

**РОЗДІЛ III**  
***Регіональні студії***

УДК 336.14

**Arleta Hrehorowicz**

**Idea budżetu partycypacyjnego, czyli o współzarządzaniu sferą publiczną na poziomie lokalnym**

Participatory budgeting is a mechanism which allows citizens to have their say on the expenditure of public funds. This is possible through the development of a common plan of the allocation of public money to specific infrastructural needs of a city. This paper addresses the concept of participatory budgeting, which is founded on the idea of democratic discussion and joint decision-making regarding the distribution of municipal funds. The prototype of public budget was a plock "fund of underbacks", that gave a chance to local organizations of receipt of financing for realization of the projects (2003 - 2005). The idea of guidance of city Plock pleased to power of Sopot, that in 2011, using the name "public budget" created the certain general procedural model of measure. Now she is used by over 80 cities, a few districts and provinces. The idea of public budget leans after maintenance of democratic discussion and acceptance of general decisions at distribution of municipal budget. It follows marks however, that principles of realization of discussions of public budgets are set from above. Important also that a project contains many limitations sufficiently. The habitant of this city can decide about that, what declared project must be financed from public resources, how also to give suggestion with bringing authorial project. The aim of the paper is to determine why – despite having all the necessary means – only less than 15% of citizens choose to take part in this initiative. Now does not have an exact answer for these questions. It is possible just to assume that subzero appearance arises out of: 1. To the shortage of information about

beginning of initiative; 2. Ignorance about possibility to bring in requests of project, as well as that, to take participation as voting; 3. Knowledge not enough on a theme of idea of public discussions of budget; 4. Shortage of the personal interest by such type of positioning at all

**Key words:** civic budget, urban funds, participation of citizens, local projects, public talk.

**Problem badawczy.** Aktywnością obywatelską, dzięki ktyrej mieszkańcy społeczności lokalnej mają możliwość współdecydowania o celu wydatkowania publicznych pieniędzy jest udział w budżecie partycypacyjnym. Innymi słowy, polega na tworzeniu wspólnej wizji zagospodarowania przeznaczonych na rozwój infrastrukturalny miasta środków publicznych. Za cel analizy autorka przyjęła odpowiedzenie na pytanie: dlaczego – pomimo dostępnych narzędzi – w inicjatywę współdecydowania o finansowaniu użytecznych na co dzień projektów włącza się nie więcej niż 15% liczby ogółu mieszkańcy?

**Przedmiot badań.** Przedmiotem analizy jest idea budżetu partycypacyjnego opierającego się za założeniach demokratycznej dyskusji i podejmowaniu wspólnych decyzji o rozdysponowaniu części miejskich funduszy.

**Stan badań.** Budżet obywatelski – jako oddolny proces definiowania wydatków budżetowych, a co za tym wskazywanie przez mieszkańcy na inwestycje (inicjatywy), jakie warto byłoby zrealizować we wspólnocie lokalnej w danym roku – stanowi przedmiot zainteresowania wielu naukowcyw. Do grona badawczy możemy zatem zaliczyć m.in.: Adrienne Shall, Briana Wampler, Zofię Dolewkę, Wojciecha Kębłowskiego czy Justynę Łukomską-Szarek.

Aktywnością obywatelską, dzięki ktyrej mieszkańcy społeczności lokalnej mają możliwość współdecydowania o celu wydatkowania publicznych pieniędzy jest udział w budżecie partycypacyjnym [1, s. 8–10; 2, s. 11–25; 3, s. 63–66]. Pierwowzorem budżetu partycypacyjnego był płocki „fundusz grantowy”, dający szansę lokalnym organizacjom pozarządowym pozyskanie dofinansowania dla realizacji swoich projektów (2003–2005) [4, s. 23–54]. Idea władarzy miasta Płock spodobała się władzom Sopotu, ktyrzy w 2011 r. posługując się nazwą „budżet obywatelski” utworzyli pewny ogólny model proceduralny całego przedsięwzięcia. Obecnie korzysta z niego ponad 80 miast, kilka

powiatyw i wojewydztw [5].

Najogólniej rzecz ujmując idea budżetu partycypacyjnego opiera się za założeniach demokratycznej dyskusji i podejmowaniu wspólnych decyzji o rozdysponowaniu części miejskiego budżetu [6, s. 137]. Należy jednak zaznaczyć, że zasady przeprowadzania budżetów obywatelskich co do zasady są ustalane odgórnie. Procedury nie są uzgadniane z mieszkańcami, a sporadycznie organizowane konsultacje społeczne mają charakter wyłącznie informacyjny. Zatem „obywatelskości” upatruje się nie w tworzeniu wspólnej wizji zagospodarowaniu przeznaczonych na rozwój infrastrukturalny miasta środków publicznych, a raczej w możliwości zgłoszenia autorskiego projektu lub oddania na niego głosu. Ważne jest również to, że sam projekt obwarowany jest wieloma ograniczeniami. Nierzadko kładzie się nacisk na projekty tzw. twarde, „miękkie” są często lekceważone [7, s. 36].

To, kto może oddać ważny głos reguluje przyjęty przez urząd miasta regulamin. To władze decydują o przyjęciu adekwatnych dla celu przedsięwzięcia kryteriów. Uprawnionymi osobami są najczęściej mieszkańcy danego miasta, którzy w chwili oddania głosu spełniają następujące warunki: 1) mają powyżej 16. lat, 2) są zameldowani na pobyt stały (wymóg dotyczący osób, które chcą oddać głos poprzez formularz internetowy) lub w sytuacji, gdy oddają głos osobiście są:

- są zameldowani w danym mieście;
- nie posiadają zameldowania, ale zamieszkują dane miasto;
- nie posiadają zameldowania, ale zamieszkują i studiują na terenie tego miasta;
- nie posiadają zameldowania, ale zamieszkują i uczęszczają do szkoły na terenie tego miasta [8];

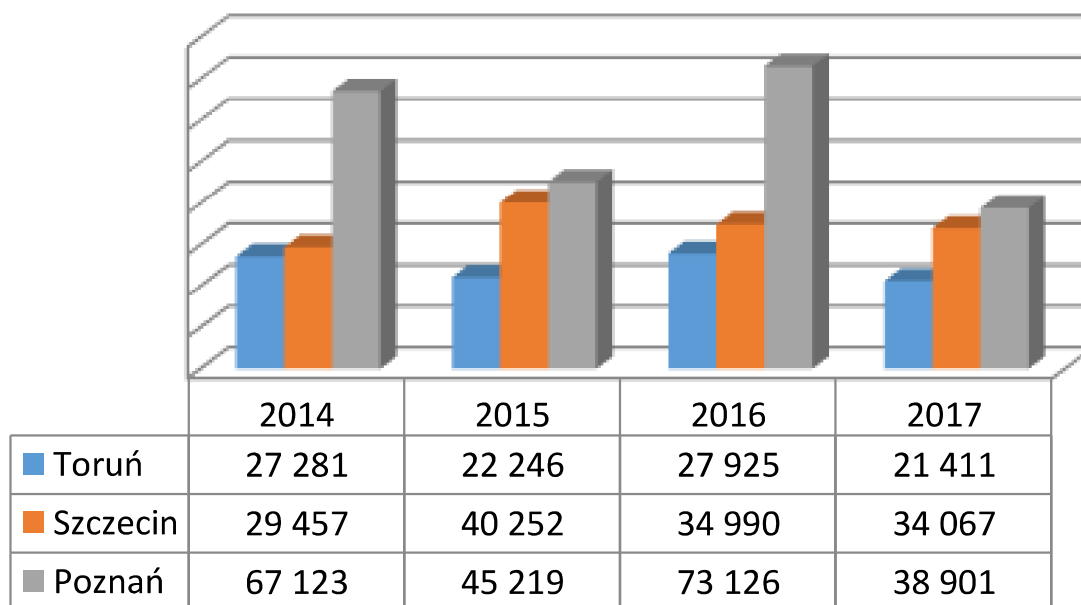
3) posiadają swoje centrum życiowe na terenie danego miasta, tj. miejsca będącego ośrodkiem interesów życiowych tej osoby nie krócej niż 183 dni (niezależnie od wyboru formy głosowania) [9; 10; 11].

Mieszkaniec danego miasta może decydować o tym, który zgłoszony projekt powinien zostać sfinansowany ze środków publicznych, jak również złożyć wniosek z propozycją autorskiego projektu. Projekt należy opisać albo na formularzu elektronicznym, albo z wykorzystaniem formularza wydrukowanym ze strony urzędu miasta.





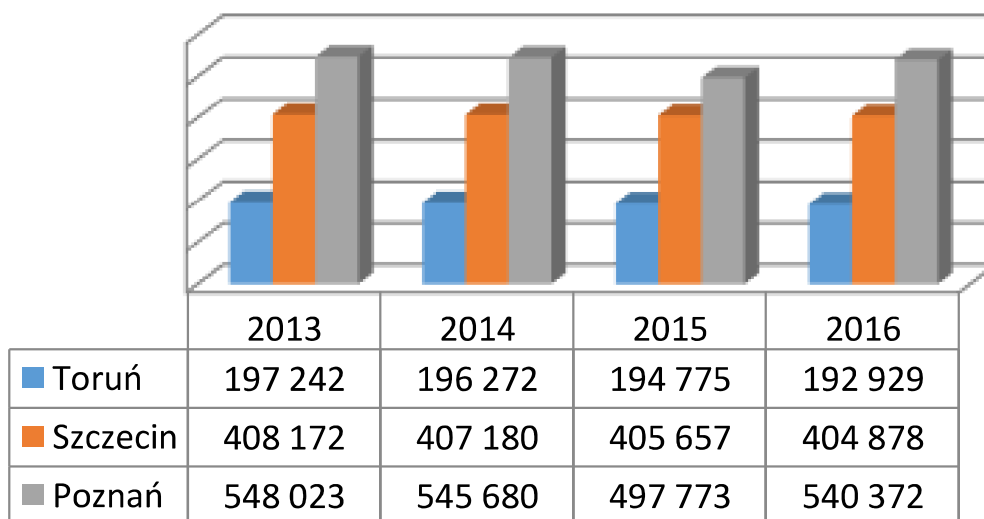
korzystając z karty papierowej, jaką po wypełnieniu należy wrzucić do urn znajdujących się w uprzednio wyznaczonych punktach, bądź wysłać pocztą do urzędu [9]. W celach poglądowych zestawiono trzy miasta akademickie: Toruń, Szczecin i Poznań, które od 2013 r. realizują ideę budżetu obywatelskiego. W wyborze miast kierowano się: 1. wprowadzeniem budżetu obywatelskiego nie później niż w 2014 r., 2. statusem miasta akademickiego, 3. liczbą mieszkańców nie większą niż trzykrotność liczby mieszkańców Torunia. Zdaje się jednak, że podobne wyniki uzyskałoby zestawiając dane innych miast, np.: stołecznego miasta Warszawa, wspomnianego już Sopotu czy Wrocławia. W poniższym wykresie 1 zestawiono dane dotyczące liczby ważnych głosów, oddanych podczas głosowania na projekty obywatelskie na lata 2014–2017 w tych trzech miastach. Przez budżet partycypacyjny danego roku należy rozumieć budżet obywatelski na rok następny. Innymi słowy, jeżeli wykres wskazuje liczbę głosów przypisanych do kolumny „2014”, oznacza to oddanie głosu w roku poprzedzającym to głosowanie.



**Wykres 1. Liczba mieszkańców trzech miast biorących udział w budżetach obywatelskich na lata 2014–2017 [w tys.]**

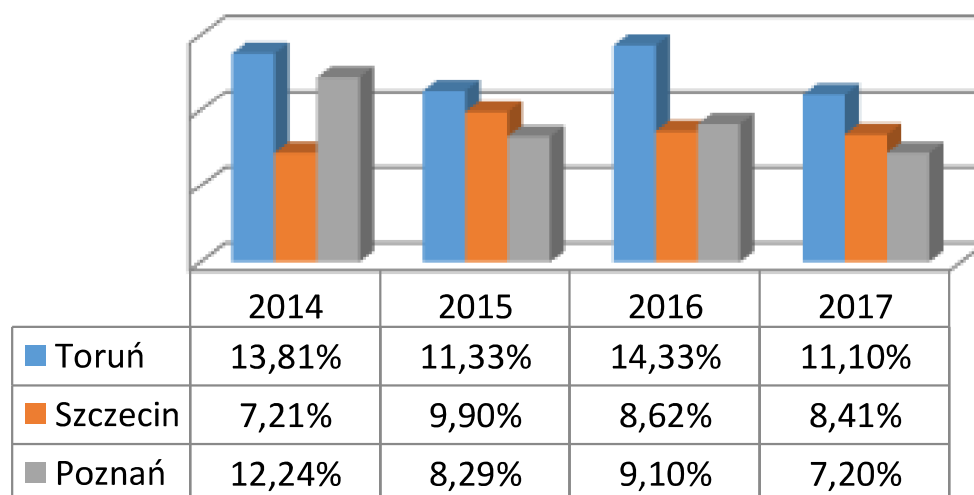
*Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji publicznych [12–20]*

Biorąc pod uwagę powyższe dane można zauważyć ciekawą zależność, mianowicie – głosujących w każdym z miast objętych analizą jest albo mniej, albo więcej w stosunku do roku poprzedniego. Trudno zatem mywić o tendencji rosnącej bądź malejącej dot. zainteresowania mieszkańcyw budżetem obywatelskim.



**Wykres 2. Liczba uprawnionych do głosowania**

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych [21–26]*



**Wykres 3. Frekwencja wyborcza mieszkańcyw w budżecie partycypacyjnym na lata 2014–2017 [w %]**

*Źródło: Obliczenia własne*

Liczba oddanych głosów niewiele mywi, w sytuacji kiedy nie znamy liczby uprawnionych do głosowania. Stąd też wykres 2 przedstawia liczbę mieszkańców Torunia, Poznania i Szczecina.

Natomiast wykres 3 przedstawia frekwencję udziału mieszkańców w uwzględnieniem danego roku.

### **Podsumowanie**

Frekwencja udziału w budżetach miejskich w analizowanych trzech miastach kształtuje się w granicach 7–14,5% . Zarywno w Toruniu, jak i Poznaniu zauważa się wśród mieszkańców spadek zainteresowania tą aktywnością obywatelską. Jedynie w Szczecinie frekwencja w czwartej edycji budżetu nie była niższa niż w budżecie na rok 2014. Wskazać należy również na to, że kryteria przyjęte w regulaminach Torunia i Poznania umożliwiają udział w budżecie większej liczbie mieszkańców, w tym studentów, którzy nie są zameldowani, ani na pobyt czasowy ani pobyt stały. Szczecińscy studenci niebędący zameldowani, aby oddać głos, musieliby udać się do wyznaczonego punktu stacjonarnego. Możliwe, że w momencie zniesienia tego ograniczenia frekwencja byłaby wyższa.

Niestety statystyki uwzględniające liczbę głosujących studentów zamieszczono tylko raz i to w Poznaniu, w odniesieniu do budżetu na rok 2014. Aż 22,7% wszystkich głosów należało do niezameldowanych studentów w wieku 18–25 lat [17]. Dyskusyjne jest, czy niewiele ponad 22 proc. to dużo, zważywszy na liczbę wszystkich studiujących studentów. Jednakże na zauważenie zasługuje fakt, iż jest to jedynie liczba studentów niezameldowanych w Poznaniu. Należałoby dodać liczbę: 1. studentów zameldowanych na pobyt stały, 2. liczbę studentów zameldowanych tymczasowo, 3. liczbę młodzieży w przedziale 18–25 lat, niebędącej młodzieżą studiującą.

Wysoce prawdopodobne, że podobną aktywność wyborczą przejawiają studenci w innych miastach akademickich. Dlatego też chcąc większych frekwencję właśnie tej grupy docelowej, należałoby znieść ograniczenia meldunkowego w odniesieniu do możliwości zagłosowania on-line.

Innym ważnym zagadnieniem jest odpowiedzenie na pytanie, z jakiego powodu tak duża liczba osób stale mieszkająca w danym mieście nie bierze udziału w tym lokalnym przedsięwzięciu? Zastanawiające jest, czemu w inicjatywę współdecydowania o finansowaniu użytecznych na co



dzień projektów włącza się nie więcej niż 15% liczby ogółu mieszkańców? W chwili obecnej nie ma aktualnego raportu odpowiadającego na te pytania. Można jedynie domniemywać, że niska frekwencja wynika z: 1. braku informacji o rozpoczęciu się inicjatywy, 2. niewiedzy o możliwości zgłoszenia projektu, jak i wzięcia udziału jako głosujący, 3. znikomej wiedzy na temat idei budżetu partycypacyjnego, czy też 4. braku zainteresowania taką aktywnością obywatelską w ogóle.

#### Literatura

1. Kęłowski W., Budżet partycypacyjny. Krytyka instrukcja obsługi, Warszawa: 2013.
2. Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, wyd. 2, Warszawa: 2015.
3. Dolewka Z., Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce / Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych // S. Korenik, P. Hajduga, M. Rogowska (red.), Wrocław: 2015.
4. Wampler B., A Guide to Participatory Budgeting / Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series // A. Shaw (red.), Washington: 2007.
5. Kęłowski W., Budżet obywatelski – zwrot w stronę demokracji uczestniczącej i deliberatywnej? Czy może modny gadżet doraźnej (auto)promocji? Instytut Obywatelski, <http://www.instytutobywatelski.pl/21593/komentarze/budzet-partycypacyjny-w-polsce-wielka-ewaluacja>.
6. Łukomska-Szarek J., Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzarządzania sferą publiczną, Nierywności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 2014, nr 40.
7. Kęłowski W., Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa: 2014.
8. Zasady głosowania, BIP UM Szczecin, [http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter\\_116111.asp](http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116111.asp).
9. Uchwała RMT 655/2013 w sprawie budżetu partycypacyjnego w Toruniu oraz w sprawie zmiany Regulaminu Konsultacji Społecznych, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Torunia, <http://www.bip.torun.pl/dokumenty.php?Kod=12127>.
10. Uchwała Nr XXI/490/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania na terenie Miasta Szczecin konsultacji społecznych dotyczących Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin, [bip.um.szczecin.pl/files/868484CAF5FF419FAE7E693F6ADE93AC/490.pdf](http://bip.um.szczecin.pl/files/868484CAF5FF419FAE7E693F6ADE93AC/490.pdf).

11. Poznański budżet obywatelski, <https://budzet.um.poznan.pl>.
12. Budżet partycypacyjny Torunia, <http://www.torun.pl/pl/miasto/budzet-partycypacyjny-torunia>.
13. SBO: Głosowanie zakończone. Zobacz wyniki, Szczeciński Budżet Obywatelski 2014, [http://www.szczecin.eu/zycie\\_w\\_miescie/aktualnosci/33699-sbo\\_glosowanie\\_zakonczzone\\_zobacz\\_wyniki.html](http://www.szczecin.eu/zycie_w_miescie/aktualnosci/33699-sbo_glosowanie_zakonczzone_zobacz_wyniki.html).
14. Szczeciński Budżet Obywatelski 2015. Zobacz oficjalne wyniki – ogólnomiejskie oraz dzielnicowe, Serwis Głosu Szczecińskiego, <http://www.gs24.pl/wiadomosci/szczecin/art/4974284,szczeciński-budzet-obywatelski-2015-zobacz-oficjalne-wyniki-ogólnomiejskie-oraz-dzielnicowe,id,t.html>.
15. Szczeciński Budżet Obywatelski 2016, BIP Urzędu Miasta Szczecin, [http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter\\_116089.asp](http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116089.asp).
16. Szczeciński Budżet Obywatelski 2017: Oficjalne wyniki, BIP Urzędu Miasta Szczecin, [http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter\\_116205.asp](http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116205.asp).
17. Konsultacje społeczne 2014. Wyniki głosowania, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Poznania, <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,25303,25932.html>.
18. Konsultacje społeczne 2015. Wyniki głosowania, BIP Miasta Poznania, <http://www.poznan.pl/mim/main/wyniki-glosowania,p,15574,27284,28722.html>.
19. Poznański Budżet Obywatelski 2016 - już wiemy, jakie projekty wygrały głosowanie, WP wiadomości, <https://wiadomosci.wp.pl/poznanski-budzet-obywatelski-2016-juz-wiemy-jakie-projekty-wygraly-glosowanie-6027718002168449a>.
20. Poznański Budżet Obywatelski 2017: są wyniki! BIP Miasta Poznania, <http://www.poznan.pl/mim/info/news/poznanski-budzet-obywatelski-2017-sa-wyniki,100689.html>.
21. Liczba mieszkańców zameldowanych na stałe oraz tymczasowo w Toruniu, z podziałem na lata (okres 2000-2016), BIP Miasta Torunia, [http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/2016/mieszkanicy\\_torunia\\_lata\\_2000-2016.pdf](http://www.torun.pl/sites/default/files/pictures/2016/mieszkanicy_torunia_lata_2000-2016.pdf).
22. Ludność, Urząd Statystyczny w Poznaniu, [http://poznan.stat.gov.pl/gfx/poznan/userfiles/\\_public/rocznik\\_poznan/pliki\\_2015/poznan\\_2015\\_dzial5.pdf](http://poznan.stat.gov.pl/gfx/poznan/userfiles/_public/rocznik_poznan/pliki_2015/poznan_2015_dzial5.pdf).
23. Ludność (stan w dniu 31 XII 2016 r.), US Poznań, <http://poznan.stat.gov.pl>.
24. Poznań nie jest już półmilionowym miastem, Onet Poznań, <http://poznan.onet.pl/poznan-nie-jest-juz-polmilionowym-miastem/g7fhyp>.
25. Miasto Szczecin. Wybrane dane statystyczne, Urząd Statystyczny w Szczecinie,

szczecin.stat.gov.pl/vademecum/vademecum.../portrety\_miast/miasto\_szczecin.pdf.

26. Stan i ruch naturalny ludności w województwie zachodniopomorskim w 2016 r., US Szczecin, [http://szczecin.stat.gov.pl/download/gfx/szczecin/pl/defaultaktualnosci/1649/1/10/1/stan\\_ruch\\_ludn\\_sygn\\_2016.pdf](http://szczecin.stat.gov.pl/download/gfx/szczecin/pl/defaultaktualnosci/1649/1/10/1/stan_ruch_ludn_sygn_2016.pdf).

**Хрехоровіч Арлета. Ідея громадського бюджету: сфери спільного управління на місцевому рівні.** Активність громадян, завдяки якій жителі територіальної громади мають можливість спільно визначати, на які цілі витратити державні кошти, це участь в громадському бюджеті. Іншими словами, полягає на творенні спільного плану розвитку інфраструктури державними коштами. Метою статті, є презентація ідеї громадського бюджету, реалізованого на припущеннях демократичного обговорення і прийняття спільних рішень про використання частини коштів місцевого бюджету. Прообразом громадського бюджету був плоцький "фонд грантів", котрий давав шанс місцевим позаурядовим організаціям здобуття дофінансування для реалізації своїх проектів (2003 – 2005 рр.). Ідея керівництва міста Плоцьк сподобалася владі Сопота, які в 2011 р. послуговуючись назвою "громадський бюджет" створили певну загальну процедурну модель заходу. Тепер нею користується понад 80 міст, декілька повітів і воєводств. Ідея громадського бюджету опирається за збереженні демократичної дискусії і прийнятті спільних рішень при розподілі міського бюджету. Слід однак зазначити, що принципи проведення обговорень громадських бюджетів встановлені згори. Важливе є також те, що сам проект містить досить багато обмежень. Мешканець даного міста може вирішувати про те, який заявлений проект має бути профінансований з публічних ресурсів, як також подати пропозицію з внесенням авторського проекту. Мета статті заключає знайти відповідь на запитання: чому незважаючи на доступні інструменти – в ініціативі спільно визначати, на які цілі витратити державні кошти в проекти включено не більше ніж 15% від загальної чисельності населення? На даний момент не має точної відповіді на ці питання. Можна всього лише припустити, що низька явка виникає з: 1. Браку інформації про початок ініціативи; 2. Незнання про можливість внести заявки проекту, як і те, щоб взяти участі як голосуючий; 3. Недостатньо знань на тему ідеї громадських обговорень бюджету; 4. Брак зацікавленості таким видом громадянської активності в цілому.

**Ключові слова:** громадський бюджет, місцеві кошти, участь громадян, місцеві проекти, публічні обговорення

**Хрехорович Арлета. Идея бюджета участия: области совместного управления на местном уровне.** Деятельность граждан, в рамках которой жители местной общины имеют возможность совместно определять, какие цели должны расходовать государственные средства, можно назвать как бюджет участия. Другими словами, это является созданием общего плана развития инфраструктуры государственными средствами. Цель этой статьи заключается в представлении идей бюджета участия, реализованного на принципах демократического обсуждения и совместных решений об использовании части средств в местном бюджете. Прообразом общественного бюджета был плоцкий "фонд грантов", который давал шанс местным неправительственным организациям получения дофинансирования для реализации своих проектов (2003 - 2005 гг.). Идея руководства города Плоцк понравилась власти Сопота, которые в 2011 г., пользуясь названием "общественный бюджет" создали определенную общую процедурную модель мероприятия. Теперь ею пользуется свыше 80 городов, несколько уездов и воеводств. Идея общественного бюджета опирается на сохранении демократической дискуссии и принятии общих решений при распределении городского бюджета. Следует отметить однако, что принципы проведения обсуждений общественных бюджетов установлены сверху. Важно также то, что сам проект содержит достаточно много ограничений. Житель данного города может решать о том, какой заявленный проект должен быть профинансирован из публичных ресурсов, также может подать предложение с внесением авторского проекта. Цель этой статьи заключается в ответе на вопрос: почему, несмотря на имеющиеся средства, в рамках инициативы совместно определять, какие цели должны расходовать государственные средства в проектах участвует не более 15% от общей численности населения? На данный момент нет точного ответа на эти вопросы. Можно всего лишь допустить, что низкая явка возникает из: 1. Нехватки информации о начале инициативы; 2. Незнании о возможности внести заявки проекта, как и то, чтобы взять участия как голосующий; 3. Недостаточном знании на тему идеи общественных обсуждений бюджета; 4. Нехватка заинтересованности таким видом гражданской активности в целом.

**Ключевые слова:** бюджет участие, местные средства, участие граждан, местные проекты, публичные обсуждения

Стаття надійшла до редколегії  
01.05.2017 р.