and potential. Future directions* [w:] *Public administration: An interdisciplinary critical analysis*, red. E. Vigoda, Marcel Dekker, Inc., New York.
- Brinkerhoff J.M., 2002, *Partnership for International Development: Rhetoric or Results?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Czarnecki K., 2014, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie miasta Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 1 (2).

- Goldfinch S.F., Wallis J.L., 2009, *International Handbook of Public Management Reforms*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, London.
- Goldfrank B., 2007, *Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. History of Participatory Budgeting* [w:] *Participatory Budgeting*, red. A. Shah, Washington.
- Górski R., 2007, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków, <http://www.ha.art.pl/bezpanstwa/> (stan na dzień 01.05.2014).
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Karszewski D., Mojkowski K., 2014, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Kęłbowski W., 2013, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa.
- Kooiman J., 2003, *Governing as Governance*, Sage, London.
- Lukomska-Szarek J., 2010, *Management of Finance and Risk of Operation in Local Self-Governments* [w:] *Risk Management in Public and Financial Institutions*, red. J. Lukomska-Szarek, A. Wójcik-Mazur, Nauka i obrazowanie, Dnepropetrovsk.
- Lukomska-Szarek J., Włóka M., 2013, *Od Local Government do Local Governance – wybrane problemy zarządzania publicznego jednostkami podsektora samorządowego* [w:] *Wybrane procesy zarządzania w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych*, red. D. Wielgórka, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.
- Olowu D., Wunsch J.S., 2004, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.
- Pinnington E., Lerner J., Schugurensky D., 2009, Participatory budgeting in North America: The case of Guelph, Canada, „Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management”, No. 21 (3).
- Rachwał M., 2013, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Rytel-Warzocho A., 2010, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1.
- Saito F., 2008, *Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview* [w:] *Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective*, red. F. Saito, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Sakowicz M., 2009, *Wstęp* [w:] *Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach Unii Europejskiej – prace analityczne słuchaczy KSAP XVIII Promocji*, red. M. Sakowicz, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A., 2008, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 32, Issue 1, March.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A., 2010, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, Bonn.
- Souza C., 2001, *Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions*, „Environment & Urbanization”, Vol. 13, No. 1, April.
- Sześciło D., 2012, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne”, nr 12.
- Wampler B., 2007, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press, PA.

Streszczenie

Budżetowanie partycypacyjne, jako proces decyzyjny umożliwia współtworzenie budżetów lokalnych w drodze dyskusji (obejmującej dialog i negocjacje) pomiędzy mieszkańcami a władzami lokalnymi w zakresie wydzielenia określonej puli środków finansowych, które zostaną wykorzystane do realizacji wybranych przez społeczność lokalną przedsięwzięć inwestycyjnych. Władze lokalne określają limit wydatków majątkowych, w ramach którego obywatele wspólnoty lokalnej mogą zgłaszać własne projekty inwestycyjne. Poprzez nawiązanie dialogu pomiędzy mieszkańcami a władzą lokalną budżetowanie partycypacyjne umożliwia wykonanie tych inwestycji, które są istotne dla społeczności lokalnej. W tym zakresie obywatele mogą uczestniczyć w procesie kreowania rozwoju lokalnego, decydując o wyborze priorytetowych zadań publicznych. W związku z powyższym głównym celem niniejszego opracowania jest próba wskazania budżetowania partycypacyjnego, jako narzędzia współzarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Motywu przewodnim wyboru wskazanego powyżej tematu jest jego aktualność, a zwłaszcza popularność w ostatnich latach. Budżet partycypacyjny, jako potencjalnie bardziej konstruktywna forma demokracji bezpośredniej, stała się bardziej popularna w Polsce, a próby wprowadzenia takich rozwiązań w zakresie budżetowania podjęto w: województwach (na przykład wielkopolskim), powiatach (gostyńskim, wągrowieckim) i wielu gminach, począwszy od dużych miast takich jak Sopot, Poznań do małych miast, takich jak Kraśnik, Grajewo. W przypadku samorządów lokalnych w Polsce budżetowanie partycypacyjne dalekie jest od pierwowzoru brazylijskiego, mimo to coraz więcej podmiotów decyduje się na stosowanie tego instrumentu.

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, *local governance*, budżetowanie partycypacyjne

Participatory Budgeting as an Instrument of Co-management of the Public Sphere

Summary

As a decision-making process, participatory budgeting allows for co-creation of local budgeting through discussion (that encompasses dialogue and negotiations) between inhabitants and local authorities in terms of separation of a particular pool of funds which can be used for investments selected by local community. Local authorities define the limits of property outlays for citizens in local communities to apply with their own investment projects. Through dialogue between the inhabitants and local authorities, participatory budgeting supports the investments which are important for local society. In these terms, citizens might participate in the process of creation of local development, thus deciding on choosing priority public tasks. Therefore, the main goal of this study is to attempt to indicate participatory budgeting as a tool for co-management in the entities of territorial government through participation of local communities. The main motivation behind the choice of the subject of the study is its topicality and popularity in recent years. Participatory budgeting, a potentially more constructive form of direct democracy, has also become more popular in Poland, and attempts to introduce such solutions for budgeting undertaken in: voivodeships (for example wielkopolskie), powiats (gostyński, wągrowiecki) and many municipalities, ranging from large cities like Sopot, Poznań to small towns such as Kraśnik, Grajewo. In Poland, participatory budgeting is far from the Brazilian model, even though more and more local governments decide to use this instrument.

Keywords: local self-government, local governance, participatory budget

JEL: H49; H79