



Zasady budżetów partycypacyjnych

B. Wampler, badacz budżetów partycypacyjnych przyjmuje następującą definicję tego mechanizmu: **„Budżet partycypacyjny jest procesem podejmowania decyzji poprzez który obywatele dyskutują i negocjują nad dystrybucją publicznych zasobów”**¹.

Bank Światowy budżet partycypacyjny definiuje jako **„proces, poprzez który obywatele przedstawiają swoje żądania i priorytety obywatelskie oraz wpływają na strukturę wydatków budżetowych poprzez dyskusję i negocjacje”**².

Inaczej mówiąc **budżet partycypacyjny (BP) jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który mieszkańcy indywidualnie bądź za pośrednictwem organizacji społecznych dyskutują i negocjują nad dystrybucją przynajmniej części budżetu miasta, uczestnicząc w serii zaplanowanych, corocznych zebrań z przedstawicielami władz miasta.**

Gianpaolo Baiocchi, Yves Cabannes i Yves Sintomer – wyodrębniają kilka podstawowych i kluczowych, ściśle powiązanych kryteriów, które odróżniają go od innych praktyk angażujących mieszkańców.

Budżet aby był partycypacyjny musi spełniać następujące kryteria:

Po pierwsze, jego integralną częścią jest publiczna dyskusja pomiędzy mieszkańcami, którzy na przynajmniej jednym z etapów inicjatywy spotykają się i deliberują na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach czy forach. W tym celu budżet partycypacyjny nie opiera się (jedynie) na istniejących ciałach politycznych (np. poprzez zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w posiedzeniach rady miasta czy rad osiedli) i nie wykorzystuje narzędzi niepozwalających mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankiet wysyłanych pocztą lub przez internet). Dialog pomiędzy mieszkańcami jest kluczowy dla ich późniejszej współpracy z urzędnikami.

¹B. Wampler, *A Guide to participatory budgeting*, w red. Anwar Shah, *Participatory budgeting*, Worldbank 2007, str. 21.

²World Bank's Empowerment, *Case Studies: Participatory Budgeting in Brazil*, dostępne na http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/14657_Particip-Budg-Brazil-web.pdf





Po drugie, dyskusja w ramach budżetu partycypacyjnego dotyczy jasno określonych, ograniczonych środków finansowych.

Po trzecie, budżet partycypacyjny nie jest ograniczony do poziomu dzielnicy, osiedla lub instytucji – na przynajmniej jednym z etapów dotyczy również poziomu ogólnomiejskiego. Projekty działające na poziomie zbyt lokalnym mogą szczególnie łatwo ulec dominacji partykularnych interesów pojedynczych grup społecznych lub opcji politycznych. Rzadko udaje im się określić i zaspokoić wspólne potrzeby mieszkańców, i sformułować racjonalne propozycje, zamiast koncentrować się na ogólnych żądaniach lub proteście.

Po czwarte, jego wyniki są wiążące (co wyraźnie odróżnia budżet partycypacyjny od konsultacji społecznych). Propozycje inwestycyjne wybrane przez mieszkańców są realizowane. Mieszkańcy otrzymują informację zwrotną dotyczącą zarówno projektów wybranych w ramach dyskusji, jak i tych, które zostały odrzucone. Proces wdrażania inwestycji wynikających z budżetu partycypacyjnego jest monitorowany.

Po piąte, budżet partycypacyjny nie jest procesem jednorazowym, ale długofalowym – jest organizowany rokrocznie przez lata³.

Brytyjska organizacja PB UNIT wyróżnia następujące kryteria dla budżetu partycypacyjnego.

Aby proces tworzenia budżetu nazwać partycypacyjnym, spełnione muszą być następujące warunki:

1. Podstawowym elementem procesu BP jest **dyskusja nad sprawami finansowymi i budżetowymi miasta**, podczas której uczestnicy decydują o tym, jak wykorzystać ograniczone środki budżetowe.
2. Budżet partycypacyjny nie powinien ograniczać się do poziomu osiedla czy sąsiedztwa, ale **powinien być organizowany tak, aby angażować poziom całego miasta lub dzielnicy**.
3. BP **powinien być ciągłym procesem** - nie powinny to być pojedyncze zebrania lub

³Wojciech Kłębowski, Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi., Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf





referenda nad sprawami finansów miasta.

4. BP powinien być **realizowany w oparciu o wiele mechanizmów partycypacyjnych**. Nie wystarczy aby rada gminy/miasta lub komisja budżetowa była otwarta na publiczną debatę, konieczne jest stworzenie dodatkowych mechanizmów włączania mieszkańców do dyskusji nad sprawami finansowymi.

5. BP wymaga mechanizmu **ewaluacji i oceny rezultatów** procesu partycypacji.

Korzyści z wdrożenia budżetu partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny jest chętnie stosowany, gdyż korzyści, z którymi się wiąże to m.in.:

- **Lepsze gospodarowanie środkami publicznymi.** Inwestycje podejmowane są tam, gdzie istnieją realne potrzeby mieszkańców.
- **Integracja mieszkańców.** Budżet obywatelski buduje lokalną wspólnotę i wzmacnia odpowiedzialność za swoje otoczenie. Podczas spotkań mieszkańcy poznają się wzajemnie, swoje potrzeby, chętniej wspólnie działają.
- **Dystrybucja środków budżetowych zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej.** Budżet partycypacyjny to narzędzie, które może pomóc zmniejszyć sferę ubóstwa.
- **Wzrost identyfikacji mieszkańców z miejscem.** Mieszkańcy widząc owoc własnej pracy bardziej wiążą się z własnym otoczeniem – są nie tylko konsumentami projektów miejskich, które ktoś zaproponował im odgórnie, lecz ich współtwórcami. Możliwość decydowania o tym, co za oknem, podnosi poczucie przynależności do miejsca.
- **Wzrost poczucia odpowiedzialności mieszkańców za dobro wspólne.** Na dziś często obserwuje się w Polsce zjawisko obojętności mieszkańców wobec przestrzeni publicznej. Dla wielu ludzi jest to przestrzeń „niczyja”. Mieszkańcy nie czują, że to jest ich własność, bo nie mają na nią bezpośredniego wpływu. Natomiast gdy mają ten wpływ, to dbają i pilnują tego, co sami wypracowali. W ten sposób otoczenie staje się również bardziej przyjazne i bezpieczne.
- **Edukacja mieszkańców.** Dzięki spotkaniom budżetowym mieszkańcy dowiadują się jak funkcjonuje miasto, jak kształtowany jest budżet, od czego zależy stan finansów





publicznych, poznają realia prowadzenia inwestycji miejskich. Mogą zacząć rozumieć ograniczenia i możliwości, mogą stawać się świadomymi obywatelami. Aspekt edukacyjny budżetu obywatelskiego jest nie do przecenienia. Lepsze decyzje prezydenta i radnych. Dzięki procesowi budżetu partycypacyjnego nasi przedstawiciele otrzymują dodatkowo dużo przydatnej wiedzy na temat potrzeb i problemów danej wspólnoty. Wykorzystując ją, mogą podejmować lepsze decyzje, co w konsekwencji przekłada się na skuteczniejsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności.

Korzyści budżetu partycypacyjnego z perspektywy władz lokalnych:

- **BP umacnia legitymację władzy** poprzez rozwój dialogu i poprawę komunikacji z mieszkańcami – kiedy pochodzący z wyborów przedstawiciele społeczeństwa popierają wprowadzenie budżetu partycypacyjnego, znacznie podnosi to poziom zaufania mieszkańców do władz;
- Zmniejszenie dystansu i braku zaufania na linii przedstawiciele – mieszkańcy. Mieszkańcy widząc, że radni lub prezydent obdarzają ich zaufaniem, często sami odpłacają im tym samym i zmieniają swoje podejście do swoich przedstawicieli i administracji publicznej.
- Lepszy wizerunek radnych i rady miasta. Prezydent czy rada miejska, delegując część decyzji mieszkańcom, okazują wobec nich zaufanie. Wzmacniają się dzięki temu więzi pomiędzy wyborcami i wybranymi. Przedstawiciele zwiększają w ten sposób także swoje szanse na reelekcję.
- BP czyni bardziej **efektywnym proces alokacji środków publicznych**, zasady, na których opiera się ten proces ułatwiają lokowanie środków w dzielnicach biedniejszych, dotąd zaniedbywanych;
- BP buduje **zgody społeczną** – przedstawiciele gminy czy dzielnicy muszą porozumieć się w kwestii priorytetów budżetowych;
- BP **promuje ideę dobrego rządzenia** – upublicznienie procesu tworzenia budżetu przyczynia się do większego zrozumienia dla pracy urzędników i samorządowców, mieszkańcy mają szansę poznać trudności i przeszkody, jakie napotykają w swojej pracy przedstawiciele władz, a równoczesne wprowadzenie elementów konsultacyjnych do procesu tworzenia budżetu przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności urzędników;



- **BP zwiększa aktywność obywatelską**; mieszkańcy chętniej angażują się w sprawy swojej społeczności.
- BP podnosi **spójność społeczności**, poprzez łączenie osób z różnych środowisk w procesie podejmowania decyzji na temat własnej dzielnicy oraz poprzez dyskusję na temat potrzeb i możliwości całej lokalnej społeczności;
- **BP pomaga rozwijać rolę lokalnych radnych**, którzy wspierając wydarzenia związane z rocznym cyklem budżetu partycypacyjnego wzmacniają zaufanie publiczne, radni mają w ten sposób również szansę poznać prawdziwe potrzeby swoich wyborców;

Korzyści dla mieszkańców:

- łatwy dostęp do informacji na temat sumy zebranych podatków, wydatkach budżetowych i prognoz budżetowych;
- możliwość partycypacji mieszkańców w decyzjach dotyczących życia lokalnej społeczności;
- pogłębienie demokracji i aktywnego obywatelstwa;
- zaangażowanie mieszkańców w rozwój i renowację własnej dzielnicy, okolicy czy miejscowości;
- zwiększenie zrozumienia i tolerancji między różnymi grupami mieszkańców.
- Transparentność i przejrzystość finansów publicznych. Projekty i inwestycje dyskutowane są na otwartym forum mieszkańców, a nie za zamkniętymi drzwiami. Budżet partycypacyjny zwiększa więc kontrolę obywatelską zmniejszając w ten sposób również ryzyko korupcji i klientelizm. Dyskusje odbywają się na forum publicznym i polegają na dialogu pomiędzy obywatelami, a nie jedynie na wymianie zdań pomiędzy politykami a wyborcami

Korzyści dla sektora prywatnego:

- przejrzystość – środowiska biznesowe popierają budżet partycypacyjny, ponieważ promuje on przejrzystość i dostęp do informacji na temat tego, jak lokowane są podatki płynące z sektora

Badania nad budżetem partycypacyjnym w Brazylii pokazują, że partycypacyjne





planowanie wydatków może doprowadzać do poprawienia warunków życia ludzi ubogich. Pomimo, że budżet partycypacyjny nie jest narzędziem do całkowitego przewyciężania szerszych problemów takich, jak np. bezrobocie, daje on grupom marginalizowanym szansę współdecydowania i nabywania możliwości, jakie mają już inne grupy społeczne oraz może wpłynąć na poprawę jakości ich życia. Udział osób z niskimi dochodami w procesie budżetu partycypacyjnego może pomagać skierować środki publiczne na obszary mniej rozwinięte i bardziej zdegradowane.

Główne czynniki zapewniające sukces budżetu partycypacyjnego.

Poniższe elementy wydają się sprzyjać sprawnemu wprowadzeniu w życie budżetu partycypacyjnego:

- **struktura spotkań** – wszystkie spotkania z mieszkańcami muszą być odpowiednio wcześniej zaplanowane i starannie przeprowadzone, czasami warto poprosić o pomoc profesjonalnych facylitatorów;
- **komunikacja** – konieczne jest, aby mieszkańcy otrzymali wyczerpującą informację i jasne instrukcje dotyczące całego procesu, szczególnie jeśli chodzi o określanie priorytetów oraz przyznawanie punktów poszczególnym projektom, należy również przedstawić dokładną informację na temat tego, ile pieniędzy jest do rozdelenia w ramach programu BP, jak również określić jakiej wysokości sumy zostaną przyznane poszczególnym jednostkom terytorialnym i tematom;
- **włączanie** – należy w taki sposób zaplanować czas i miejsca spotkań, aby zapewnić jak najszersze uczestnictwo mieszkańców, w strukturze spotkania zawsze trzeba przewidzieć czas na zadawanie pytań przez mieszkańców oraz udzielanie odpowiedzi na te pytania, należy zrobić wszystko, aby ułatwić uczestnictwo w spotkaniach osobom ze specjalnymi potrzebami - pomyśleć o opiece nad dziećmi, ułatwieniami dla osób słabosłyszących, słabowidzących, niepełnosprawnych;
- **przekazywanie informacji** – przekazywana informacja musi być tak wyważona, aby była wystarczająca, ale żeby nie było jej zbyt dużo;
- **dotatkowe wsparcie** – uczestnicy procesu mogą potrzebować porad na temat tworzenia budżetów projektów, jak również na temat planowania sposobu ich realizacji;





- **dopasowanie do lokalnych warunków** – każdy program BP powinien być skonstruowany w taki sposób, żeby odpowiadał lokalnym uwarunkowaniom, środki techniczne powinny zostać dopasowane do prowadzonego procesu, a nie odwrotnie np. jeżeli w zbyt dużym stopniu korzystamy z nowoczesnych technologii, możemy wykluczyć w ten sposób osoby starsze.

Główne czynniki dotyczące planowania procesu partycypacji w tworzeniu budżetu, które mają wpływ na jego wdrażanie i rozwój to:

- **zaangażowanie społeczności** – konieczne są środki oraz umiejętności, aby zaangażować lokalne organizacje pozarządowe, konieczny jest czas i umiejętność budowania społecznej zdolności uczestniczenia w procesie tworzenia budżetu;
- **przywództwo** – bardzo istotnym czynnikiem jest, aby przy wprowadzaniu nowego rozwiązania zaangażowani byli przedstawiciele samorządu (władze miasta, dzielnicy, osiedla). Pozwala to na przewyższanie oporu i motywowanie innych aktorów społecznych;
- **planowanie** – należy koniecznie przewidzieć czas na informowanie mieszkańców i grup mieszkańców na temat przebiegu całego procesu, ponadto trzeba tak wszystko zaplanować, aby projekt był dostosowany do lokalnego kontekstu i łatwy do zrozumienia dla osób zainteresowanych - takie planowanie mogą przeprowadzić przedstawiciele lokalnych władz lub zewnątrzni specjaliści;
- **czerpanie z doświadczeń** – warto korzystać z doświadczeń innych, którzy zdecydowali się na wprowadzenie podobnego rozwiązania (BP), równocześnie warto tak zaplanować proces, aby móc oceniać jego efektywność na różnych etapach;
- **komunikacja** – jest ważne, aby wprowadzaniu BP towarzyszył stały przepływ informacji: dobrze jest, aby informacje na ten temat wyróżniały się spośród innych komunikatów przedstawianych mieszkańcom przez władze; komunikaty należy przekazywać poprzez możliwie wiele kanałów – zarówno tradycyjnych (np. ogłoszenia, ulotki), jak i nowoczesnych (np. strony internetowe);
- **wsparcie** – często przydatne może okazać się wsparcie organizacji mających doświadczenie w tej dziedzinie;
- **zasoby** – dla pozyskania środków i wprowadzenia całego procesu konieczna jest współpraca przedstawicieli lokalnych władz, mieszkańców i organizacji pozarządowych, dobrze jest zrobić wcześniej rozeznanie, które organizacje i jacy inni partnerzy mogą być





pomocni; pieniądze – ważne jest to, aby od samego początku wiedzieć, jak wielkich środków będzie dotyczył cały projekt.

Wdrażanie budżetu partycypacyjnego

W procesie wdrażania budżetu partycypacyjnego należy uwzględnić następujące elementy, etapy realizacji:

1. Rozpoznanie środowiska, lokalnych zasobów, czyli ustalenie kto w danym mieście, dzielnicy czy osiedlu może być zainteresowany wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego (partie polityczne i poszczególni politycy, radni miejscy, instytucje publiczne i ich przedstawiciele, organizacje pozarządowe, „ruchy miejskie”, nieformalne grupy społeczne, poszczególni mieszkańcy).

W tym miejscu należy sobie zadać pytania:

- jakie istniejące ruchy społeczne i inicjatywy partycypacyjne mogą wzmocnić powstający budżet partycypacyjny;
- jakie grupy mieszkańców są zainteresowane wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego i z jakich powodów;
- w jakich kwestiach ich motywacje do zaangażowania się w budżet partycypacyjny są wspólne, a w jakich rozbieżne;
- jacy są główni przeciwnicy wprowadzenia budżetu partycypacyjnego
- i jakie są ich motywacje.

2. **Mobilizacja.** Wdrażanie i realizacja budżetu partycypacyjnego wymaga mobilizacji jak najszerszego grona „aktorów” i przekonania ich o korzyściach ze współpracy. Im więcej różnych grup, osób zaangażuje się we wdrażanie i realizację tej inicjatywy, tym silniejsza jej odporność na zmiany w lokalnym krajobrazie politycznym, jak również na presję ze strony partykularnych interesów polityków, aktywistów czy mieszkańców.

3. **Powołanie zespołu koordynującego utworzenie i przeprowadzenie budżetu partycypacyjnego.** W jego skład powinni wchodzić przedstawiciele urzędu miasta, rady





miasta, instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych, jak również naukowcy (m.in. badacze budżetu partycypacyjnego) i oczywiście sami mieszkańcy. Jednym ze sposobów powołania zespołu jest po prostu ogłoszenie otwartego doń naboru – w przypadku dużego zainteresowania ze strony mieszkańców można wprowadzić członkostwo rotacyjne. W ten sposób unika się preselekcji poglądów reprezentowanych w ramach zespołu – im większe ich spektrum, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że prace zespołu (i w efekcie cały budżet partycypacyjny) będą torpedowane przez „aktorów” do niego niewłączonych. Zespół koordynujący powinien włączyć się w mobilizowanie uczestników budżetu partycypacyjnego (krok 2), m.in. poprzez przeprowadzenie szerokiej kampanii promocyjnej. Rozpoczyna ona debatę publiczną dotyczącą potrzeb mieszkańców i miasta, a także rozwiązań metodologicznych i prawnych.

4. Kolejnym krokiem jest właśnie **wypracowanie precyzyjnej metodologii budżetu partycypacyjnego**, a więc stworzenie przestrzeni do dialogu w jego ramach. Udział mieszkańców w tym procesie jest kluczowy; inaczej mogą oni odnieść wrażenie, że „reguły gry” są ustalane za ich plecami. „Reguły” te muszą być jasne, klarowne i poparte przez wszystkich uczestników zespołu. W przeciwnym razie budżet partycypacyjny może być torpedowany przez „aktorów” niezadowolonych z jego zasad.

Oto przykładowe kwestie, o jakich zespół wspólnie decyduje na tym etapie:

- **podział terytorialny miasta** w ramach budżetu obywatelskiego. Czy powinien wykorzystywać istniejący podział na gminy lub okręgi wyborcze (często dzielące miasto na części nierówne lub nieprzystające do rzeczywistych podziałów społecznych czy terytorialnych), czy może należy go zbudować „od nowa”, np. w oparciu o jasno wyodrębnione osiedla i dzielnice?
- **prawo do uczestniczenia w budżecie partycypacyjnym**. Czy powinni otrzymać je jedynie zameldowani obywatele, czy również mieszkańcy niezameldowani (np. studenci) i użytkownicy miasta (np. osoby dojeżdżające doń do pracy)?
- **koordynacja budżetu partycypacyjnego**. Do kogo powinien należeć obowiązek prowadzenia spotkania w ramach budżetu partycypacyjnego? Czy zajmować się tym powinni pracownicy urzędu miasta, przedstawiciele organizacji pozarządowych, czy może uprzednio przeszkoleni mieszkańcy?
- **priorytety inwestycyjne i selekcja propozycji inwestycyjnych**. Czy mieszkańcy





decydują o priorytetach inwestycyjnych, czy są one z góry ustalane przez urzędników? Czy selekcji propozycji inwestycyjnych dokonują urzędnicy, czy też sami mieszkańcy? Czy proces ten opiera się na głosowaniu powszechnym, czy na spotkaniach mieszkańców, na których propozycje są hierarchizowane w oparciu o wcześniej ustalone priorytety inwestycyjne? proces edukacyjny i wymiana informacji. W jaki sposób mieszkańcy i urzędnicy mają uczyć się nawzajem technik zarządzania miastem i wymieniać informacjami dotyczącymi jego funkcjonowania i rozwoju? Czy proces ten ma się odbywać poprzez warsztaty poprzedzające budżet partycypacyjny, czy też np. poprzez zawiązanie rady fachowców udzielających informacji na temat istniejących planów inwestycyjnych?

- **zakres finansowy budżetu partycypacyjnego.** Jaki rodzaj środków powinien być przedmiotem dyskusji w ramach budżetu partycypacyjnego: jedynie środki przeznaczone na inwestycje czy również środki na tzw. „wydatki stałe”?⁴ Ile procent miejskiego budżetu ma być objęte budżetem partycypacyjnym? Czy suma ta ma się zmieniać (zmniejszać lub zwiększać) w następnych latach?
- **terminarz.** Gdzie i kiedy mają się odbywać spotkania mieszkańców w ramach budżetu partycypacyjnego? (Musi być ich na tyle dużo i w tak różnych porach, by pasowały różnym grupom społecznym – zarówno urzędnikom, jak i mieszkańcom, pracującym i bezrobotnym).
- Pokonanie etapów 1–4 powinno zająć co najmniej kilka miesięcy. Proces przygotowania budżetu partycypacyjnego wymaga więc czasu, cierpliwości i odpowiednich nakładów finansowych. Jakość przygotowań bezpośrednio przekłada się na jakość budżetu partycypacyjnego.

5. Przeprowadzenie i monitoring budżetu partycypacyjnego. Monitoring powinien dotyczyć zarówno naocznych efektów wdrożenia budżetu, jak i tego, jak jest on postrzegany przez poszczególnych „aktorów.” Identyfikowanie głosów niezadowolenia jest kluczowe dla ciągłego ulepszania metodologii budżetu partycypacyjnego.

6. Ocena wad i zalet procesu, jego osiągnięć i porażek, która pozwala na zaproponowanie modyfikacji w następnym roku⁴.

⁴Wojciech Kłębowski, Budżet partycypacyjny. Krótka historia obsługi., Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf