

Budżet obywatelski jako instytucja demokracji bezpośredniej – szanse i zagrożenia związane z jego realizacją na przykładzie miasta Siedlce

Streszczenie: Budżet obywatelski jako instytucja demokracji bezpośredniej jest procesem decyzyjnym dającym mieszkańcom możliwość współdecydowania o przeznaczeniu pieniędzy jednostki samorządu terytorialnego. Mechanizm ten służy zwiększaniu udziału mieszkańców w realizowaniu zadań administracji publicznej oraz zaangażowaniu się w proces zarządzania sprawami lokalnymi. W artykule podjęto próbę wskazania rzeczywistej roli budżetu obywatelskiego jako instytucji demokracji bezpośredniej w poszerzaniu udziału mieszkańców w sprawach lokalnych bezpośrednio ich dotyczących. Zaprezentowano szanse i zagrożenia związane z wprowadzeniem budżetu obywatelskiego w mieście Siedlce.

Wstęp

Budżet obywatelski (nazywany również budżetem partycypacyjnym) daje mieszkańcom realną możliwość współdecydowania o przekazaniu środków budżetowych na realizację wybranych w drodze głosowania projektów. Mieszkańcy mogą brać bezpośredni udział we wszystkich etapach procedury budżetowej a ich zaangażowanie nie ogranicza się do wpływu na kierunki zagospodarowania środków publicznych¹.

W literaturze przedmiotu instytucja budżetu obywatelskiego jest opisywana jako umożliwiająca przeznaczenie środków publicznych na realizację zadań, które uznane zostały za istotne przez mieszkańców danej wspólnoty lokalnej. Jego podstawowym celem jest natomiast zwiększenie uczestnictwa oraz zaangażowania mieszkańców w sprawy wspólnoty samorządowej. To efektywne narzędzie pozwala brać aktywny udział w podejmowaniu decyzji dotyczących ich w sposób bezpośredni, dzięki czemu środki publiczne mogą być wydawane w lepszy i bardziej świadomy sposób. Ponadto współzarządzanie sprawami publicznymi przez mieszkańców generuje określony potencjał i przyczynia się do rozwiązywania lokalnych problemów².

¹ A. Ryteł-Warzocho, *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwotny wzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 94.

² M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 62-65.

W celu sprawdzenia roli budżetu obywatelskiego jako instytucji demokracji bezpośredniej w zwiększaniu udziału mieszkańców w sprawach lokalnych bezpośrednio ich dotyczących poddano analizie pierwszą (tj. z 2018 r.) edycję budżetu obywatelskiego w Siedlcach. Zwrócono uwagę na obowiązujące zasady i procedury, kierunki podziału środków, udział mieszkańców oraz charakter projektów przyjętych do realizacji w wyniku głosowania.

Część teoretyczną artykułu opracowano na podstawie wybranych pozycji literatury przedmiotu odnoszących się do budżetu obywatelskiego, część empiryczna powstała na bazie materiałów źródłowych odnoszących się do siedleckiego budżetu obywatelskiego.

Podstawy prawne budżetu obywatelskiego w Siedlcach

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w 2018 roku funkcjonowała, jako dopuszczona (art. 5a ust. 1) dobrowolna forma konsultacji społecznych z mieszkańcami „w sprawach ważnych dla gminy”, a regulowana była przez akty prawa miejscowego wydawanego na podstawie art. 5a ust. 2 oraz wykonujące je zarządzenia organów wykonawczych. Ustalenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami następowało w drodze uchwały Rady Miasta Siedlce³.

Na wniosek Prezydenta Miasta Siedlce Rada Miasta Siedlce 16 grudnia 2016r. przyjęła uchwałę nr XXVII/357/2016 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami na temat części wydatków z budżetu miasta Siedlce na rok 2018. Przedmiotem konsultacji były projekty lokalne zgłoszone do budżetu, możliwe do realizacji w ciągu jednego roku budżetowego oraz należące do zakresu zadań własnych gminy. Kwota wydzielona na zadania wynosiła nie mniej niż 500 tysięcy złotych⁴.

Analiza I edycji budżetu obywatelskiego miasta Siedlce

Konstrukcja budżetu partycypacyjnego na rok 2018 miasta Siedlce zachowuje kluczowe zasady budżetów obywatelskich w Polsce⁵. Po pierwsze zasadę współdecydowania przez mieszkańców – przekazano w ich ręce decyzję w zakresie wydatkowania 500 tys. zł z budżetu Miasta Siedlce. Środki były jasno określone i zapisane w Uchwale Rady Miasta Siedlce. Po drugie zasadę publicznej

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tekst jednolity z dnia 17 marca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

⁴ Uchwała nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Siedlce na rok 2018.

⁵ E. Serzysko, *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznej Stocznia, Warszawa 2015, s. 9-10.

dyskusji – zagwarantowano jednorazowy udział mieszkańców w debacie. Spotkania odbywały się w Okręgach Konsultacyjnych i służyły dyskusji wokół propozycji projektów oraz ich promocji. Po trzecie zasadę przejrzystości i jawności procedury – cały proces miał charakter otwarty, a obowiązujące w jego realizacji zasady i procedura zostały podane do publicznej wiadomości, każdy mieszkaniec Siedlec mógł się z nimi zapoznać. Po czwarte – zasadę wiążącego charakteru decyzji – mechanizm miał obowiązujący charakter a wybrane podczas głosowania w 2017 roku projekty zostały zrealizowane w następnym roku budżetowym. Po piąte zasada równości – mieszkańcy, którzy byli zameldowani na terenie miasta i ukończyli 16 lat mieli prawo do zgłaszania projektów w swoim Okręgu Konsultacyjnym oraz do głosowania w celu wyboru zadania do realizacji. Zachowano również zasadę cykliczności – stał się on trwałym i regularnym mechanizmem partycypacji społecznej na kolejne lata⁶.

Sama procedura budżetu partycypacyjnego powinna stanowić podstawę współpracy mieszkańców z władzami miasta. Procedura I edycji obejmowała 7 etapów: akcja edukacyjno-informacyjna, zgłaszanie przez mieszkańców propozycji projektów, weryfikację i opiniowanie propozycji projektów przez Urząd Miasta Siedlce, dyskusję na temat złożonych propozycji projektów, głosowanie mieszkańców na projekty, ogłoszenie projektów do realizacji oraz ewaluacja i monitoring. Mieszkańcy mogli decydować, na jakie pomysły, działania i inwestycje zostaną przeznaczone wydzielone z budżetu miasta pieniądze. Uzyskując realny wpływ na to, co dzieje się w mieście mogli zgłaszać projekty i głosować na wybrane propozycje. Zgłoszono 22 projekty w 4 Okręgach Konsultacyjnych dotyczyły one zadań o charakterze lokalnym⁷. Po weryfikacji formalnoprawnej i merytorycznej przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta dopuszczono do głosowania 16 projektów. Dotyczyły one niewielkich przedsięwzięć jak chodniki dla pieszych, ścieżki rowerowe, bezpieczne przejścia dla pieszych, siłownie zewnętrzne, place zabaw, zakup teleskopu słonecznego i sprzętu astronomicznego, zdrowia i bezpiecznego wypoczynku. Po bezpośrednim głosowaniu wpisano do realizacji 6 zwycięskich projektów⁸.

W głosowaniu nad projektami I edycji 2018 roku budżetu obywatelskiego oddano 1769 głosów, w tym głosów ważnych 1668 i 101 głosów nieważnych w 2, 3 i 4 Okręgu Konsultacyjnym. W 1 Okręgu Konsultacyjnym głosowanie się nie odbyło z powodu braku projektów dopuszczonych po weryfikacji do głosowania przez Urząd Miasta Siedlce⁹.

⁶ Załącznik Nr 1 *Uchwały Nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r.*

⁷ Tamże.

⁸ Załącznik Nr 3 *Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Partycypacyjnego Miasta Siedlce na rok 2018.*

⁹ *Protokół z obliczania i ustalania wyników głosowania nad projektami na 2018 rok komisji powołanej Zarządzeniem Nr 339/2017 Prezydenta Miasta Siedlce z dnia 15 września 2017 r.*

Na podstawie procedury w procesie stanowienia budżetu obywatelskiego miasta Siedlce rola mieszkańców najbardziej uwidaczniała się na dwóch etapach: zgłaszania projektów i głosowania na nie. Zarówno proces stanowienia zasad, jak również weryfikacja formalna i merytoryczna zgłaszanych projektów była wewnętrzną procedurą Urzędu Miasta. Regulamin nie gwarantował możliwości odwołania się od negatywnej weryfikacji wniosku oraz nie odnosił się do kwestii realizacji zadań poza zapisem ogłoszenia listy zwycięskich projektów rekomendowanych do realizacji w ramach edycji. Zakres zgłaszanych projektów miał zróżnicowany charakter, poczynając od rozwiązań infrastrukturalnych, aż po projekty społeczne. Wiele pomysłów łączyło w sobie różne tematy i było przeznaczone dla różnych grup odbiorców.

Zagrożenia związane z budżetem obywatelskim Miasta Siedlce

Obserwacja i analiza budżetu obywatelskiego 2018 roku w Siedlcach pozwala na identyfikację zagrożeń oraz dysfunkcji. Należy podkreślić, że mechanizm ten ma raczej marginalne znaczenie w systemie finansów lokalnych miasta Siedlce. Obejmuje bowiem symboliczną część wydatków budżetowych miasta, a decyzje kluczowe o wydatkach inwestycyjnych podejmowane są bez konsultacji społecznych z mieszkańcami. Wydaje się, że przeznaczenie zbyt niskich środków może demotywująco wpływać na mieszkańców, podważając zaufanie do inicjatywy, jak i samej idei budżetowania partycypacyjnego. Wyższa kwota to możliwość realizacji dużych projektów i większej ilości zadań, które wybierane są bezpośrednio przez siedlczan spowoduje większe zainteresowanie procesem. Natomiast duże projekty są bardziej zauważalne w przestrzeni miejskiej, z reguły służą też dużej grupie mieszkańców, przyczyniają się do promocji procesu wśród społeczności lokalnej. Środki przeznaczone na budżet obywatelski oscylują w okolicach 0,12% wydatków budżetu miasta Siedlce na 2018 rok¹⁰. Jak podkreśla M. Wójcik, jeśli na mechanizm przeznaczają się marginalne kwoty, to wówczas dochodzi do rywalizacji między mieszkańcami i wycofania społecznego¹¹.

Kolejny problem to wyraźna dominacja strony urzędniczej w procesie I edycji siedleckiego budżetu partycypacyjnego 2018. To urzędnicy samorządowi określają procedury i zasady, a także kryteria wyboru składanych wniosków. Mimo że mechanizm opiera się na szerokim i bezpośrednim udziale obywateli w podejmowaniu decyzji odnośnie alokacji środków budżetowych, mieszkańcom nie pozostaje nic innego, jak podporządkowanie się z góry narzuconej procedu-

¹⁰ Załącznik Nr 1 do *Uchwały Nr XXVII/357/2016*, op. cit.

¹¹ M. Wójcik, *Budżet obywatelski, jako nowe zjawisko partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, „Studia i Materiały »Miscellanea Oeconomicae«”, 2016, nr 1, s. 240.

rze. Proces ten zgodnie z jego ideą, powinien być procesem partycypacji społecznej, a przypomina procedurę administracyjną. Przy tworzeniu tego mechanizmu należy pamiętać, że ma on być narzędziem, który w rzeczywisty sposób angażuje mieszkańców w życie publiczne, a jego zasady mają to zaangażowanie w pełni umożliwić. O ostatecznym kształcie procedury powinni zadecydować nie tylko przedstawiciele urzędu, ale także sami mieszkańcy. Ważne jest, by zapewnić im możliwość wypowiedzenia się i uczestnictwo w pracach zespołu ds. budżetu obywatelskiego¹².

Należy wspomnieć o kwestii, jaką jest nieuwzględnianie mieszkańców w składach komisji weryfikujących zgłaszane projekty. Weryfikacja merytoryczna wniosków odbywa się wyłącznie przez pracowników Urzędu Miasta. Merytoryczna ocena propozycji – ich przydatności, priorytetowości powinna być oddana mieszkańcom zgodnie z istotą procesu i mieć wyłącznie charakter formalno-techniczno-prawny¹³. Przebieg i jakość weryfikacji odzwierciedla rzeczywistą decyzyjność mieszkańców w kwestiach finansowych miasta. Dodatkowo powinna przysługiwać składającemu wniosek możliwość odwołania się od decyzji komisji weryfikacyjnej.

Mieszkańcy Siedlec zgłaszają często projekty, które są odrzucane ze względu na to, że nie spełniają wymogów formalnych. Jednym z powodów jest źle oszacowana wartość zgłaszanego projektu, która przewyższa maksymalną pulę zarezerwowanych środków na projekty w obszarze Okręgu Konsultacyjnego. Część zgłaszanych zadań nie dotyczy gruntów miejskich, co być może spowodowane jest słabą kampanią edukacyjno-informacyjną, która jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Istotną kwestią jest potrzeba zwiększenia wsparcia organizatorów procesu na etapie przygotowania wniosków. Jeśli informacja nie dotrze do mieszkańców lub zostanie przekazana w mało czytelny sposób, to mieszkańcy nie wezmą udziału albo będą składać projekty z błędami formalnymi¹⁴.

Kolejnym zagrożeniem jest nierespektowanie konieczności prowadzenia dyskusji, debat w celu wypracowania wspólnych rozwiązań, a koncentrowanie się na funkcji ekonomicznej i zadaniowej oraz omówieniu zweryfikowanych propozycji projektów. Jednorazowe spotkanie z mieszkańcami w całym cyklu edycji ogranicza i nie zapewnia przestrzeni do debaty pomiędzy mieszkańcami nad potrzebami i priorytetami wspólnoty lokalnej oraz sposobami ich realizacji. Takie

¹² E. Serzysko, op. cit., s. 15.

¹³ Tamże, s. 23.

¹⁴ Załącznik Nr 3 do *Zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Partycypacyjnego Miasta Siedlce na rok 2018*.

spotkania mogłyby być szansą doskonalenia procedury, zwiększenia jej efektywności w kolejnych edycjach, określeniem celów i kreowaniem rozwoju miasta¹⁵.

Aktywność mieszkańców jest również kolejnym problemem, ponieważ liczba angażujących się Siedlczan w głosowanie nad projektami I edycji wyniosła 1769 osób, czyli jedynie 2,4% wszystkich mieszkańców¹⁶. Frekwencja jest najważniejszym wskaźnikiem wskazującym na skuteczność całego procesu. Nie wielki odsetek osób, które wzięły udział w głosowaniu wskazuje na potrzebę większej promocji procesu już na wstępnym etapie i zachęceniu jak największej liczby osób i środowisk do składania projektów. Im większa liczba składanych wniosków tym większa liczba lokalnych liderów zaangażowanych w upowszechnianie wiedzy o budżecie obywatelskim i przekonywaniu innych mieszkańców do wspólnego decydowania o przeznaczeniu publicznych środków.

Budżet obywatelski w Siedlcach – oczekiwania

Budżet obywatelski jako instytucja demokracji bezpośredniej, pomimo zagrożeń występujących w organizacji i przebiegu procedury, jest instrumentem wdrażania nowych standardów demokracji miejskiej angażującym mieszkańców Siedlec w proces zarządzania środkami publicznymi, stanowi podstawę do współpracy mieszkańców z władzami miasta. Ważną kwestią są środki przeznaczone na realizację tej formy partycypacji społecznej. Pięćset tysięcy złotych nie pozwala w pełni zaspokoić potrzeb mieszkańców, którzy podejmują inicjatywy i chcą w trwały sposób podnieść, jakość swojego życia. Dobrym rozwiązaniem byłoby zwiększenie środków oraz zwiększenie zaangażowania władz publicznych w życie społeczności lokalnej. M. Kalisiak-Mędelska zwraca w tej kwestii uwagę na wprowadzenie istotnych zmian. Dotyczą one głównie tego, aby budżet obywatelski nie był gestem władz w stosunku do mieszkańców i pozornego zaspokajania ich potrzeb współrzędzenia wydzieloną częścią środków budżetowych, ale wspólnym działaniem mieszkańców i władz na rzecz wzmacniania społecznego i przestrzennego wizerunku miasta w wyniku wydatkowania środków finansowych¹⁷.

Według W. Kębłowskiego procedury powinny być ustalane wspólnie z mieszkańcami, w ścisłym związku z lokalną sytuacją społeczną, ekonomiczną i polityczną. Zakres ich powinien dotyczyć większości środków inwestycyjnych oraz wszystkich kompetencji samorządów. Ich przestrzenią powinny być organy decyzyjne, w pełni otwarte dla mieszkańców, umożliwiające wspólną weryfikację

¹⁵ Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ M. Kalisiak-Mędelska, *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 443, s. 113.

i realizację pomysłów oraz wspólną odpowiedzialność za podejmowane kluczowe decyzje dla samorządu¹⁸.

Szansy należy upatrywać w nadchodzącej 3. edycji budżetu obywatelskiego 2020 roku, która realizowana będzie po uregulowaniu podstawowych założeń działania tej formy demokracji bezpośredniej na mocy *Ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*¹⁹. Stanie się on obligatoryjny dla miast na prawach powiatu, a jego wielkość zwiększy się do 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Zmianie ulegają również zasady, a rada gminy nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Podsumowanie

Pozytywna rola budżetu obywatelskiego w odniesieniu do mieszkańców miasta wynika z faktu poszerzenia ich wolności i praw. Każdy z nas, czując się władnym do podejmowania decyzji, bierze na siebie odpowiedzialność za te sfery działań, w których podejmuje swobodne decyzje. Budżet obywatelski jest formą współdziałania i współdecydowania obywateli, która łączy grupy mieszkańców w realizacji wybranych celów. Od strony teoretycznej jest instrumentem angażującym mieszkańców w proces zarządzania wydzielonymi środkami finansowymi z budżetu, który pobudza ich do aktywnego działania w miejscu zamieszkania w sprawach bezpośrednio ich dotyczących. Z punktu widzenia mieszkańców regulacja ustawowa pełniąc funkcję gwarancyjną skuteczniej zapewni przejrzystość oraz rzetelność procedury. Zmniejszy również zagrożenia i może pozytywnie wpłynąć na powodzenie idei budżetu obywatelskiego w przyszłości. Niewątpliwie budżet obywatelski zwiększa udział mieszkańców w życiu publicznym, zaufanie do władz i wpływa na rozwój miasta.

Literatura

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
 Kalisiak-Mędelska M., *Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 443, 2016.

¹⁸ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2016, s. 38.

¹⁹ *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz.U. z 2018r., poz. 130).

- Kęłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2014.
- Protokół z obliczania i ustalania wyników głosowania nad projektami na 2018 rok komisji powołanej Zarządzeniem Nr 339/2017 Prezydenta Miasta Siedlce z 15 września 2017 r.
- Rytel-Warzocha A., *Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzór rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Serzysko E., *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Stocznia, Warszawa 2015.
- Uchwała nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami na temat Budżetu Miasta Siedlce na rok 2018.*
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz.U. z 2018r., poz.130).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym tekst jednolity z dnia 17 marca 2016 r.* (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
- Wójcik M., *Budżet obywatelski jako nowe zjawisko partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, „Studia i Materiały, »Miscellanea Oeconomicae«” 2016 nr 1.
- Załącznik Nr 1 do *Uchwały Nr XXVII/357/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 16 grudnia 2016 r.*
- Załącznik Nr 3 do *zasad i trybu przeprowadzenia Budżetu Partycypacyjnego Miasta Siedlce na rok 2018.*

The Citizens' budget as an institution of direct democracy – opportunities and threats related to its implementation on the example of the city of Siedlce

Summary: Participatory budgeting as an institution of direct democracy is considered as a decision-making process providing the city residents with an opportunity to participate in a co-decision procedure concerning the allocation of a municipal government budget. The mechanism is aimed at increasing the residents' participation in tasks assigned to public administration and boosting the involvement of local citizens in the management of local affairs. The article attempts to examine the actual role of participatory budgeting perceived as an institution of direct democracy enabling the citizens to extend their participation in local matters affecting them directly. The emphasis has been placed on discussing opportunities and threats related to the process of introducing the participatory budgeting in the city of Siedlce.

Keywords: participatory budgeting, local government, participation