



Dialog dla rozwoju, czyli o budżetach obywatelskich

KRZYSZTOF BAKALARSKI

Papieski Wydział Teologiczny w Warszawie – Collegium Bobolanum

Warszawa

ORCID: 0000-0003-3892-069X

STRESZCZENIE

W kontekście kryzysu, jaki w świecie i w Europie przeżywa demokracja przedstawicielska, a zwłaszcza neoliberalne koncepcje funkcjonowania władz samorządowych, narzędzia demokracji partycypacyjnej jawią się jako alternatywa pozwalająca urzeczywistnić zyskujące coraz większą popularność idee tzw. prawa do miasta. Chęć uczestniczenia w odpowiedzialności za współzrządzenie i organizację przestrzeni, w której żyjemy, zgłaszają coraz silniejsze nieformalne organizacje mieszkańców nazywane ruchami miejskimi. Stają się one inicjatorami nowych sposobów zarządzania miastami. Jedną z takich idei jest tzw. budżet partycypacyjny, po raz pierwszy zastosowany w brazylijskim mieście Porto Alegre. Niewątpliwy sukces tych działań spowodował ogromną popularność tego narzędzia w świecie. Najpierw jako ciekawostka, a następnie swoista moda pojawił się także w Polsce. Niestety, wdrażając go w naszym kraju, zapomina się o najistotniejszym elemencie partycypacji, jakim jest dialog obywatelski. Prowadzi to często do negatywnych zjawisk społecznych. Mimo tego od początku 2018 r. budżet partycypacyjny został wprowadzony do porządku prawnego, jako obligatoryjny sposób działania największych polskich miast.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, demokracja, dialog, partycypacja, prawo do miasta

* * *

Od kilku lat, w coraz większej liczbie polskich miast uruchamiane są tzw. budżety obywatelskie, nazywane również budżetami partycypacyjnymi. Dotąd nie istniała jedna, centralnie opracowana procedura ustanawiania takich budżetów. Każda jednostka samorządu terytorialnego sporządzała ją we własnym zakresie, wprowadzając to narzędzie na podstawie

artykułu 5a „ustawy o samorządzie gminnym”, na mocy którego na terenie jednostek samorządu terytorialnego są organizowane konsultacje z mieszkańcami „w innych sprawach ważnych dla gminy”¹. W polskiej praktyce budżet obywatelski jest więc tożsamy z procesem konsultacji społecznych nad wybraną pulą środków finansowych wyodrębnionych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Miało to istotne znaczenie praktyczne, bowiem zgodnie z zasadami prowadzenia konsultacji społecznych ich wynik nie jest obowiązujący dla władz samorządu. Tak więc ustalenia podjęte przez mieszkańców na temat przeznaczenia środków budżetowych w postaci projektów przyjętych w głosowaniach powszechnych nie miały żadnej mocy prawnie wiążącej organy gminy. W 2018 r. w powyższym artykule ustawy wprowadzono zmiany odnoszące się do sposobu traktowania i organizowania budżetu obywatelskiego. Zapoczątkowane zostały ustawą z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. To ona formalnie wprowadziła do obiegu prawnego pojęcie budżetu obywatelskiego. Wprawdzie ustawa nadal uznaje budżet obywatelski za „szczególną formę konsultacji społecznych”, to jednak ustanawia obligatoryjność wykonania ustaleń budżetu, wskazując, że „zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego”². Oczywiście mogą się pojawiać różnego rodzaju niedomówienia wypływające ze sposobu interpretowania „istotności stopnia zmiany” wprowadzonej do wybranych zadań. Zawsze można wszak uznać, że poważna ingerencja jest tylko kosmetyką. To wielce nieprecyzyjny zapis ustawy, choć należy zakładać, że intencje prawodawcy były generalnie słuszne.

Równie ważnym zapisem jest ten, który w gminach będących miastami na prawach powiatu ustanawia obowiązek tworzenia budżetu obywatelskiego, wskazując zarazem minimalną jego wysokość określoną „na co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”.

Rady – gminne i powiatowe – mają ponadto uchwalić szczegółowe wymagania i zasady organizacji budżetu oraz procedury przyjmowania projektów zgłaszanych w jego ramach, zakładając przy tym, że projekty poddane pod głosowanie nie muszą mieć więcej podpisów poparcia niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt.

¹ Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

² Dz. U. z 2018 r., poz. 130.

Dotychczasowe oddolne inicjatywy wprowadziły budżet obywatelski w 34 (spośród 66 istniejących w Polsce) miastach na prawach powiatu. Tak więc nowe regulacje nakładają obowiązek organizacji budżetu dla niemal połowy takich miast, gdzie być może dotąd nikt nawet nie myślał o jego potrzebie. Ustawa, wprowadzając obowiązek organizacji budżetu, nie zapowiada wprawdzie jakichkolwiek sankcji za niewywiązanie się z niego, co z jednej strony może być postrzegane pozytywnie, jako brak kary za samorządne decyzje, ale z drugiej może prowadzić do lekceważenia prawa z powodu istnienia martwego przepisu.

W proponowanych przepisach wyraźną słabością jest obligatoryjność wprowadzania nowego mechanizmu. Wszelka obligatoryjność narzucana wspólnotom samorządowym sama w sobie jest zaprzeczeniem samorządności. Nie uwzględnia faktu, że aby narzędzia partycypacji były skuteczne, wspólnoty muszą chcieć ich stosowania. W przeciwnym razie staną się elementem manipulacji lub gry politycznej służącej interesom określonych sił. Partycypacja obywatelska nie może być przymusem, lecz powinna stać się dla społeczności lokalnych atrakcyjną możliwością. Na te zasady wskazują wszystkie krytyczne głosy opiniujące przedstawione regulacje, w tym także pochodzące ze środowisk samorządowych.

Jak oceniać powyższe kwestie? Czy problem leży jedynie w poczuciu zagrożenia wolności samorządu, czy może ma jakąś głębszą przyczynę?

Szukając odpowiedzi, należy niewątpliwie powiedzieć, czym jest budżet obywatelski. Dlaczego takie rozwiązania dotyczące wydatkowania publicznych pieniędzy znajdują prawne usankcjonowanie, a nawet dlaczego w ogóle rodzą się koncepcje nazwane partycypacją obywatelską. Wskazać należy, czym jest owa partycypacja dla demokracji, a także jakie miejsce we współczesnych politykach miejskich zajmują pomysły uczestnictwa obywateli w zarządzaniu. A wreszcie poszukać odpowiedzi na podstawowe pytania: Czy budżet obywatelski jest narzędziem pozwalającym wspólnotom lokalnym autentycznie wpływać na kierunki i procesy rozwoju miejsc, w których żyją, czy też jest tylko pozorowaniem partycypacji obywatelskiej stającej się usprawiedliwieniem dla niekontrolowanych działań władzy?

1. Partycypacja

Wbrew temu, co mogło by się wydawać, fundamentem demokracji wcale nie jest wolność czy prawa obywatelskie. Można powiedzieć, że są to efekty demokracji. Podstawową zaś jej cechą konstytutywną jest niewątpliwie uczestnictwo. Wyobraźmy sobie swoisty eksperyment myślowy, polegający na tym, że oto wszyscy obywatele uznali, iż ich prawem i wolnością jest oglądanie demokracji w telewizji. Zapewne bardzo szybko prze-

konaliby się, że demokracji już nie ma. Co by się stało gdybyśmy wszyscy jednocześnie, z różnych przyczyn, „wpadli na pomysł”, by nie uczestniczyć w najbliższych wyborach? Oczywiście nie powołalibyśmy organów upoważnionych do sprawowania władzy. W efekcie, jak się popularnie mówi, „władza leżałaby na ulicy”. Prawdopodobnie leżałaby tak niezbyt długo. Niechybnie ktoś by ją podniósł. Tyle tylko, że w efekcie przestalibyśmy żyć w demokracji.

Zakorzenione od starożytności pojmowanie demokracji jako uczestnictwa, czyli partycypacji obywateli, współcześnie nie jest jedynym. W opozycji do niego stoi elitystyczna koncepcja demokracji Josepha Schumpetera, w której konstytutywnym elementem demokratycznego systemu nie jest udział obywateli w rządzeniu, lecz konkurencja między elitami pretendującymi do sprawowania władzy³. Pogląd ten jeszcze wyraźniej prezentuje Giovanni Sartori, który twierdzi, że demokracja stanowi produkt uboczny konkurencyjnej metody rekrutowania przywództwa⁴. Podstawowym pojęciem tak postrzeganej demokracji są elity polityczne. Vilfredo Pareto dowodzi, że „twierdzenie o obiektywnej równości ludzi jest tak absurdalne, że nie zasługuje na to, aby je obalać” i dalej wskazuje, że „elity, by nimi pozostać, muszą zdominować inne grupy, które pretendują na jej miejsce”⁵. Choć Pareto nie opisywał elit systemu demokratycznego, to jednak wydaje się, że te jego spostrzeżenia doskonale komponują się z elitystycznym pojmowaniem demokracji, jedynie z tym zastrzeżeniem, że współczesne elity polityczne wyróżniają się nie tyle cechami moralno-intelektualnymi, jak to sobie wyobrażał Pareto, a raczej sprawnością stosowania technik manipulacji politycznej, pozwalających na zajęcie w społeczeństwie dominującej pozycji.

Jednak i w takim elitystycznym rozumieniu demokracji nie może się ona obyć bez uczestnictwa obywateli, choćby jedynie w wyborach. Tyle że uczestnictwo w wyborach ma charakter decyzji, która wyłącza jakiegokolwiek „reklamacje” w trakcie trwania kadencji, a od wybranych polityków nie wymaga żadnych zabiegów konsultacyjnych w sprawach bieżącego sprawowania władzy. Poglądy te wspierane są argumentami dotyczącymi wymagań znajomości procesów rządzenia i administrowania, dla których niezbędne stają się profesjonalizm i wysokie kwalifikacje specjalistyczne, w ogromnej mierze niedostępne przeciętnemu wyborcy. Obywatel, jako osoba nie zajmująca się zawodowo polityką, nie jest w stanie prawidłowo ocenić wielu zjawisk społecznych, gospodarczych czy politycznych. Dla-

³ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja* (Warszawa: PWN, 2009), 393.

⁴ Giovanni Sartori, *Teoria demokracji* (Warszawa: PWN, 1996), 347.

⁵ Vilfredo Pareto, *Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne* (Warszawa: PWN, 1994), 83.

tego efektywniej jest, gdy rządzenie powierzy się politykom, fachowcom, ekspertom.

Ważne dla życia współczesnych ludzi jest rozdzielenie sfery publicznej od sfery prywatnej, wiążące się z dominacją w demokracji liberalnej pojęcia wolności w jej wymiarze pozytywnym i negatywnym. Niezaprzeczalny fakt coraz niższej frekwencji wyborczej, bierność obywateli, brak zainteresowania polityką ma świadczyć o wyższości ochrony sfery prywatnej obywateli, wolnej od ingerencji państwa, i prowadzić do wniosków o braku zainteresowania współrządzeniem. Można jednak zarazem uznać, że brak takich instytucji jest właśnie przyczyną bierności politycznej obywateli, a poglądy elitystyczne należy traktować nie jako wyraz pragmatyzmu, ale raczej jako element wyrachowania i cynizmu elit politycznych, które dążą do swobody decyzyjnej i braku kontroli społecznej nad swoimi poczynaniami.

Nie ulega wątpliwości, że istnienie elit w zorganizowanych społeczeństwach demokratycznych jest niezbędne. Nie można jednak zapominać o tak istotnym czynniku budowania demokracji, jakim jest wiarygodność procesu, powodowana mechanizmem sprawczości podejmowanych przez obywateli działań, skalą autentycznego wpływu na kształt poczynań władczych, a w efekcie stan rzeczywistości. Kształtuje to pojęcie demokracji partycypacyjnej. Zwolennik partycypacyjnej teorii demokracji Robert Dahl wprost twierdzi, że „demokracja albo jest partycypacyjna, albo jej w ogóle nie ma”⁶. Twierdzi on także, że mimo specjalistycznej wiedzy pewnych ludzi, nie jest możliwe jednoznaczne wskazanie lepiej lub gorzej przygotowanych do rządzenia. Kwalifikacje takie mają wszyscy dorośli, którzy żyją pod rządami prawa⁷.

Partycypacja obywateli w rządzeniu polega na ich udziale w zbiorowych przedsięwzięciach mających na celu zaspokojenie wspólnie odczuwanych potrzeb. Pojęcia partycypacji nie należy zatem sprowadzać wyłącznie do aktywności wyborczej, uznając, że wybory to ważna, ale raczej spektakularna forma aktywności. Zwłaszcza że wszechobecny marketing polityczny sprowadzany jest w zasadzie do pojęcia marketingu wyborczego, a nie trwałego, codziennego sposobu działania instytucji władzy i ich funkcjonariuszy, który prowadzi do zaspokojenia społecznych potrzeb i oczekiwań. Do roli marketingu w polityce jeszcze powrócimy. Istotne w rozważaniach nad partycypacją jest też to, że środowiska obywatelskie, realizujące określone cele w formule partycypacyjnej, nie muszą włączać się uprzednio do jakiegoś środowiska politycznego, ani nawet popierać jakiegoś ugrupowania politycznego w zamian za realizację ich postulatów.

⁶ Robert Dahl, *Demokracja i jej krytycy* (Kraków: Znak, 1995), 315.

⁷ Robert Dahl, *O demokracji* (Kraków: Znak, 2000), 71.

Ponadto zbiorowe współdziałanie ludzi, synergia ich osobistych zasobów i kapitałów w ramach grupy rozwiązującej ważne dla środowiska społecznego problemy stanowi najważniejszy potencjał endogennych procesów rozwojowych, jakie są uruchamiane dzięki ukształtowaniu się tzw. kapitału społecznego⁸. Nie ma więc obiektywnych przesłanek, które dowodziłyby, że elity polityczne lepiej rozumieją, reprezentują i realizują interesy obywateli niż sami obywatele. W kontekście kryzysu funkcjonowania demokracji elitystycznej, przedstawicielskiej, powyższe spostrzeżenie powinno przekonywać o potrzebie poszukiwania rozwiązań pozwalających demokracji być bardziej demokratyczną.

Prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest więc, jak już wspomnieliśmy, źródłem systemu wolności i praw politycznych człowieka. Aktywny udział obywateli w lokalnych sprawach, w bieżącym decydowaniu o kierunkach rozwoju przyświecał twórcom odrodzonego w Polsce samorządu. Już od 1990 r. możemy więc mówić o rzeczywistej decentralizacji władzy publicznej. Można uznać, że formalnie istnieje pozioma struktura funkcjonowania społeczeństwa, charakterystyczna dla społeczeństwa obywatelskiego. Jednak wszelkie dane dotyczące zarówno frekwencji w wyborach, referendach czy konsultacjach, jak i codziennego zaangażowania w sprawy lokalne świadczą, że społeczeństwo nie uczestniczy w sprawach publicznych, a jednocześnie w coraz mniejszym stopniu uważa instytucje demokratyczne, w tym i samorząd terytorialny, za swoich reprezentantów⁹. Zjawisko niskiej partycypacji politycznej Polaków w sprawach samorządowych nie należy do zjawisk wyjątkowych, również na tle krajów Europy Zachodniej. Systematyczny spadek frekwencji w wyborach samorządowych w tych krajach tłumaczy się spadkiem zaufania do demokracji przedstawicielskiej oraz kryzysem tradycyjnej władzy lokalnej, jak również kryzysem proceduralnej legitymizacji władzy¹⁰. Powyższe przyczyny spadku zainteresowania sprawami lokalnymi w dotychczasowej, elitystycznej, formule organizacyjnej zarządzania terytorium i funkcjonowania samorządu prowadzić powinny do poszukiwania form upowszechniania partycypacji obywatelskiej, kreowania rozwiązań pozwalających na współrządzenie jak największej rzeszy obywateli. Jeżeli chcemy oczekiwać od ludzi odpowiedzialności za stan rzeczywistości, muszą oni mieć prawo

⁸ Piotr Sztompka, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej* (Kraków: Znak, 2016), 309.

⁹ Stanisław Michałowski, „Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie”, w *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. Stanisław Michałowski (Lublin: Wyd. UMCS, 2002), 99.

¹⁰ Janina Kowalik, „Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych”, dostęp 28 stycznia, 2018, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Annales_Universitatis_Mariae_Curie_Sklodowska_Sectio_K_Politologia/Annales_Universitatis_Mariae_Curie_Sklodowska_Sectio_K_Politologia-r2010-t17-n1, pdf, 85.

dokonywania wyborów kierunków rozwoju i podejmowania decyzji dotyczących spraw publicznych. Odpowiedzialność bowiem możemy ponosić jedynie za własne działania. Jeżeli zaś decyzje podejmują wyalienowane elity, nie dziwi, że obywatele nie widzą powodu do angażowania się.

Rozważania dotyczące procesów rozwojowych wskazują na dominującą pozycję w tej materii wspomnianych już czynników ludzkich nazywanych kapitałami – ludzkim i społecznym. Władza, nawet najbardziej profesjonalna, nie jest w stanie zastąpić potencjału kreatywnego tkwiącego w społecznym kapitale rozwojowym. Dlatego tak ważne stają się instytucje partycypacji społecznej szerszej od tych standardowo przypisanych samorządności, takich jak wybory, referendum czy konsultacje społeczne, zwłaszcza jeśli ich efektywność jest znikoma głównie za sprawą niskiej frekwencji. W przypadku zaś konsultacji, przeprowadzanych zazwyczaj ze względu na obowiązek ustawowy, ich wynik, jak już wspominaliśmy, i tak nie jest obligatoryjny dla rządzących. To zapewne nie wzmacnia motywacji do angażowania się. Z racjonalnego punktu widzenia jest też zachowaniem uzasadnionym ze względu na małą siłę sprawczą lub też całkowite ignorowanie przez władzę samorządową wyników konsultacji. Nie sprzyja to także wzmacnianiu poziomu zaufania społecznego do instytucji publicznych i sposobu, w jaki zarządzają one wspólnymi zasobami.

2. Neoliberalizm a „prawo do miasta”

Dominującym sposobem na rozwój współczesnych miast, nie tylko w Polsce, jest urbanizacja¹¹. Stała się ona podstawowym narzędziem neoliberalnej ekonomicznej i politycznej zmiany. Neoliberalizm zakłada osiągnięcie rozwoju społecznego i satysfakcji człowieka przez wyzwolenie jednostkowej przedsiębiorczości i potencjału kreatywnego. Prowadzi do tego przez deregulację gospodarki, prywatyzację sektora publicznego i zezwolenie kapitałowi prywatnemu na nieograniczoną penetrację miejskiej przestrzeni. Wszystkie zasoby terytorium stawiane są do dyspozycji kapitału, który rozwija się przez ich eksploatację. Nie jest zobowiązany do działań służących ich odnowie. „W poszukiwaniu zysku miasto bez ustanku rozlewa się na nowe tereny. Obszary już zabudowane poddaje się przebudowie. Miejska przestrzeń traktowana jest czysto merkantylnie jako obszar nieustającej spekulacji”¹². Tym ekonomicznym procesom towarzyszy zmiana

¹¹ David Harvey, *Bunt miast: Prawo do miasta i miejska rewolucja* (Warszawa: Bęc Zmiana, 2012).

¹² Jan Śpiewak, „Ruchy miejskie. Czyli potyczki o władzę w polu inteligencji w kontekście przemian systemu neoliberalnego”, dostęp 24 stycznia, 2018, <http://kulturawspolczesna.pl/read.pdf>.

polityczna nazwana przez Davida Harveya „miejską przedsiębiorczością”¹³. W tej perspektywie głównym zadaniem samorządu staje się zdobywanie kapitału i przeprowadzanie nowych, najczęściej infrastrukturalnych inwestycji. Władza lokalna działa w coraz większym stopniu jak korporacja, przekształcając zasoby publiczne w zaplecze udanych, prywatnych przedsięwzięć biznesowych. Przez mechanizmy menedżeryzmu oraz coraz powszechniejsze korzystanie z narzędzi marketingu samorządy zyskują coraz większą sprawność, a polityka nakierowana na dominację inwestycji infrastrukturalnych ma być dowodem na rozwój i modernizację. Ma zarazem legitymizować władzę. Jednocześnie jednak kreuje sojusz władz samorządowych z biznesem ponad możliwościami społecznej kontroli. Staje się to zarzewiem kryzysu miejskiej tożsamości i obywatelskiej aktywności.

W zgodzie z neoliberalnymi ideami nastąpiła w naszym kraju deregulacja planowania przestrzennego, co pozwoliło na niekontrolowane, żywiołowe działania inwestycyjne, opierające się nie na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, jakimi są plany zagospodarowania przestrzennego, ale na indywidualnych decyzjach administracyjnych wydawanych przez urzędników poza możliwością jakiegokolwiek społecznej kontroli. Czyni to proces inwestycyjny wielce nietransparentnym, a nawet można powiedzieć – korupcyjnym. W efekcie rodzą się tak chaotyczne i negatywne społecznie skutki jak: degradacja i prywatyzacja przestrzeni publicznych, unikalne w kontekście europejskim zjawisko grodzenia „ekskluzywnych” osiedli, niekontrolowany rozwój przedmieść, zawłaszczanie i zabudowa terenów zielonych, degradacja korytarzy napowietrzających miasta. W ten sposób sukcesy ekonomiczne inwestorów, zwłaszcza deweloperów, nie idą w parze z jakością życia mieszkańców, stanem przestrzeni publicznej i jakością powietrza, z funkcjonalnością infrastruktury drogowej, transportem zbiorowym, dostępnością wielu usług społecznych, kulturowych, zdrowotnych itd. Bolączki polskich miast są na tyle duże, że Bohdan Jałowicki, socjolog miast, porównał sposób ich rozwoju do funkcjonowania miast Trzeciego Świata¹⁴.

Neoliberalna koncepcja rozwoju upatruje źródeł zmiany w czynnikach egzogennych, zewnętrznych względem potencjału lokalnego. Otwiera miasta na zewnętrzny, prywatny kapitał, oddaje w jego ręce miejskie, często unikatowe zasoby. Obok kapitału finansowego dostrzega się jeszcze znaczenie rozwojowe kapitału ludzkiego, indywidualnych umiejętności i przedsiębiorczości. Brak jednak tu miejsca na uruchamianie zasobów en-

¹³ Wojciech Kęblowski, „Budżet partycypacyjny. Ewaluacja”, dostęp 29 stycznia, 2018, <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf>.

¹⁴ Bohdan Jałowicki, „Czy Warszawa będzie miastem III Świata”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (2006).

dogennych, na współdziałanie ludzi, na dialog, deliberację i partycypację, na kreowanie kapitału społecznego.

Proces nieodwracalnej eksploatacji tkanki miejskiej i chaotyczny rozwój miast odbywa się w społecznej próżni. Mają ją wypełniać organizacje społeczne. To one miały stać się kręgosłupem społeczeństwa obywatelskiego. Samo pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” nie jest jednoznaczną kategorią socjologiczną czy polityczną. Jedni, mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, wskazują na sferę społecznej organizacji i aktywności ludzkiej, inni na życie polityczne i samorządowe. Jeszcze inni podkreślają aspekt ekonomiczny. Zgoda panuje jednak co do tego, że społeczeństwo obywatelskie odnosi się do zachowań i przekonań, które sprawiają, że demokracja jest systemem żywym i atrakcyjnym¹⁵.

Z różnorodnych definicji społeczeństwa obywatelskiego możemy wywieść uogólnienie, że pojęcie to skupia się na aktywności obywateli, na kształtowaniu kapitału społecznego i pluralizmie, a efektem instytucjonalnym jego istnienia stają się różnorodne organizacje powoływane przez obywateli, np. stowarzyszenia i fundacje. Coraz częściej jednak formalne organizacje obywatelskie, tworzące tzw. sektor instytucji pozarządowych, poddawane są krytyce. Nie spełniły one pokładanych w nich nadziei. Stało się tak, ponieważ organizacje pozarządowe również padły ofiarą neoliberalnej logiki – instytucjonalizując się i profesjonalizując, zapomniały o swojej społecznej misji. Praktyka dowodzi, że po pewnym czasie realizacja potrzeb, które były przyczyną powstania organizacji, przestaje być celem. Staje się nim samo trwanie uzależnione od zdobycia środków finansowych. Organizacje pozarządowe, zamiast zachować autonomię, uzależniają się więc od grantodawców, którymi w przeważającej mierze są władze samorządowe. Trudno jest kształtować alternatywę dla neoliberalnej polityki organów samorządowych, podczas gdy istnienie organizacji zależne jest od finansów, jakimi dysponuje władza. Często też wskazuje się, że organizacje pozarządowe zamiast budować aktywne społeczeństwo, pobudzać zainteresowanie sprawami publicznymi, w praktyce wyręczają społeczeństwo, zawłaszczając dla siebie przestrzeń społecznej aktywności, stając się w efekcie składową rządzących elit. W coraz bardziej sprofesjonalizowanym świecie trzeciego sektora nie ma wiele miejsca dla ludzi niebędących ekspertami. Trudno więc w tak funkcjonującym społeczeństwie obywatelskim o autentyczną podmiotowość obywatelską, o udział każdego, kto tego pragnie, we współrządzeniu zamieszkiwanym terytorium.

Rośnie wśród ludzi niechęć do działań formalnych, niechęć do monopolizacji dyskusji o problemach społeczności przez tzw. organizacje

¹⁵ Jan Herbst, *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego* (Warszawa: Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2005), 20.

pozarządowe – NGO-sy. Przekonanie, że nie trzeba być członkiem żadnej organizacji, by mieć prawo i możliwość do wypowiedzania się na temat kierunków rozwoju miejsca zamieszkania i robienia czegoś społecznie pożytecznego, w sytuacji braku takich możliwości staje się źródłem wycofania społecznego, ucieczki w prywatność. Wskazane więc staje się poszukiwanie takich sposobów działania obywatelskiego, które wykroczyłyby poza schematy funkcjonowania formalnych instytucji pozarządowych. Przykłady takiej aktywności znaleźć można pośród różnych grup organizujących się spontanicznie. Nazwano te grupy „ruchami miejskimi”.

Pojęcie ruchów miejskich spopularyzował w latach osiemdziesiątych Manuel Castells, który za najważniejsze ich cechy uznał to, że identyfikują się one z miastem i ideą obywatelskości, ich działanie jest lokalne i terytorialnie określone, a skupiają się wokół trzech najważniejszych kwestii: zbiorowej konsumpcji, tożsamości kulturowej i politycznego zaangażowania¹⁶. W ujęciu Castellsa konflikty miejskie miały charakter klasowy. Ofiarami neoliberalnej polityki miejskiej stają się przede wszystkim przedstawiciele najuboższych warstw społeczeństwa i mniejszości etnicznych. To w nich najbardziej uderza spekulacja gruntami oraz ograniczanie jakości i dostępności usług publicznych. Ruchy miejskie już od buntów studenckich z 1968 r. stały się wyrazem sprzeciwu wobec neoliberalnego państwa. To one pozwoliły francuskiemu filozofowi Henriemu Lefebvre sformułować koncepcję „prawa do miasta”.

Prawo do miasta rozumiane jest jako prawo do życia w społeczeństwie, w którym każdy ma równe prawa i możliwości samospelnienia. Ideę szczegółowo opracował brytyjski lewicowy socjolog, David Harvey¹⁷. Ruchy miejskie, które stanowią wyraz społeczeństwa obywatelskiego szukającego reformatorskich form zmiany przestrzeni miejskiej, są właśnie wyrazem praktycznego zastosowania prawa do miasta. W fenomenie ruchów miejskich zrodziło się pojęcie „miastopogląd”. Zostało ono wprowadzone do zapisów tzw. Karty Lipskiej wskazującej wartości, jakimi powinien charakteryzować się rozwój miast. Karta została przyjęta w 2007 r. na nieformalnym spotkaniu ministrów rozwoju i spójności terytorialnej państw Unii Europejskiej. Za najistotniejszą wartość uznaje ona rozwój oparty na lokalnych zasobach oraz upodmiotowieniu mieszkańców. „Miastopogląd” tworzy nową, niejako „międzyideową” ideologię łączącą aspekty ekologiczne, istotne z punktu widzenia koncepcji zrównoważonego rozwoju, lewicowe postulaty społecznego wyrównywania szans oraz myśli liberalne wspierające rozwiązania gospodarcze¹⁸.

¹⁶ Jan Śpiewak, „Ruchy miejskie”.

¹⁷ David Harvey, *Bunt miast*.

¹⁸ Lech Mergler, Kacper Pobłocki, Maciej Wudarski, *Anty-Bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu* (Warszawa: Res Publica Nowa, 2013), 38.

Zachodnie ruchy miejskie to przede wszystkim ruchy lokatorskie i anarchistyczne. Skupiają one wielu członków, są otwarte i silnie zakotwiczone w lokalnych społecznościach. Rekrutują się ze wszystkich klas i warstw społecznych, stawiają radykalne postulaty przebudowy życia społecznego. W Polsce zarówno rodowód, jak i charakter ruchów miejskich jest inny, chociaż odpowiadają na podobne wyzwania. Polskie ruchy miejskie rekrutują się ze środowisk inteligenckich, dopisując kolejną kartę do znaczenia tej warstwy społecznej w tradycji rozwojowo-cywilizacyjnej Polski.

Początek funkcjonowania takich nieformalnych grup obywatelskich miał rodowód w działaniach sprzeciwu typu NIMBY (*Not In My Backyard* – „nie na moim podwórku”) wobec kontrowersyjnych inwestycji władz miast. Bodaj pierwszą niesformalizowaną aktywnością obywatelską, polskim ruchem miejskim wpisującym się w koncepcję prawa do miasta, stała się Grupa Pewnych Osób z Łodzi. Początki inicjatywy sięgają lipca 2006 r. Przez ponad dwa lata akcje Pewnych Osób ewoluowały od działań o charakterze protestu do bardziej dojrzałych form aktywności, które nie ograniczały się jedynie do krytyki i kontrolowania władz, ale polegały również na inicjowaniu publicznej debaty czy też projektach zwiększających udział mieszkańców w rządzeniu. Inicjatywa ta i podobne do niej działania wpisują się w sformułowaną przez Annę Gizę-Poleszczuk koncepcję „chałupniczego społeczeństwa obywatelskiego”, które rodzi się w odpowiedzi na rzeczywiste potrzeby ludzi¹⁹. Niestety, ruchy te nie są masowe. To poważna słabość nie tyle samych ruchów, ile społeczeństwa, a może bardziej atmosfery niemożności i budowanej opinii o niskiej efektywności społecznego angażowania się. Rafał Drozdowski, opisując oddolne praktyki niezależnej partycypacji mieszkańców w kształtowaniu przestrzeni miejskiej, takie choćby jak zakładanie i pielęgnacja przybłokowych ogródków, stwierdza, że „posiadanie stałych, powtarzających się obowiązków jawi się tu jako rodzaj przywileju (...). Po drugiej stronie są »ci, którzy nic nie muszą«. Ale to właśnie jest samą esencją ich społecznego wykluczenia. Ów podział na tych, którym (jeszcze) nie odmawia się prawa do posiadania obowiązków (...) oraz tych, którym już je odebrano (bądź którzy sami się ich pozbawili), jest notabene chyba jedną z najbardziej dramatycznych osi dzisiejszych nierówności”²⁰. Na szczęście jednak, ci, którym „jeszcze się chce”, czy inaczej – „którym jeszcze się nie zabrania”, choć nieliczni, są aktywni we wprowadzaniu zmian w miastach, w których funkcjonują, a przynajmniej w dopominaniu się o takie zmiany. Platformą kontaktu i mobilizacji jest dla nich internet, zwłaszcza media społecznościowe.

¹⁹ Jan Śpiewak, „Ruchy miejskie”.

²⁰ Kacper Pobłocki, „Prawo do odpowiedzialności”, dostęp 31 stycznia, 2018, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/9014/6/miessen-poblocki.pdf>.

Ruchy społeczne doby internetu nie mają zorganizowanej struktury. Tworzą horyzontalną sieć równych sobie uczestników, których do współpracy bardziej pobudza chęć czynienia zmiany niż struktura, hierarchia czy formalne przywództwo. Członkowie tych nieformalnych grup podejmują działania na rzecz aranżacji przestrzeni najbliższej ich miejscu zamieszkania, uczestniczą w publicznych debatach, wywierają nacisk na urzędników, namawiają do szerszych konsultacji oraz lobbują za odpowiadającymi na ich oczekiwania rozwiązaniami prawnymi. To w ogromnej mierze młodzi, wykształceni ludzie, mieszkańcy nowych, deweloperskich osiedli, którym doskwiera nijakość miejsc, w którym żyją. W następstwie ich działania zrodziło się pojęcie „miejski aktywista”. Środowisko to w skali kraju stało się na tyle duże, że w 2011 r. zorganizowało Kongres Ruchów Miejskich, który stał się już coroczną imprezą. Kongres opracował kodeks tez miejskich, które wprost odnoszą się do koncepcji „prawa do miasta”. Tezy tworzą ramy programowe ruchu, którego podstawą stał się zrównoważony rozwój miast i odnowa demokracji przez obywatelską partycypację²¹. Podstawowym postulatem ruchów miejskich jest to, że miasto jest dla mieszkańców, gdyż stanowi podstawowe środowisko ich życia. Dlatego mają oni prawo do korzystania z jego zasobów i współdecydowania o nim jako jego gospodarze. To jest właśnie ich prawo do miasta. A biznes, władza czy polityka powinny im w tym pomagać²².

Coraz więcej państw narodowych adaptuje swoje prawo do nowej sytuacji i ewolucji demokracji. Najlepszym przykładem jest Brazylia. To pierwsze i na razie jedyne państwo, które wpisało „prawo do miasta” do konstytucji. W 2001 r., po kilkunastu latach burzliwych debat i konsultacji, uchwalono, że „prawo do miasta” oznacza z jednej strony prawo dostępu do środków zbiorowej konsumpcji (mieszkań, wody, transportu, usług, zieleni itd.), a z drugiej – prawo do współdecydowania. W praktyce obie formy rozumienia tego prawa splatają się. Partycypacyjna aktywność mieszkańców ukierunkowana jest bowiem na najważniejsze decyzje dotyczące zbiorowej konsumpcji i usług komunalnych. Najlepszym tego przykładem są popularne w brazylijskich miastach budżety partycypacyjne. Są one najefektywniejszym wyrazem realizacji zasad „prawa do miasta”, pozwalają bowiem mieszkańcom współdecydować o całej przestrzeni miejskiej. Zamiast opierać procesy partycypacyjne na konsultacjach, które zwykle dotyczą małego wycinka miejskiej rzeczywistości i nie mają mocy decyzyjnej, budżety partycypacyjne przekazują mieszkańcom wpływ na wszystkie aspekty życia miasta – od kwestii mieszkaniowych, transportowych i społecznych po kulturalne, edukacyjne i środowiskowe. Mieszkańcy w procedurze budżetu

²¹ Lech Mergler, Kacper Pobłocki, Maciej Wudarski, *Anty-Bezradnik przestrzenny*, 38.

²² Tamże, 34.

partycypacyjnego współdecydują o przestrzeni miejskiej, mając do dyspozycji wszystkie lub znaczącą część środków inwestycyjnych miast.

3. Narodziny budżetu partycypacyjnego

Koncepcja budżetu partycypacyjnego narodziła się w brazylijskim mieście Porto Alegre. To miasto o długiej tradycji działalności nieformalnych organizacji sąsiedzkich. Pierwsze tego typu inicjatywy powstały już w 1945 r., a popularności nabrały po upadku dyktatury wojskowej w 1984 r. Z organizacjami sąsiedzkimi zaczęły współpracę wspólnoty katolickie działające w ramach tzw. teologii wyzwolenia. Aktywność ta doprowadziła do zrodzenia się Federacji Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre. Istotnym postulatem Federacji było dążenie do przeniesienia procesu decyzyjnego dotyczącego zarządzania miastem bliżej obywateli. W 1985 r. Federacja przedstawiła projekt wprowadzenia w mieście budżetu partycypacyjnego. Doświadczenia te wskazują, że kluczem do udanej formuły partycypacji, w tym przede wszystkim budżetu partycypacyjnego, jest inicjowanie tego procesu nie „z góry”, ale przede wszystkim oddolnie przez samych obywateli. Po wygranu wyborów lokalnych przez lewicową Partię Pracowników burmistrz i radni, reprezentujący tę partię, zdecydowali o wprowadzeniu w życie struktur pozwalających na uczestnictwo mieszkańców w opracowywaniu budżetu miejskiego. Po wielu perturbacjach postanowiono całkowicie przekazać zebraniom mieszkańców władzę w kwestii opracowania i decydowania o budżecie miejskim, zarówno w zakresie inwestycji, jak i funkcjonowania miasta. Projekt przygotowanego przez mieszkańców budżetu, aby spełnić kryteria legalności, miał być przedstawiany burmistrzowi i zatwierdzany oficjalnie przez Radę Miasta. Jednakże by nie budzić podejrzeń, że planowany wysiłek ludzi to działania pozorne, burmistrz i radni złożyli ślubowanie, że etap zatwierdzania budżetu będzie wyłącznie formalnością szanującą ustalenia poczynione przez mieszkańców. W 1990 r. oficjalnie wprowadzono budżet partycypacyjny. Jego podstawą jest dialog społeczny – deliberacja. Opiera się on na jednorocznych cyklach zgromadzeń i spotkań, które odbywają się na dwóch poziomach: terytorialnym (dotyczącym 16 osiedli miasta) i tematycznym (dotyczącym poszczególnych aspektów rozwoju miasta jako całości).

Pojedynczy cykl składał się z trzech etapów. Pierwszy etap (marzec-kwiecień) rozpoczynały otwarte zgromadzenia na 16 osiedlach i w 5 obszarach tematycznych dotyczących problematyki ogólnomiejskiej. Ich celem było udzielenie mieszkańcom podstawowych informacji dotyczących budżetu partycypacyjnego, jak również przyciągnięcie nowych uczestników. Spotkaniom towarzyszyła szeroko zakrojona kampania informacyj-

na organizowana przede wszystkim przez władze. Na zgromadzeniach mieszkańcy uzyskiwali informacje dotyczące inwestycji zrealizowanych w poprzednim roku oraz projektów proponowanych do realizacji przez przedstawicieli Urzędu Miasta w nowym roku, a także dokonywali rewizji zasad przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego. Co ważne, mieszkańcy wspólnie określali priorytety inwestycyjne miasta. I choć co roku ulegały one zmianom, wiele zagadnień, takich jak: polityka mieszkaniowa, edukacja, infrastruktura drogowa czy kanalizacja, regularnie wybierano jako najważniejsze.

Pod koniec serii zgromadzeń mieszkańcy głosowali na delegatów reprezentujących poszczególne osiedla na forach tematycznych i terytorialnych. Delegaci musieli uzyskać nie większość głosów, ale poparcie określonej liczby mieszkańców, których odtąd bezpośrednio reprezentowali na forach. Liczba głosów koniecznych do uzyskania poparcia systematycznie się zwiększała wraz ze wzrostem uczestnictwa mieszkańców w budżecie partycypacyjnym. W pierwszym roku jego funkcjonowania (1990) w zgromadzeniach publicznych wzięło udział zaledwie 976 mieszkańców, podczas gdy w 2004 r. w proces decyzyjny było zaangażowanych już ponad 50 tys. osób, uczestniczących w oficjalnych zgromadzeniach dzielnicowych i tematycznych. Co istotne, w procesie licznie brały udział osoby o najniższych dochodach, które zwykle trudno jest zachęcić do aktywnego udziału w życiu publicznym²³.

Zaraz po wyborze delegaci uczestniczyli w kilkudniowych warsztatach dotyczących zarządzania miastem (w szczególności jego budżetem), zdobywając wiedzę i umiejętności potrzebne w dalszej działalności. Delegaci byli wybierani na roczną kadencję, teoretycznie bez możliwości reelekcji. Nie otrzymywali żadnego wynagrodzenia i podlegali ścisłej kontroli mieszkańców, którzy ich poparli. Mogli być w każdej chwili odwołani. W praktyce oznaczało to, że mieszkańcy, którzy nie mieli możliwości lub chęci zaangażowania się w dalsze dyskusje nad budżetem miejskim, mieli pewność, że wybrany przez nich delegat będzie reprezentował potrzeby ich osiedla i przedyskutowane przez nich priorytety.

Podczas drugiego etapu (kwiecień-maj) odbywały się tzw. spotkania pośrednie – na poziomie terytorialnym delegaci rozmawiali z mieszkańcami o potrzebach poszczególnych osiedli lub mniejszych obszarów (poszczególnych ulic czy podwórek), podczas gdy na poziomie tematycznym dyskutowano o projektach ogólnomiejskich. To na spotkaniach pośrednich powstawały właściwe propozycje inwestycyjne, które były jednocześnie

²³ Marta Szaranowicz-Kusz, „Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta?”, dostęp 29 stycznia, 2018, <https://poledialogu.org.pl/wp-content/uploads/2016/05/Budzet-partycypacyjny.-Jak-mieszkanicy-moga-decydowac.pdf>.

hierarchizowane na podstawie trzech kryteriów: priorytety inwestycyjne ustalone przez mieszkańców na etapie pierwszym, współczynnik „jakości życia” w dzielnicy, której dotyczyła dana inwestycja (jakość i dostępność poszczególnych usług i elementów infrastruktury), oraz liczba mieszkańców. Tym samym środki trafiały do najbardziej potrzebujących obszarów miasta i grup społecznych. Spotkania pośrednie trwały około dwóch godzin i cieszyły się ogromną frekwencją (zwłaszcza osób niezamożnych i kobiet) – to tutaj odbywały się najgorętsze dyskusje i nierzadko dochodziło do konfliktów między uczestnikami. Co ważne, aż do tego momentu wszystkie spotkania i fora w ramach budżetu partycypacyjnego były w pełni otwarte. Żaden z „uczestników” procesu – niezależnie od funkcji sprawowanych poza budżetem partycypacyjnym – nie był w żaden sposób uprzywilejowany. W dyskusjach uczestniczyli eksperci z Urzędu Miasta, odbywały się też wizyty w miejscach potencjalnych inwestycji, pozwalające delegatom i mieszkańcom naocznie ocenić potrzeby poszczególnych obszarów miasta.

W trzecim etapie (maj-lipiec) ponownie zawiązywały się otwarte zgromadzenia – tym razem, by wybrać członków Rady Budżetu Partycypacyjnego z każdego zgromadzenia terytorialnego i tematycznego. Członkowie Rady mogli być wybrani tylko dwa razy i – podobnie jak delegaci – byli ściśle kontrolowani przez mieszkańców i nie otrzymywali wynagrodzenia. Rada miała za zadanie zebrać zhierarchizowane propozycje z całego miasta i porównać ich listę z dostępnymi środkami (na których ilość Rada miała wpływ, współdecydując o lokalnej polityce podatkowej) oraz istniejącymi regulacjami formalno-prawnymi. Efektem jej pracy był projekt budżetu miejskiego – od października do grudnia kolejno przedyskutowany z mieszkańcami na spotkaniach w dzielnicach, a następnie przekazany administracji i przekształcony przez Radę w plan inwestycyjny, którego wdrożenie było ściśle monitorowane przez mieszkańców.

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre w latach 1990-2004 utożsamiał wszystkie cechy reformy polityki miejskiej. Do dyspozycji mieszkańców przekazał w praktyce całość miejskich środków inwestycyjnych. Spowodowało to, że zniknął klientelizm, ukrócono korupcję oraz znacząco poprawiła się jakość służby zdrowia, edukacji, dostęp do bieżącej wody, transportu publicznego, systemu oczyszczania miasta. W Porto Alegre jest najmniejsza śmiertelność niemowląt w całej Brazylii, najdłuższa średnia życia, najwięcej szkół i największa dostępność wielu usług publicznych. To niewątpliwie zasługa działania obywatelskiej partycypacji w stanowieniu priorytetów inwestycyjnych miasta.

Okres działania pozwolił na wskazanie trzech kluczowych zasad funkcjonowania budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre. Były to przede wszystkim:

- oddolna demokracja wyrażana przez spotkania mieszkańców dzielnic;
- zasada sprawiedliwości społecznej realizowana za pomocą sposobu lokowania środków finansowych w obszary zaniedbane i najbiedniejsze;
- kontrola społeczna wydatkowania pieniędzy publicznych wykonywana przez Radę Budżetu Partycypacyjnego²⁴.

Mimo sprawności działania i doskonałych efektów obecnie budżet partycypacyjny w Porto Alegre nie działa najlepiej. Jak przestrzega Bartłomiej Grubich²⁵, nic nie jest dane na zawsze. Sytuacja zmieniła się od momentu, gdy wybory samorządowe wygrała inna partia, która dąży do tego, by zmniejszyć budżet oraz ograniczyć jego znaczenie. Podobnie dzieje się wszędzie tam, gdzie do władzy dochodzą ugrupowania konserwatywne lub liberalne, np. w kolumbijskim mieście Medellin. Budżet partycypacyjny uznany został tu za część polityki publicznej, co powoduje, że prezydent miasta jest zobowiązany do organizacji budżetu partycypacyjnego na poziomie co najmniej 5% ogólnego budżetu. Gdy miastem rządziły władze propartycypacyjne, to udział tego mechanizmu w całości wydatkowanych środków miejskich wynosił nawet 11%. Gdy wybory wygrały siły niechętne obywatelskiej partycypacji najchętniej pozbyłyby się tego narzędzia. Ponieważ jednak budżet jest zagwarantowany prawnie, nie można go zlikwidować. Można jednak ograniczyć go do poziomu minimalnego. Odnosząc jednak ten minimalny 5-procentowy poziom budżetu partycypacyjnego do proponowanych w polskiej ustawie 0,5 % środków miejskich, łatwo wskazać, gdzie, mimo wszystko, poważniej traktuje się udział obywateli w realizowaniu polityk miejskich.

Mimo różnego rodzaju problemów i oporów sił niechętnych partycypacji mieszkańców we władaniu miejską kasą, pozytywne doświadczenia wyrastające ze stosowania budżetu partycypacyjnego spowodowały jego niezwykle popularność. Szacuje się, że w Ameryce Łacińskiej stosuje go ok. 1000 jednostek samorządowych na 16 tys. istniejących. W Europie w kilkuset miastach mieszkańcy mają możliwość decydowania w mniejszym lub większym stopniu o przeznaczeniu pieniędzy z miejskiego budżetu. Rozwiązanie to popierają nawet tak stonowane i liberalne w swoich poglądach instytucje międzynarodowe jak Bank Światowy czy UN-Habi-

²⁴ „Budżet Partycypacyjny w Europie”, dostęp 29 stycznia, 2018, http://ngo.chorzow.eu/_DOKUMENTY/budzet_partycypacyjny_w_europie.pdf.

²⁵ Bartłomiej Grubich, „Budżety obywatelskie – rewolucja czy para w gwizdek?”, dostęp 29 stycznia, 2018, <https://nowyobywatel.pl/2015/08/13/budżety-obywatelskie-rewolucja-czy-para-w-gwizdek/>.

tat, które uznały budżet partycypacyjny za dobrą praktykę w sferze zarządzania miastami²⁶.

4. Zasady budżetu partycypacyjnego

Doświadczenia społeczności wdrażających budżet partycypacyjny skłoniły badaczy do opracowania zasad określających, czym jest i jak może być urzeczywistniany budżet partycypacyjny. Za jego istotę uznaje się przede wszystkim deliberację – dialog między mieszkańcami tworzący podstawę do współpracy z urzędnikami i specjalistami w zakresie różnorodnych procesów inwestycyjnych. Rola organizacji formalnych i nieformalnych jest w tym procesie jedynie pomocnicza. To nie one dyskutują. Dyskutować mogą wszyscy mieszkańcy, którzy mają na to ochotę, a także firmy i ich właściciele, choć ich udział w dialogu zazwyczaj jest limitowany, bowiem naturą biznesu nie jest wszak dążenie do dobra wspólnego, a interes własny, jakim jest zysk. Ponadto siła biznesu może powodować nieformalne naciski i manipulacje w ramach procesu deliberacji.

Prezentowane w literaturze rozważania pozwalają na wyodrębnienie podstawowych zasad, które decydują o tym, co możemy nazywać procedurą tworzenia budżetu partycypacyjnego. Zasadami takimi, według Marty Szaranowicz-Kusz, są następujące kwestie²⁷:

1. decyzja mieszkańców jest wiążąca;
2. decyzja mieszkańców dotyczy jasno określonych i ograniczonych środków finansowych;
3. budżet partycypacyjny jest organizowany cyklicznie;
4. realizacja budżetu partycypacyjnego opiera się na przejrzystych regulach;
5. w procesie są zaplanowane dyskusje między mieszkańcami, a nie tylko głosowanie;
6. należy zadbać o powszechność udziału mieszkańców w budżecie partycypacyjnym;
7. należy wystrzegać się uznaniowości administracji w trakcie procesu.

Z kolei Dariusz Kraszewski i Karol Mojkowski proponują następującą listę atrybutów idealnego (wzorcowego) budżetu partycypacyjnego²⁸:

²⁶ Tamże.

²⁷ Marta Szaranowicz-Kusz, „Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy”.

²⁸ Dariusz Kraszewski, Karol Mojkowski, „Budżet obywatelski w Polsce”, dostęp 29 stycznia, 2018, <https://www.maszglas.pl/wp-content/uploads/2014/03/Budzet-obywatelski-w-Polsce-D.Kraszewski-K.-Mojkowski.pdf>.

1. wiążący charakter dla władz samorządowych, oznaczający obligatoryjność realizacji inwestycji wybranych przez mieszkańców;
2. oparty na przejrzystych procesach tworzenia i zarządzania;
3. mający inkluzywny charakter, a więc umożliwiający włączenie się wszystkich chętnych podmiotów;
4. opierający się na zasadzie równości stron (mieszkańców, urzędników, ekspertów, władz samorządowych);
5. wspierający aktywność mieszkańców;
6. regularny, ciągły, powtarzalny (nie powinna to być inicjatywa jednorazowa);
7. rozsądnie wysoki, a nie symboliczny.

Wojciech Kęblowski zaś wskazuje następujące kryteria opisujące budżet partycypacyjny:²⁹

A. Kryteria jakościowe wynikające z definicji budżetu partycypacyjnego:

1. spotkania mieszkańców;
2. jasno określone środki finansowe;
3. cały obszar jednostki samorządowej;
4. wiążący charakter ustaleń;
5. cykliczność, powtarzalność procedur.

B. Kryteria jakościowe wynikające z teorii „prawa do miasta”:

1. partycypacyjne ustalenie zasad;
2. decyzyjność spotkań;
3. różne skale terytorialne;
4. kompetencje: „twarde” i „miękkie” projekty;
5. projekty i priorytety;
6. nowe organy decyzyjne otwarte dla mieszkańców;
7. wspólna weryfikacja lub preselekcja;
8. wspólny monitoring realizacji;
9. wspólna ewaluacja;
10. współodpowiedzialność;
11. widoczne efekty.

C. Kryteria ilościowe:

1. większość środków inwestycyjnych;
2. udział w całkowitym budżecie samorządu;
3. udział w wydatkach majątkowych samorządu.

²⁹ Wojciech Kęblowski, „Budżet partycypacyjny. Ewaluacja”.

Uogólniając te i podobne kryteria wskazywane w literaturze, należy uznać, że budżet partycypacyjny jest przede wszystkim instrumentem uczestnictwa obywateli w procesie decydowania o publicznych pieniądzach. I to nie o ich ułamku, a o całości lub znacznej części zasobów inwestycyjnych miast. Prawo do podejmowania decyzji w kwestiach kierunków realizowanej polityki miejskiej przysługuje dzięki temu mieszkańcom, a nie tylko grupie wybranej w trakcie wyborów. Ponadto w modelowym kształcie formuły dyskusje i projekty dotyczą dwóch poziomów – lokalnego (np. dzielnicowego) i ogólnomiejского, a więc mają wpływ nie tylko na kosmetyczne zmiany w przestrzeni, ale kształtują wszystkie miejskie polityki. Realność wpływu powoduje autentyczną aktywizację mieszkańców, którzy regularnie i z zaangażowaniem współdecydują o wybranych aspektach rozwoju miasta. W sposób widoczny wpływa to na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, służy demokratyzacji życia społecznego i procesów decyzyjnych, buduje przestrzeń dialogu między ludźmi, wprowadza transparentność zarządzania środkami publicznymi, a przez to wpływa na zmniejszenie korupcji. Następuje oczekiwana demokratyzacja demokracji.

12. Budżet czy gadżet?

Kacper Pobłocki dowodzi, że stosowane aktualnie narzędzia partycypacyjne służą maskowaniu kryzysu władzy³⁰. Jak już wskazywaliśmy wcześniej, demokracja elitystyczna, przedstawicielska pogrąża się w kryzysie. Można więc uznać, że sięganie po narzędzia demokracji bezpośredniej nie jest autentycznym dążeniem rządzących do dzielenia się władzą z obywatelami, a prostym zabiegiem manipulacyjnym pozwalającym na przedłużenie legitymizacji aktualnej formuły sprawowania władzy w samorządach. W takim kontekście możemy postrzegać popularność budżetów partycypacyjnych w Europie, w tym także w Polsce, jako swoisty zabieg marketingowy, mieszczący się w dominującym neoliberalnym sposobie zarządzania terytorium, który traktuje miasto jak korporację.

Wspominaliśmy już o wdrażaniu w samorządach formuły menedżeryzmu i narzędzi marketingowych. Warto jednak pamiętać, że marketing nie zrodził się dla polityki. Powstał w świecie gospodarki. To biznes najlepiej wyczuwa zmiany zachodzące w społeczeństwach. Najszybciej dostrzega nowe trendy społeczne i stosownie do nich reaguje. W erze cyfrowej, w której żyjemy, najbardziej dominującym trendem w różnych środowiskach konsumenckich jest chęć współuczestnictwa, prowadząca do powstania tego, co nazywamy światem *do it yourself*. Philip Kotler pisze, że „współtworzenie to nowa strategia rozwoju produktu. Dzięki współ-

³⁰ Kacper Pobłocki, „Prawo do odpowiedzialności”.

tworzeniu i zaangażowaniu klientów już na tak wczesnym etapie pracy nad produktem firmy mogą zwiększyć prawdopodobieństwo pomyślnego wprowadzenia nowego produktu na rynek. Współtworzenie daje również klientom możliwość dopasowania i personalizacji produktów i usług, co w efekcie udoskonala propozycje wartości³¹. Czynnikiem uzupełniającym współtworzenie – czy wprost umożliwiającym go – jest możliwość nieskrępowanej rozmowy (*conversation*) każdego z każdym. W sieciowym społeczeństwie nowych mediów internetowych oferty produktów i usług są tylko jednym z równych sobie uczestników dialogu. Bez rozmowy, bez dyskusji, sporów i uzgodnień dokonywanych w ramach sieciowego dialogu trudno wyobrazić sobie możliwość współtworzenia. Jednocześnie fakt, że ludzie angażują się w owo współtworzenie, dowodzi, że jeśli mogą i są traktowani poważnie, to chcą. Budują przez to poczucie podmiotowości, sprawczą samorealizację, nazwaną przez Kotlera aktywizacją społeczności (*communal activation*)³².

Niestety, polityka nie nadąża za biznesem. „Polskie miasta są dziś czarną dziurą, poprzez którą globalny kapitał wysysa zasoby z obszarów peryferyjnych. Samorządy nie rządzą, ale zarządzają miastem, a raczej tym, co z niego pozostało”³³. Władze różnych miast bardzo dużo mówią o pielęgowaniu przestrzeni publicznej. Jednocześnie jednak przyzwalają na to, by coraz więcej tej przestrzeni zostało sprywatyzowanej, a dostęp do niej był ograniczony. Wystarczy znów wymienić zamknięte osiedla, siedziby korporacji czy galerie handlowe. Zaś nowe podmiejskie osiedla w zasadzie pozbawione są tej przestrzeni w ogóle. Zapomina się tu zbyt często o tym, że jednak miasto mimo wszystko nie jest korporacją, i że efektem jego działania zwykle nie powinien być zysk, a raczej sens życia mieszkańców. W tym elemencie biznes także wyprzedził politykę. Już od połowy pierwszej dekady XXI w. w sposobach definiowania marketingu pojawiło się stwierdzenie o społecznym sensie działania gospodarczego, o społecznej odpowiedzialności biznesu, o tym, że celem marketingu powinno być właśnie dostarczanie sensu, a zysk jawić się powinien jako nagroda za taką wrażliwość³⁴.

W biznesie ery cyfrowej dialog oferentów z klientami oraz partycypacja tych ostatnich w tworzeniu oferty stają się niejako koniecznym standardem, a zarazem przynoszą wymierne, obustronne korzyści. Wydaje się, że budżet partycypacyjny jest w polityce doskonałą odpowiedzią na takie

³¹ Philip Kotler i in., *Marketing 4.0. Era cyfrowa* (Warszawa: Wyd. MT Biznes, 2017), 60-61.

³² Tamże, 60.

³³ Artur Celiński, „Prawo do miasta, prawo do polityk”, *Res Publica Nowa*, nr 209 (2012): 4-10.

³⁴ Philip Kotler i in., *Marketing 3.0. Dobry produkt? Zadowolony klient? Spełniony człowiek!* (Warszawa: Wyd. MT Biznes, 2010).

trendy społeczne. Ukazane wyżej analizy stosowania tego narzędzia mogą to potwierdzać.

Analiza polskich doświadczeń wdrażania tego pomysłu nie prowadzi do podobnych wniosków. W większości przypadków budżety nie są narzędziem do zwiększania udziału mieszkańców w podejmowaniu istotnych decyzji, ale czymś na kształt konkursu grantowego, swoistym gadżetem partycypacyjnym podarowanym mieszkańcom przez władzę. Przede wszystkim budżety obywatelskie w Polsce, w zasadzie, pozbawione są najistotniejszego czynnika definiującego budżet partycypacyjny, jakim jest dialog mieszkańców, wspólne ustalanie preferencji inwestycyjnych w mieście. Według Wojciecha Kębłowskiego³⁵ dyskusja mieszkańców jest podstawowym kryterium realności sprawczej funkcji budżetu partycypacyjnego. Na przynajmniej jednym etapie inicjatywy muszą oni mieć możliwość spotkania się na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach. Warunek ten spełnia ledwie jedna trzecia badanych przez Kębłowskiego budżetów partycypacyjnych. W prawie połowie przypadków nie zorganizowano choćby jednego zebrania mieszkańców. W wielu miejscach deliberacje zastępuje się spotkaniami informacyjno-promocyjnymi czy wprost propagandowymi z urzędnikami lub prezydentami czy burmistrzami. W kilku miastach odbywały się nieformalne spotkania organizowane przez lokalne media. Nawet w broszurce popularyzującej budżet obywatelski zatytułowanej *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce* wydanej przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, znajdujemy jedynie sugestię w tej kwestii, a nie zdecydowany nakaz prowadzenia deliberacji mieszkańców. Czytamy, że „bardzo dobrym pomysłem jest stworzenie (...) możliwości spotkań, wspólnej dyskusji i pracy mieszkańców nad projektami, np. w formie debat czy warsztatów na szczeblu osiedli”³⁶. Tak więc deliberacja jest tylko „dobrym pomysłem” ograniczonym do wymiaru osiedla.

Tymczasem deliberacja jest procesem pozwalającym na autentyczne zaangażowanie w budowę dobra wspólnego. W przeciwieństwie do demokracji bezpośredniej uczestnicy deliberacji nie dążą do osiągnięcia kompromisu w drodze negocjacji, a raczej konsensusu, czyli wzajemnego zbliżenia stanowisk (odzwierciedlających ich dobro wspólne) i ustalenia ewentualnych obszarów niezgody (kontrowersji), które mogłyby być w przyszłości zniwelowane³⁷. Instrumenty demokracji deliberatywnej polegają nie tylko na debatowaniu, ale i na wdrażaniu ustaleń w życie. A zatem występuje

³⁵ Wojciech Kębłowski, „Budżet partycypacyjny”.

³⁶ „Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce”, dostęp 29 stycznia, 2018, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/06/broszura-budzety-partycypacyjne.pdf>.

³⁷ Janusz Reykowski, *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej* (Warszawa: SWPS Academica, 2007), 14.

tu ścisła współpraca obywateli i organów władzy publicznej, a zarazem wzmocnienie poczucia wspólnoty lokalnej. Rzeczywistością zaś przeprowadzenia budżetu obywatelskiego w Polsce staje się możliwość zgłaszania projektów przez indywidualnych obywateli i ich organizacje i, po urzędniczej weryfikacji, poddanie tych pomysłów powszechnemu głosowaniu. To właśnie w głosowaniu, w mniemaniu urzędników, ma się realizować obywatelskie zaangażowanie. W rzeczywistości zaś, możemy powiedzieć, że bardziej chodzi o propagandowy efekt akceptacji polityki władz. Efekt jest taki, że kto zgromadzi więcej głosów, ten wygrywa. Przeczy to idei partycypacji jako elementu budowania kapitału społecznego, szukaniu synergii potencjałów społecznych, rodzeniu poczucia wspólnej odpowiedzialności za przestrzeń, w której razem żyjemy. Sposób wdrażania budżetów obywatelskich rodzi jedynie konkurencję, wrogość, zabieganie o głosy kosztem porozumienia i dialogu, a bywa, że kreuje specyficzną korupcję. Praktyki takie są oburzające, zwłaszcza gdy wciągają do walki dzieci i młodzież szkolną w formie kupowania głosów w celu poparcia projektów zgłoszonych przez szkoły. Za lojalność wobec „naszego” projektu stosowana jest metoda „piątka za głos”. Zasady budżetów partycypacyjnych, zamiast podejmować próby otwarcia dialogu i współpracy, wręcz zachęcają do cwaniactwa, wrogiej konkurencji i podsycają społeczne konflikty. W efekcie dochodzi do sytuacji, że zwyciężają nie najlepsze projekty, a najsprawniejsi marketingowo ich autorzy, bywa, że demagodzy. Brak deliberacji mieszkańców prowadzić może także wprost do jednoczesnego funkcjonowania sprzecznych ze sobą projektów, jak to miało miejsce na warszawskim Ursynowie. A nawet i tam, gdzie oprócz głosowania przeprowadza się spotkania i dyskusje z mieszkańcami, okazuje się, że projekty, na których koncentruje się uwaga, nie mają jakiegokolwiek znaczenia dla strategii rozwoju miasta, a dotyczą kosmetycznych zmian nieprowadzących do realnych, systemowych przeobrażeń w sposobach zarządzania miastami i w kierunkach ich rozwoju. Projekty dotyczą, przykładowo, pomocy dla hospicjów, schronisk dla zwierząt, ustawienia koszy na psie odchody, budowy placów zabaw, ścieżek rowerowych czy nasadzenia krzewów i zwiększenia liczby ławek w parku. Nawet gdyby mieszkańcy jakimś sposobem samodzielnie porozumieli się i wypracowali pomysły na działania strategiczne, na kierunki inwestycyjne i ich priorytety, to i tak nie byłoby możliwości zrealizowania tych pomysłów z 0,5 % środków budżetowych przeznaczonych na... zabawę w demokrację partycypacyjną. Takie działanie nazwać możemy partycypacją pozorowaną. To właśnie gadżet partycypacyjny dany społeczeństwu po to, by legitymizować władcze i samodzielne dysponowanie pozostałymi 99,5% publicznych pieniędzy. Roksana Janicka i Patryk Jędrówiak zwracają uwagę na jeszcze inną przyczynę lekceważącego podej-

ścia do deliberacji ze strony rządzących. Twierdzą oni, że dzieje się tak w przypadkach, gdy partycypacja traktowana jest jako narzędzie marketingu politycznego danego prezydenta lub burmistrza. W takim przypadku nie chodzi o wysiłek włączania mieszkańców do współtworzenia miasta, a jedynie o wizerunkowe zabiegi włodarza kreującego swą „otwartość” na współpracę z mieszkańcami³⁸.

* * *

W sytuacji wyraźnej niechęci samorządów do wykorzystania budżetu partycypacyjnego jako autentycznego narzędzia budowania demokracji bezpośredniej i deliberacyjnej, uspołecznienia odpowiedzialności za rozwój miasta, należy zadać pytania o sens organizacji budżetów partycypacyjnych, nazywanych – nie wiadomo dlaczego – obywatelskimi. Ze wszystkich bowiem potencjalnych korzyści, jakie mogą z nich wynikać, takich jak: lepsze gospodarowanie gminnym budżetem, przejrzystość wydatków publicznych, zmniejszenie ryzyka klientelizmu i korupcji, ukierunkowanie inwestycji na autentyczne potrzeby mieszkańców, wzmocnienie identyfikacji mieszkańców z miejscem zamieszkania, integracji społeczności lokalnej, rozwoju kapitału społecznego i świadomości obywatelskiej czy wzrostu odpowiedzialności za wspólną przestrzeń, a nade wszystko dbałości o jej zagospodarowanie i użytkowanie, możemy powiedzieć, że w polskich realiach, wbrew przeszkodom, udaje się jedynie pobudzenie społecznej aktywności. Z roku na rok rośnie liczba osób angażujących się na różnych etapach w organizację budżetu obywatelskiego. Dowodzi to, że nie jesteśmy obojętni na wspólne dobro, na jakość przestrzeni publicznej, że nie zajmujemy się tylko sobą. Niestety, sposoby organizacji budżetów powodują, że ten potencjał zaangażowania nie przekłada się na wzrost zaufania wzajemnego i siłę kapitału społecznego. Jak już wspominaliśmy, bywa, że prowadzi do niszczącej rywalizacji. Jednak dowodzi, że są ludzie, którym się chce, z którymi można budować narzędzia deliberacji i demokrację partycypacyjną. To siła, dzięki której możliwe jest pokonanie narastającego marazmu idei demokracji, pobudzenie zasobów pozwalających na to, by każdy mógł mieć prawo do miasta. Tego autentycznego zasobu społecznej energii szkoda na działania potrzebne władzy do tworzenia legitymizacji własnych planów, które nie zawsze mają coś wspólnego z zaspokajaniem autentycznych społecznych potrzeb. Być może więc, zamiast ustawowych

³⁸ Roksana Janicka, Patryk Jędrówiak, „Budżet obywatelski – chęć zwiększenia partycypacji społecznej w rozwoju miast czy narzędzie marketingu politycznego w rękach prezydentów i burmistrzów?”, dostęp 2 marca, 2018, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/r/article/view/8133>.

nakazów realizacji takich pozornych działań, należałoby rozpocząć autentyczną przebudowę sposobów funkcjonowania samorządów w kierunku wyznaczanym przez pozytywne doświadczenia deliberacji i współzarządzania choćby dostępne w prezentowanym doświadczeniu Porto Alegre.

Bibliografia:

- Celiński Artur. „Prawo do miasta, prawo do polityk”. *Res Publica Nowa*, nr 209 (2012).
- Dahl Robert. *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Znak, 1995.
- Dahl Robert. *O demokracji*. Kraków: Znak, 2000.
- Harvey David. *Bunt miast: Prawo do miasta i miejska rewolucja*. Warszawa: Bęc Zmiana, 2012.
- Herbst Jan. *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2005.
- Jałowiecki Bohdan. „Czy Warszawa będzie miastem III Świata”. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4 (2006).
- Kotler Philip, Kartajay Hermawan, Setiawan Iwan. *Marketing 3.0. Dobry produkt? Zadowolony klient? Spełniony człowiek!*. Warszawa: Wyd. MT Biznes, 2010
- Kotler Philip, Kartajay Hermawan, Setiawan Iwan. *Marketing 4.0. Era cyfrowa*. Warszawa: Wyd. MT Biznes, 2017.
- Mergler Lech, Pobłocki Kacper, Wudarski Maciej. *Anty-Bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*. Warszawa: Res Publica Nowa, 2013.
- Michałowski Stanisław, redakcja, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*. Lublin: Wyd. UMCS, 2002.
- Pareto Vilfredo. *Uczucia i działania. Fragmenty socjologiczne*. Warszawa: PWN, 1994.
- Reykowski Janusz. *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji de-liberatywnej*. Warszawa: SWPS Academica, 2007.
- Sartori Giovanni. *Teoria demokracji*. Warszawa: PWN, 1996.
- Schumpeter Joseph A. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: PWN, 2009.
- Sztompka Piotr. *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*. Kraków: Znak, 2016.

SUMMARY

In the context of the crisis that representative democracy and especially neoliberal concepts of the functioning of local government authorities are experiencing in the world and in Europe, the tools of participatory democracy appear as an alternative that enables the growth of certain ideas that are gaining popularity- the so-called *right to the city*. The willingness to participate in the responsibility for co-governing and organising the space in which we live is reported by increasingly stronger informal organisations of residents called urban movements. They become the initiators of new ways of managing cities. One of such ideas is the so-called participatory budget, for the first time put into practice in the Brazilian city of Porto Alegre. The unquestionable success of these activities caused the popularity of this tool in the world. First as a curiosity, and then a specific fashion it also appeared in Poland. Unfortunately, in its implementation in our country the most important element of participation, that is civil dialogue, seems to have been forgotten. This often leads to negative social phenomena. Despite this, from the beginning of 2018, the participatory budget was introduced into the legal order of our country as an obligatory way of operating the largest Polish cities.

Keywords: civic budget, democracy, dialogue, participation, right to the city

