

Partycypacja społeczna w kształtowaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – budżet partycypacyjny

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wydział Nauk Ekonomicznych
e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl

DOI: 10.12846/j.em.2014.04.08

Streszczenie

Partycypacja społeczna w kształtowaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego przyjmuje w Polsce postać budżetu partycypacyjnego. Zamierzonym efektem wprowadzenia tej formy demokracji uczestniczącej jest zwiększony poziom zadowolenia mieszkańców z usług publicznych. W związku z brakiem analiz tego zagadnienia na gruncie polskiej nauki celem artykułu była próba dokonania analizy konstrukcji budżetu partycypacyjnego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy w trzech aspektach: procedury tworzenia budżetu partycypacyjnego w świetle dotychczasowych doświadczeń z jego wdrażaniem; zestawienia popytowo – podażowego na projekty w ramach budżetu partycypacyjnego; zestawienia szans i zagrożeń wynikających z implementacji budżetu partycypacyjnego. Przy opracowaniu artykułu korzystano z materiałów źródłowych Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu miasta stołecznego Warszawy, literatury przedmiotu dotyczącej budżetu partycypacyjnego oraz ekonomii wspólnego dobra, danych uzyskanych w wywiadzie z naczelnikiem Wydziału Konsultacji Społecznych i Partycypacji Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

Słowa kluczowe

partycypacja, budżet, gmina, projekt, podaż, popyt

Wstęp

Budżet partycypacyjny jest definiowany jako demokratyczny proces dyskusji, w którym mieszkańcy gminy decydują o tym, w jaki sposób wydać część środków z budżetu samorządu terytorialnego. Zamierzonym efektem wprowadzenia tej formy demokracji uczestniczącej jest zwiększony poziom zadowolenia mieszkańców

z usług publicznych. Skutkować to może większą przejrzystością i wiarygodnością władz publicznych, większym udziałem w życiu publicznym (szczególnie osób wykluczonych), a także edukacją obywatelską. Zainteresowanie tą formą budżetu trwa od 1989 roku, kiedy po raz pierwszy zrealizowano proces tworzenia budżetu partycypacyjnego w brazylijskim mieście Porto Alegre. Od czasu powstania budżetu partycypacyjnego w Ameryce Południowej idea ta została zaimplementowana również w Europie (między innymi we Francji, Włoszech, Niemczech, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii), Azji, Afryce oraz Ameryce Północnej (na przykład w Kanadzie). W Polsce natomiast po raz pierwszy budżet partycypacyjny wprowadzono w 2011 roku w Sopocie. Jest też realizowany między innymi w Poznaniu, Łodzi, Tarnowie, Wrocławiu, Elblągu, Gdańsku. W 2015 roku po raz pierwszy planowane jest wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w największej polskiej gminie miejskiej – w Warszawie.

Dotychczasowe analizy konstrukcji budżetu partycypacyjnego były skoncentrowane na ustaleniu jego wpływu na rządowe wydatkowanie środków pieniężnych i alokację zasobów w latach dziewięćdziesiątych XX stulecia (między innymi prace: Abers, Baiocchi, Avritzer). Brakuje natomiast analiz ze szczebla samorządu terytorialnego, w tym brak przykładów analiz polskich rozwiązań. Zagadnienie to natomiast zasługuje na uwagę tym bardziej, że w świetle zapisów artykułu 5b ustawy o samorządzie gminnym, gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządności wśród mieszkańców gminy. Dobrze poprowadzone konsultacje mogą być ważnym narzędziem wspierania i upowszechniania idei samorządności. Zdaniem jednak przedstawicieli liderów lokalnych grup obywatelskich, niewiele polskich samorządów zauważa potencjalne możliwości tkwiące w uspołecznianiu budżetu gminnego (wnioski między innymi z realizacji programu Laboratorium Monitoringu Budżetu¹). Budżet partycypacyjny jest więc interesującym przykładem do analiz ekonomiczno-społecznych szczególnie na przykładzie budżetów największych miast. W artykule zaprezentowane zostały analizy budżetu partycypacyjnego miasta stołecznego Warszawy, gdyż:

- Warszawa jest miastem o największej liczbie ludności w Polsce. Posiada także najwyższy ze wszystkich polskich miast budżet, przeznaczony na inwestycje finansowane ze środków własnych oraz współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Powoduje to znaczne zwiększenia liczby przedsięwzięć związanych z rozwojem usług i infrastruktury podstawowej. Ich realizacja przez miasto wpływa na poprawę warunków życia, jednakże czę-

¹ Celem programu jest między innymi zwiększenie przejrzystości oraz efektywności wydatkowania finansów gminnych.

sto budzi wątpliwość lub sprzeciw mieszkańców, co może skutkować powstawaniem konfliktów społecznych i w konsekwencji opóźnieniami w realizacji lub wstrzymaniem zaplanowanych działań. Powstawaniu konfliktów społecznych można zapobiec, przeprowadzając na etapie opracowania projektu konsultacje społeczne, pozwalające z jednej strony zaangażować społeczność lokalną we współtworzenie polityki rozwoju miasta, z drugiej wypracować konsensus w zakresie sposobu realizacji danego przedsięwzięcia.

- Miasto stołeczne Warszawa ma już doświadczenia w przeprowadzaniu konsultacji społecznych w ważnych dla społeczności lokalnych kwestiach. Doświadczenia te wynikają z realizacji projektów finansowanych z:
 - Unii Europejskiej w ramach: Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – projekt: Lepsze konsultacje w samorządzie; Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna – projekt: Od diagnozy do strategii – model planowania rozwoju usług publicznych;
 - Norweskiego Mechanizmu Finansowego – projekt: Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w mieście stołecznym Warszawie.

Celem artykułu jest zatem próba dokonania analizy konstrukcji budżetu partycypacyjnego w mieście stołecznym Warszawie w trzech aspektach:

- procedury tworzenia budżetu partycypacyjnego w świetle dotychczasowych doświadczeń z jego wdrażaniem;
- zestawienia popytowo – podażowego na projekty w ramach budżetu partycypacyjnego;
- zestawienia szans i zagrożeń wynikających z implementacji budżetu partycypacyjnego.

Przy opracowaniu artykułu korzystano z materiałów źródłowych Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu miasta stołecznego Warszawy, literatury przedmiotu dotyczącej budżetu partycypacyjnego oraz ekonomii wspólnego dobra i danych uzyskanych w wywiadzie z naczelnikiem Wydziału Konsultacji Społecznych i Partycypacji Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy.

1. Budżet partycypacyjny – przykład działań w nurcie ekonomii wspólnego dobra

Budżet partycypacyjny rozpatrywany na szczeblu jednostki samorządu terytorialnego może stanowić ilustrację przykładu działań nawiązujących do założeń nurtu ekonomii wspólnego dobra. Współczesny system gospodarczy bazuje na dwóch

podstawowych zasadach: konkurencji oraz pomnażaniu zysków. Zdominowany jest przez korporacje i instytucje finansowe, które nierzadko okazują się być podmiotami blokującymi rozwiązywanie takich światowych problemów, jak: dewastacja środowiska, rosnące nierówności społeczne, bezrobocie, ubóstwo, zmiany klimatyczne czy negatywne aspekty globalizacji. Być może odpowiedzią na potrzeby współczesnego świata może okazać się model ekonomii dobra wspólnego. Z analiz tekstów między innymi Davida Bolliera o dobru wspólnym wynika, iż dobra wspólne wymagają istnienia społeczności występującej w roli opiekuna zasobów. Dobro wspólne to nie tylko zasoby, ale także społeczność oraz zestaw norm i reguł stosowanych do zarządzania nimi. Można to nazwać ekosystemem socjoekonomicznym. Dobro wspólne odnosi się do całości – uznając jednostkę i społeczność za wzajemnie przenikające się - w przeciwieństwie do neoliberalnych nurtów ekonomii uznających jednostkę za suwerena. Założenia tak zwanej gospodarki wspólnego dobra (GDW) – stanowiącej alternatywę zarówno dla kapitalizmu jak i gospodarki planowanej centralnie opracował Christian Felber. Dotyczą one między innymi odwoływania się w gospodarce do tych samych wartości, na których bazują zdrowe relacje międzyludzkie – budowaniu zaufania, szacunku, współpracy, solidarności i dzieleniu się. Udane relacje są tym, co czyni człowieka najszczęśliwszym i najbardziej go motywuje. Dlatego też należy odwrócić ramy motywacyjne w gospodarce, tak aby zamiast na dążeniu do korzyści i rywalizacji ludzie skupili się na dążeniu do dobra ogółu i współpracy. Rangę rozwiązywania problemów dóbr wspólnych we współczesnym świecie uhonorowano w 2009 roku nagrodą Nobla dla Elinor Ostrom, która udowodniała istnienie rozwiązania dylematu dobra wspólnego, wychodzące poza dotychczasowe propozycje prywatyzacji i centralnego zarządzania. Krytykowała ona założenie (między innymi Mancura Olsona), że ludzie działają egoistycznie: większość ludzi nie kradnie, płaci podatki, angażuje się w bezpłatną pracę na rzecz lokalnych społeczności, organizacji społecznych i rozwiązywania problemów oraz potrafi organizować się wspólnie, by na przykład zapewnić bezpieczeństwo całej grupie i ochronić środowisko. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że ustalanie reguł w partycypacji społecznej przy ustalaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowić może przykład nowej jakościowo kategorii myślenia o dobru wspólnym.

2. Procedura przygotowania budżetu partycypacyjnego w Warszawie na 2015 rok

Proces budżetu partycypacyjnego w mieście stołecznym Warszawie obejmuje poziom obszaru całej dzielnicy albo/oraz poziom mniejszych obszarów². Ze środków do dyspozycji w procesie budżetu partycypacyjnego są finansowane projekty wpisujące się w zadania dzielnic określone w ustawie warszawskiej, statucie i uchwale kompetencyjnej oraz możliwe do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego. Projekty finansowane ze środków budżetu partycypacyjnego mogą mieć charakter lokalny³ lub ogólnodzielnicowy⁴.

Budżet partycypacyjny dzielnicy miasta stołecznego Warszawy obejmuje następujące etapy:

- Przygotowanie do budżetu partycypacyjnego – powołanie dzielnicowych zespołów ds. budżetu i dzielnicowego koordynatora do spraw budżetu partycypacyjnego. Zespół do spraw budżetu partycypacyjnego podejmuje decyzje dotyczące między innymi: podziału terytorialnego dzielnicy i przydziału kwot na poszczególne obszary.
- Konsultacje społeczne, których celem jest poznanie opinii mieszkańców dzielnicy na temat podziału terytorialnego dzielnicy i podziału puli środków przeznaczonych na realizację budżetu partycypacyjnego w dzielnicy oraz zebranie uwag i propozycji dotyczących procedury budżetu partycypacyjnego w kolejnych latach⁵.
- Akcję informacyjno-edukacyjną prowadzoną przez cały czas trwania procesu. Celem kampanii skierowanej do mieszkańców jest:
 - przybliżenie idei budżetu partycypacyjnego oraz zachęcenie do składania propozycji projektów do tego budżetu;

² Por. regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego na 2015 rok - zarządzenie nr 5409/2014. Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 13 stycznia 2014 r. w sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta stołecznego Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego.

³ Projekty o charakterze lokalnym to takie, które dotyczą głównie potrzeb mieszkańców jednego z obszarów dzielnicy.

⁴ Projekty o charakterze ogólnodzielnicowym to takie, które spełniają przynajmniej jedno z poniższych kryteriów: dotyczą potrzeb mieszkańców więcej niż jednego obszaru dzielnicy, miejsce ich realizacji nie jest przypisane do jednego obszaru dzielnicy.

⁵ Szczegółowe zasady przeprowadzenia konsultacji społecznych określa uchwała nr LXI/1691/2013 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 8442).

- przedstawienie projektów zgłoszonych do budżetu partycypacyjnego i zachęcenie do wzięcia udziału w dyskusji nad projektami, a następnie w głosowaniu;
- upowszechnienie informacji o przebiegu i wynikach procesu budżetu partycypacyjnego.
- Zgłaszanie przez mieszkańców propozycji projektów. Propozycje projektów w ramach budżetu partycypacyjnego może zgłosić każdy mieszkaniec miasta stołecznego Warszawy, będący osobą fizyczną, który ukończył 14 lat. Zgłoszenie propozycji projektu następuje na formularzu wraz z dołączoną listą z podpisami przynajmniej 15 mieszkańców miasta stołecznego Warszawy, którzy ukończyli 14 lat. Każdy mieszkaniec może poprzeć więcej niż jedną propozycję projektu. Propozycje projektów można zgłaszać: listownie, osobiście lub wysyłając e-maila. Na terenie dzielnicy ustalono dyżury konsultacyjne, w trakcie których można było uzyskać pomoc w wypełnieniu formularza zgłoszeniowego projektu.
- Weryfikację formalną projektów. Z powodów formalnych są odrzucone propozycje projektów: niewpisujące się w zadania dzielnic określone przepisami prawnymi i które nie są możliwe do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego lub złożone po 9 marca 2014 roku lub których koszty przekraczają sumę przeznaczoną na dany obszar dzielnicy. Listę projektów do budżetu partycypacyjnego, które przeszły weryfikację, ogłasza się na stronach dotyczących budżetu partycypacyjnego w Warszawie, urzędzie dzielnicy oraz na tablicy ogłoszeń w urzędzie dzielnicy, a projektodawców informuje się o niej drogą mailową lub telefoniczną.
- Wybór projektów pod głosowanie. Jeżeli liczba zgłoszonych projektów na dany obszar przekracza 50, odbywa się wybór projektów pod głosowanie mieszkańców przez osoby, które zgłosiły projekty. Wybór projektów pod głosowanie odbywa się na spotkaniu projektodawców zorganizowanym przez urząd dzielnicy. Spotkania odbywają się na terenie obszaru, którego dotyczą projekty. Zespół do spraw budżetu partycypacyjnego w dzielnicy dokonuje wyboru projektów, o których będzie mowa na spotkaniach, na podstawie kategorii lub losowo oraz wskazuje liczbę projektów, które mają być wyłonione na każdym spotkaniu. Na spotkaniu projektodawca prezentuje projekt oraz wskazuje uzasadnienie do jego realizacji w kontekście potrzeb mieszkańców danego obszaru. Po zakończeniu spotkań, ogłoszona zostaje lista projektów pod głosowanie na dany obszar, nie przekraczająca 50 projektów. Lista zawiera tytuł projektu, krótką charakterystykę i szacunkową wycenę kosztów realizacji danego projektu.

- Dyskusję na temat projektów wybranych pod głosowanie. W każdym obszarze terytorialnym, dla którego można było zgłaszać projekty, odbywa się przynajmniej jedno spotkanie dyskusyjne na temat złożonych projektów. Celem tych spotkań jest prezentacja projektów zgłoszonych dla danego obszaru oraz dyskusja nad tymi projektami.
- Głosowanie mieszkańców na projekty. Na projekty głosować może mieszkaniec Warszawy, który ukończył 14 lat oraz jest zameldowany lub płaci podatki na terenie miasta stołecznego Warszawy. Głosujący wybiera jedną dzielnicę, w której będzie głosował. Głosujący może oddać 1 głos na każdym poziomie dostępnym w dzielnicy na wybrane przez siebie projekty. Głosowanie jest jawne i odbywa się tylko na karcie do głosowania. Na podstawie liczby przyznanych głosów tworzy się ranking projektów. A na podstawie rankingu przyznaje się sumy środków w danym obszarze niezbędne do realizacji projektów (aż do wyczerpania wszystkich środków na dany obszar). W sytuacji, gdy nie wystarcza środków na realizację kolejnego projektu w rankingu, za zarekomendowany do realizacji uznaje się kolejny, który jest do zrealizowania w kwocie pozostającej do dyspozycji na dany obszar.
- Ogłoszenie projektów do realizacji w 2015 roku. Na podstawie wyników głosowania, tworzy się listę rekomendowanych projektów do realizacji dla każdego obszaru w 2015 roku. Listę tę podaje się do wiadomości publicznej.
- Ewaluację procesu. Proces realizacji budżetu partycypacyjnego podlega monitoringowi i ewaluacji. Ewaluacja procesu odbywa się po zakończeniu każdego etapu. Ewaluacji dokonuje zespół do spraw budżetu partycypacyjnego w dzielnicy. Wyniki ewaluacji mogą być wykorzystane do wprowadzania zmian mających na celu udoskonalenie procesu realizacji budżetu partycypacyjnego.
- Wdrożenie wybranych projektów. Zarząd dzielnicy przygotowuje wstępne projekty dzielnicowych załączników do budżetu miasta stołecznego Warszawy na 2015 rok z uwzględnieniem listy rekomendowanych projektów do realizacji w 2015 roku. Projekty realizują komórki organizacyjne urzędu dzielnicy właściwe do realizacji danego projektu w 2015 roku.

Wymienione etapy procedowania zostały ujęte w harmonogram działań (tab.1).

Tab. 1. Harmonogram działań w procesie tworzenia budżetu partycypacyjnego dla miasta stołecznego Warszawy na 2015 rok

Lp.	Zakres działań	Termin realizacji
1.	Dzielnice ogłaszają rozpoczęcie budżetu partycypacyjnego i podają do wiadomości szczegółowy harmonogram dalszych działań wypracowany przez Zespół do spraw Budżetu Partycypacyjnego i skonsultowany z mieszkańcami	20 stycznia 2014 roku
2.	Zgłaszanie projektów przez mieszkańców (możliwość poprawienia projektu i uzupełnienia braków jeżeli zostanie zgłoszony do 16 lutego)	od 20 stycznia do 9 marca 2014 roku
3.	Weryfikacja formalna zgłoszonych projektów przez urzędy dzielnic	od 16 lutego do 5 maja 2014 roku
4.	Wybór projektów pod głosowanie przez projektodawców (preselekcja)	od 11 do 22 maja 2014 roku
5.	Dyskusje na temat złożonych projektów po preselekcji	od 25 maja do 18 czerwca 2014 roku
6.	Głosowanie na projekty	od 20 do 30 czerwca 2014 roku
7.	Podsumowanie wyników głosowania	od 1 do 15 lipca 2014 roku
8.	Ogłoszenie wyników głosowania	15 lipca 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie (<http://www.twojbudzet.um.warszawa.pl>).

Należy uznać, że opracowany harmonogram przyjmuje realistyczne ramy czasowe, a regulamin jasno określa etapy procedowania wraz z zakresem obowiązków poszczególnych interesariuszy budżetu partycypacyjnego.

3. Zestawienie popytowo – podażowe na projekty w ramach budżetu partycypacyjnego w Warszawie

Ogólną kwotę przeznaczoną na realizację budżetu partycypacyjnego w dzielnicy określa zarząd dzielnicy, po uprzednim określeniu przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy limitów procentowych przeznaczonych na realizację budżetu partycypacyjnego. Zadaniem zarządu jest również przypisanie kwot poszczególnym obszarom terytorialnym (por. tab. 2).

Tab. 2. Kwoty w budżecie partycypacyjnym w dzielnicach miasta stołecznego Warszawy na 2015 rok

Dzielnica	Udział budżecie-dzielnicy [%]	Podział	Dalszy podział	Kwoty na poziomie lokalnym [zł]	Kwoty na poziomie ogólnodzielnicowym [zł]
Bemowo	1,0	ogólnodzielnicowy	-	-	2 000 000,00
Białołęka	0,5	ogólnodzielnicowy i podział na 3 obszary	obszar 1 obszar 2 obszar 3	po 300 000,00	600 000,00
Bielany	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	1 548 421,00
Mokotów	0,5	podział na 8 rejonów	rejon 1 rejon 2 rejon 3 rejon 4 rejon 5 rejon 6 rejon 7 rejon 8	235 000,00 376 000,00 351 000,00 306 000,00 345 000,00 281 000,00 180 000,00 426 000,00	-
Ochota	1,0	ogólnodzielnicowy i podział na 3 obszary	Stara Ochota Rakowiec Szczęśliwice	po 500 000,00	600 000,00
Praga Południe	0,5	podział na 8 osiedli	Goław Grochów Południowy Saska Kępa Grochów Północny Grochów Centrum Kamionek Grochów Kinowa Przyczółek Grochowski	496 431,13 406 919,86 393 970,45 279 103,00 194 080,86 159 092,78 116 211,72 54 190,21	-
Praga Północ	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	1 200 000,00
Rembertów	0,5	podział na 3 obszary	Kawęczyn-Wygoda Stary Rembertów Nowy Rembertów	po 90 438,33	-

cd. Tab. 2.

Śródmieście	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	2 643 000,00
Targówek	0,5	podział na 4 obszary	Bródno Targówek Mieszkaniowy Zacisze Targówek Fabryczny	po 340 000,00	-
Ursus	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	640 906,00
Ursynów	1,0	ogólnodzielnicowy	-	-	3 000 000,00
Wawer	0,5	podział na 13 osiedli	13 osiedli	po 64 769,00	-
Wesoła	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	300 000,00
Wilanów	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	500 000,00
Włochy	0,5	podział na 4 obszary	obszar I obszar II obszar III obszar IV	136 656,00 136 656,00 136 656,00 136 656,00	-
Wola	0,5	ogólnodzielnicowy i podział na 5 rejonów	Koło Ulrychów+Odołany Czyste+Mirów Młynów Nowolipki/Muranów+ Powązki	168 000,00 275 000,00 294 000,00 321 000,00 192 000,00	1 250 000,00
Żoliborz	0,5	ogólnodzielnicowy	-	-	685 000,00
				11 269 939,00	14 967 327,00
Razem:					26 237 266,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów przekazanych przez koordynatorów budżetu partycypacyjnego w dzielnicach miasta stołecznego Warszawy.

Przy tak przyjętych limitach środków publicznych interesujące było zaprezentowanie wartości projektów zweryfikowanych po ocenie formalnej w relacji do budżetu (tab. 3).

Tab. 3. Porównanie kwot ogółem pozytywnie zweryfikowanych projektów do limitu środków określonych w budżecie dzielnicy miasta stołecznego Warszawy na 2015 rok

Dzielnica miasta stołecznego Warszawy	Liczba projektów pozytywnie zweryfikowanych (ocena formalna)	Kwota ogółem pozytywnie zweryfikowanych projektów [zł]	Limit środków w budżecie dzielnicy [zł]	Wartość projektów w relacji do budżetu [zł]
Bemowo	50	11 739 705,52	2 000 000,00	5,870
Białołęka	61	5 443 636,72	1 500 000,00	3,629
Bielany	46	10 054 654,00	1 548 421,00	6,493
Mokotów	275	20 536 145,86	2 500 000,00	8,214
Ochota	123	15 735 979,00	2 100 000,00	7,493
Praga Południe	151	9 126 300,69	2 100 000,00	4,346
Praga Północ	77	13 494 404,40	1 200 000,00	11,245
Rembertów	28	888 316,00	271 315,00	3,274
Śródmieście	97	19 320 907,29	2 643 000,00	7,310
Targówek	71	7 413 052,00	1 360 000,00	5,451
Ursus	36	4 404 902,10	640 906,00	6,873
Ursynów	61	18 564 314,14	3 000 000,00	6,188
Wawer	120	3 143 235,66	842 000,00	3,733
Wesoła	20	2 133 864,00	300 000,00	7,113
Wilanów	19	1 345 162,40	500 000,00	2,690
Włochy	84	2 559 679,75	546 624,00	4,683
Wola	118	20 756 980,41	2 500 000,00	8,303
Żoliborz	42	4 548 664,20	685 000,00	6,640
Warszawa	1479	171 209 904,14	26 237 266,00	6,525

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Załącznik nr 1 ...).

Pozytywnie weryfikację przeszło 1479 projektów, co stanowi 66,1% wszystkich złożonych projektów (2238). Wartość projektów po weryfikacji (około 171,2 miliona) 6,5 razy przekraczała kwotę ogółem przeznaczoną na budżet partycypacyjny. Po preselekcji zostały 1384 projekty, czyli 61,8% wszystkich złożonych projektów. Wartość projektów, które zostaną poddane pod głosowanie wynosi około 153 miliony złotych i przekracza dostępne środki 5,8 razy. Największa konkurencja jest na Starej Ochocie, gdzie 49 projektów za ponad 7,5 miliona złotych walczy o 500 tysięcy złotych, czyli dostępne środki zostały przekroczone 15 razy. Ponadto duża konkurencja występuje na Woli (ogólnodzielnicowe) - 43 projekty za 15,15 miliona złotych, dostępny budżet 1,25 miliona złotych (12 razy kwota przekroczone) i Mokotów – rejon 3 (Wierzbno) – 41 projektów za 3,86 miliona złotych, dostępny budżet 351 tysięcy złotych. Najmniejsza konkurencja jest na Osiedlu Nadwiśle w Wawrze, gdzie do głosowania dopuszczony został jedynie projekt „Domki dla skrzydlatych

pasiastych przyjaciół”, który zaspokaja 1% dostępnych środków. Konkurencja poniżej dwukrotnego przekroczenia limitów środków występuje między innymi w: Białoleśce – rejon 3 (Brzeziny, Grodzisk, Kobiąka), Praga Południe – rejon Przyczółek Grochowski, Rembertów – rejon Kawęczyn-Wygoda, Targówek – rejon Targówek Fabryczny, Wawer – rejon Marysin Północ, Wola – rejon Nowolipki, Muranów, Powązki.

Duże przekroczenie limitów środków z jednej strony wskazują na duże zainteresowanie partycypacją przy konstrukcji budżetu, ale z drugiej strony ujawnia deficyt środków publicznych niezbędnych na zaspokojenie różnych potrzeb społeczności lokalnych.

4. Szanse i zagrożenia wynikające z implementacji budżetu partycypacyjnego

W wyniku przeprowadzenia wywiadu z naczelnikiem Wydziału Konsultacji Społecznych i Partycypacji urzędu miasta stołecznego Warszawy zweryfikowano potencjalne szanse i zagrożenia wynikające z implementacji budżetu partycypacyjnego, które autorce wydawały się istotne, a równocześnie, które zostały już ujawnione w trakcie procedowania nad budżetem partycypacyjnym.

Szanse zostały sklasyfikowane w cztery kategorie ujęć problemowych. Dzięki budżetowi partycypacyjnemu:

- Ujęcie socjologiczne:
 - mieszkańcy bardziej się aktywizują w realizację zadań publicznych;
 - grupy osób, które na forum publicznym do tej pory nie były aktywne (na przykład w wieku senioralnym) wykazali zainteresowanie tą formą aktywności;
 - problemy osób wykluczonych społecznie zaktywizowały środowiska lokalnych liderów;
 - mieszkańcy byli skłonni zrezygnować z realizacji własnych potrzeb na rzecz realizacji potrzeb innych, które to potrzeby nie byłyby możliwe do spełnienia w jakiegokolwiek innej formule finansowania;
 - zmniejszył się dystans pomiędzy władzą a mieszkańcami.
- Ujęcie edukacyjne – mieszkańcy mogli wykształcić umiejętności z zakresu:
 - artykułowania potrzeb lokalnych;
 - opracowywania kosztorysu projektu, w tym bardzo istotnej analizy kosztów eksploatacji;
 - prezentacji atutów swych projektów;

- porządkowania swych myśli o potrzebach lokalnych w formie pisemnej (wypełnienie wniosku projektu).
- Ujęcie administracyjne:
 - urząd zyskał na czasie i finansowo w zakresie sporządzania analiz potrzeb lokalnych (dzięki złożonym wnioskom wykaz potrzeb lokalnym niejako „sam się wyłonił” w ramach procedury);
 - przeszkolono urzędników w ramach nowej kompetencji merytorycznej;
 - zaistniała możliwość nawiązania współpracy z nowymi partnerami społecznymi (głównie organizacjami pozarządowymi).
- Ujęcie finansowe:
 - trafniej można zaplanować wydatki publiczne w ramach zadań publicznych zaspokajających najpilniejsze potrzeby lokalne;
 - w ograniczonym stopniu zwiększyć efektywność wydatków publicznych;
 - uniknąć dublowania się wydatków służących realizacji tego samego celu.

Nie można natomiast jako szans potraktować kwestii podwyższenia jakości usług publicznych przy niezmiennym poziomie limitu środków publicznych oraz wzrostu poziomu precyzji planowania wydatków w ramach wieloletniej prognozy finansowej oraz indywidualnego wskaźnika zadłużania jednostek samorządu terytorialnego.

Do zagrożeń można natomiast zaliczyć:

- krótkotrwale zainteresowanie tą inicjatywą ze strony mieszkańców (jednorazowy zapal uwzględniający efekt nowości rozwiązania);
- błędy w realizacji procedury, które mogą zniechęcić mieszkańców do kontynuacji zaangażowania publicznego;
- utrata atrakcyjności uzasadnienia dla realizacji danego projektu w związku z długim okresem oddzielającym moment złożenia projektu od momentu jego faktycznej realizacji może wystąpić w znikomym stopniu;
- zawężenie zakresu możliwego wsparcia ze względu na nieznaczny udział procentowy środków publicznych przeznaczonych do partycypacji;
- w znikomym stopniu można liczyć się z osłabieniem zainteresowania składaniem wniosków o środki unijne w obszarach merytorycznie zbieżnych z obszarami wsparcia w ramach budżetu partycypacyjnego;
- brak możliwości zrealizowania projektów wpisanych do budżetu miasta (w znikomym stopniu w związku z zaistnieniem sytuacji nieprzewidzianego kryzysu finansów publicznych);

- ryzyko legislacyjno-polityczne związane ze zmianą władz samorządowych nie podzielających poglądów o zasadności wprowadzania partycypacji społecznej w zakresie finansów samorządowych;
- brak odpowiedniej wiedzy wśród urzędników i mieszkańców na temat standardów przeprowadzenia konsultacji społecznych, co skutkować może postawą demotywyacyjną wobec idei budżetu partycypacyjnego.

Podsumowanie

Budżet partycypacyjny miasta stołecznego Warszawy ma dobrze skonstruowane podstawy prawne. Wartość projektów znacznie przekracza przyjęte w dzielnicach limity środków budżetowych. Szanse wynikające z implementacji budżetu przewyższają potencjalne zagrożenia. Należałoby zatem ten pozytywny efekt partycypacji w sprawach finansów publicznych utrwalac przez kontynuację corocznie dyskusji publicznej i wyboru projektów. Warto byłoby tę ideę spopularyzować zwłaszcza wśród młodych osób (na przykład studentów), których aktywność będzie wyznaczała oczekiwany standard życia publicznego. Dlatego też warto rozważyć dedykowaną specjalnie dla młodych mieszkańców stolicy akcję promocyjną budżetu partycypacyjnego, a dla studentów poprowadzić warsztaty z pisania wniosków. Uczelnie oferujące studentom na kierunku: Ekonomia specjalność – ekonomia sektora publicznego mogą wzbogacić swe treści z zakresu ekonomii wspólnego dobra biorąc za przykład właśnie analizy budżetu partycypacyjnego oraz zachęcając studentów do czynnego uczestnictwa w realizacji tego przedsięwzięcia.

Literatura

1. Abers R. (2000), *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Colorado
2. Avritzer L. (1999), *Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil*, Universidade Federal de Minas Gerais, Wisconsin
3. Baiocchi G. (1999), *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*, University of Wisconsin-Madison, Madison
4. Bollier D. (2014), *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, Faktoria, Zielonka
5. Budżet Partycypacyjny, Warszawa 2015, <http://www.twojbudzet.um.warszawa.pl> [01.07.2014]

6. Felber Ch. (2010), *Die Gemeinwohl-Ökonomie - Das Wirtschaftsmodell der Zukunft*, Deuticke
7. Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge
8. Petroff-Skiba A. (2011), *Tak konsultowaliśmy... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami*, Wydawnictwo . Urzędu ąd Miasta Stołecznego.st. Warszawa, Warszawa
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594)
10. Weitzman M. (1986), *The Share Economy: Conquering Stagflation*, Harvard University Press, Cambridge
11. Załącznik nr 1 do Regulaminu przebiegu budżetu partycypacyjnego w dzielnicy oraz wykazu danych uzyskanych od koordynatorów budżetu partycypacyjnego w dzielnicach miasta stołecznego Warszawy

Social participation in shaping the budget of a local government in Poland – the participatory budget

Abstract

Social participation in shaping the budget of a local Polish government takes the form of the participatory budgeting. The intended effect of the introduction of this form of participatory democracy is the increased level of citizen satisfaction with public services. In view of the lack of analysis of this issue on the basis of Polish science, the goal of this article was to analyze the structure of the participatory budget on the example of the capital city of Warsaw in three aspects: the procedure of creating a participatory budget in the light of experience with its implementation; the supply-demand collation of projects within the participatory budget; the analysis of opportunities and threats resulting the implementation of the participatory budget. The following materials were used during the preparation of this article: source materials from the Centre for Social Communications of Warsaw, literature on participatory budgeting and the economics of common good, data from the interview with the chief Department of Public Consultation and Participation Warsaw office.

Keywords

participation, budget, municipality, project, supply, demand