

# Budżety obywatelskie mało obywatelskie



## STEFAN SĘKOWSKI

Stały współpracownik „Nowej Konfederacji”,  
dziennikarz „Gościa Niedzielnego”

**W demokracji partycypacyjnej w Polsce brakuje... partycypacji. Przeradza się ona w plebiscyt, na co wydać „kieszonkowe” dane mieszkańcom.**

W Polsce nastała moda na budżety obywatelskie. Kolejne gminy (już ponad 80 miast) przyjmują to rozwiązanie, budżet w wielu miejscach stał się tematem kampanii wyborczej, a kandydaci, zwłaszcza opozycyjni, domagają się zwiększenia udziału środków przeznaczonych na BO w ogólnych finansach gminy. Warto więc się przyjrzeć, jak wygląda realizacja tej idei w praktyce.

Budżet obywatelski (zwany także czasem partycypacyjnym) ma za zadanie zwiększenie wpływu mieszkańców na wykorzystanie samorządowego budżetu. Nie ma w Polsce jednolitej formuły – każda chętna gmina realizuje go wedle własnego pomysłu. Można jednak wskazać pewne podobieństwa między poszczególnymi budżetami. Jednym z nich jest niski udział środków przeznaczonych na BO w całym budżecie, a także wydatków inwestycyjnych samorządu. Rekord należy do małopolskiej gminy Kęty, która przeznaczyła na BO... niecałe 4 proc. swego budżetu. Jak wynika z raportu Dariusza Kraszewskiego i Karola Mojkwoskiego z Fundacji

Batorego „Budżet obywatelski w Polsce”, większość gmin, w których wykorzystuje się to rozwiązanie, przeznacza na BO 0,5–1 proc. swych pieniędzy i raptem kilka procent całego budżetu inwestycyjnego. Ma to swoje konsekwencje – w efekcie bowiem z tych środków można pokryć niewielkie wydatki. Ot w sam raz, by mieszkańcy „mogli trochę zaszaleć”, jak paternalistycznie ujął to prezydent Kołobrzegu.

## Deficyt partycypacji

Paternalizm władz samorządowych widoczny jest także w innych elementach BO. Objawia się np. chęcią posiadania kontroli nad każdym kolejnym etapem procesu decyzyjnego. Oparty na zasadach konsultacji społecznych zakłada, że decyzje podjęte przez mieszkańców będą wiążące przy ustalaniu budżetu samorządu, choć w praktyce bywa z tym różnie. Jak np. w przypadku pilotażowego uchwalania BO w 2013 r. w lubelskiej dzielnicy Rury, której Rada, wbrew wcześniejszym zapo-

wiedziom, zdecydowała się nie uwzględnić wyników i przeznaczyła swoją rezerwę celową na projekt, który zajął w głosowaniu dopiero piąte miejsce.

Mieszkańców zachęca się do wypełniania przygotowanych wcześniej formularzy, ewentualnie zbierania odpowiedniej liczby podpisów, jednak w większości przypadków nie daje się przestrzeni do dyskusji nad nimi. W Sopocie, który był w Polsce jednym z prekursorów BO, odbywają się dwie tury spotkań z mieszkańcami, które służą właściwie tylko informacji dotyczących sposobu wypełniania formularzy. Jak pisze Wojciech Kłębowski z Instytutu Obywatelskiego w broszurze „Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi”, „spotkania nie są [...] okazją do rozmowy o polityce miejskiej, wręcz przeciwnie – ujawnienie istniejących konfliktów pomiędzy zaangażowanymi stronami i wyrażenie odmiennych wizji miasta nie wydaje się ich celem”.

Podobne wrażenie odniosłem z własnego, lubelskiego podwórka, gdzie spotkania z mieszkańcami ograniczały się do elementu informacyjnego (skądinąd bardzo ważnego) oraz „maratonu pisania wniosków”. Co więcej, samo zgłoszenie projektów nie oznacza ich poddania pod głosowanie. I nie chodzi tu tylko o odsiewanie przez ekspertów tych pomysłów, które z przyczyn prawnych bądź finansowych nie są możliwe do zrealizowania, lecz także o to, że często ktoś „na górze” dokonuje arbitralnej preselekcji.

Z drugiej strony władze gminne kładą spory nacisk na powszechność głosowania. Zdarzają się co prawda śmieszne wyjątki (np. gmina Kargowa, w której głosowało raptem 90 osób, „w wyznaczonym czasie w Sali posiedzeń Urzędu Miejskiego, pokój nr 20”), jednak w bardzo wielu gminach

możliwe jest głosowanie przez Internet. W efekcie w plebiscycie często bierze udział spory odsetek mieszkańców (np. w Białymstoku 50 tys. z 300 tys.). Ma to jednak swoje minusy, jak choćby oddawanie mało przemyślanych głosów lub też głosowanie za inne osoby (np. „na kilka PESEL-ów” przez jedną osobę, co miało miejsce w Lublinie), także brak obowiązku osobistego stawienia się przy urnie powoduje innego rodzaju nadużycia.

## **Lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa Czuby rozprowadzała wśród mieszkańców wypełnione karty do głosowania – wpisując swoje numery PESEL, mogli zagłosować na wskazane przez zarząd projekty**

Przykładowo lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa Czuby rozprowadzała wśród mieszkańców wypełnione karty do głosowania – wpisując swoje numery PESEL, mogli zagłosować na wskazane przez zarząd projekty, podobnie w pewnej szkole w Krakowie nauczyciele rozdawali rodzicom karty, dzięki którym mogli zagłosować za zakupem pomocy dydaktycznych do placówki. Tego typu podejście jest sprzeczne z założeniami budżetu obywatelskiego i promuje „baranie” głosowanie za wskazanymi przez innych projektami bez przynajmniej zapoznania się z innymi pomysłami.

## Jak to robią w Porto Allegre

Zupełnie inaczej wygląda realizacja budżetów obywatelskich w ich ojczyźnie – brazylijskim mieście Porto Allegre, które zafundowało sobie BO w 1989 r. (choć i tam władzom miasta udało się w połowie lat 2000. w pewnym zakresie ograniczyć autonomię mieszkańców). Już fakt, iż tam na budżet obywatelski przeznaczają się rokrocznie ok. 1/5 budżetu miasta,

**Dzięki decyzjom podjętym w ramach BO przez mieszkańców Porto Allegre odsetek domów, które miały dostęp do bieżącej wody, wzrósł z 78 proc. w 1989 do 99 proc. w 1999 r., do kanalizacji zaś w tym samym okresie z 46 do 83 proc.**

wskazuje na jakościową różnicę. Ogólnie rzecz biorąc, budżet obywatelski ustalają wybrani przez mieszkańców przedstawiciele obdarzeni mandatem imperatywnym, który wykonują na podstawie instrukcji wypracowanych podczas spotkań dzielnicowych i tematycznych. Mogą w nich uczestniczyć wszyscy mieszkańcy, którzy przechodzą szkolenie dotyczące budżetowania samorządu; nad każdym z etapów od strony merytorycznej czuwają urzędnicy i prawnicy.

Pojawia się pytanie o sens de facto dublowania roli władz przedstawicielskich miasta – zwłaszcza, że i tu ostatecznie decyzje podejmują reprezentanci miesz-

kańców wchodzący w skład rady budżetu partycypacyjnego. Odpowiedzią może być specyficzna sytuacja w brazylijskim samorządzie związana z dużą nieufnością wobec elit politycznych (zresztą – czy tak bardzo specyficzna?). Ale nie tylko: władze miejskie odpowiedzialne nie tylko za budżet inwestycyjny mają w instytucji budżetu partycypacyjnego wsparcie przy wskazywaniu celów, jakich mieszkańcy najbardziej się domagają. Efekty reformy pokazują, że mieszkańcy często w przeszłości wskazywali na te obszary, o których władze obieralne myślały w niewielkim stopniu. Jak wynika z badania przeprowadzonego przez Bank Światowy, dzięki decyzjom podjętym przez mieszkańców odsetek domów, które miały dostęp do bieżącej wody, wzrósł z 78 proc. w 1989 do 99 proc. w 1999 r., do kanalizacji zaś w tym samym okresie z 46 do 83 proc. (i to mimo że w tym czasie miasto się przecież rozrastało). Z drugiej strony należy pamiętać o stronie wydatkowej: miasto musiało się ze względu na rosnące inwestycje bardzo zadłużyć.

## Unikać efekciarstwa

Przykład Porto Allegre pokazuje, że demokracja partycypacyjna, której narzędziem jest uchwalanie budżetu obywatelskiego, może być uzupełnieniem demokracji reprezentatywnej, zwłaszcza wtedy, gdy elita polityczna odrywa się od swojej społecznej „bazy”, co dzieje się w wielu samorządach. Warto jednak nie tylko patrzeć na nią jako na narzędzie korygujące „normalną” sytuację, w której o wszystkim decydują wybrani przez nas przedstawiciele, lecz także jako na fundament podejmowania decyzji.

By budżet obywatelski wypełniał swoje funkcje, musi być w miarę dobrze fi-

nansowo wyposażony, powinien mieć również wbudowane mechanizmy utrudniające manipulację „wolą powszechną”. Jak największa liczba mieszkańców musi mieć możliwość wzięcia udziału w kolejnych etapach procesu decyzyjnego (co nie znaczy, że ostatecznie weźmie w nim udział!), którego ważnym elementem jest także deliberacja, wspólne ucieranie się stanowisk w poszukiwaniu rozwiązań, które będą brały pod uwagę zarówno lokalne potrzeby, jak i wspólne interesy całej zbiorowości. W budżecie obywatelskim nie jest ważne, ile projektów zostanie zgłoszonych i ile osób później zagłosuje, ale to, czy, mając do dyspozycji odpowiednią przestrzeń, mieszkańcy mogą wspólnie ustalić, na czym im najbardziej zależy.

Podstawowym grzechem polskich budżetów obywatelskich jest założenie,

iż najważniejszym elementem procesu decyzyjnego jest głosowanie – tymczasem decydowanie zaczyna się już na poziomie spotkań mieszkańców (nie jest moim celem wskazywanie lokalnym społecznościom, jak one powinny być organizowane). W efekcie demokracja partycypacyjna, której ważnym elementem powinna być deliberacja, przeradza się w pusty plebiscyt, wyścig o jak największą liczbę głosów bez brania pod uwagę potrzeb całej społeczności. To się może odbijać na wynikach i kończyć np. „zgarnianiem” całej puli przez większe i lepiej zorganizowane dzielnice.

I to się w końcu może odbić na całym projekcie – jeśli przy uchwalaniu BO będziemy nadal stawiać na efekciarstwo, a nie na realną aktywizację społeczną, ta idea może skończyć jako krótkotrwały eksperyment.