



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Najczęściej zadawane pytania dotyczące Budżetu Partycypacyjnego

Giovanni Allegretti

Uniwersytet w Coimbrze

tłumaczyła Katarzyna Gajewska-Michalska



Najczęściej
zadawane pytania
dotyczące Budżetu
Partycypacyjnego



FUNDACJA
BATOREGO
IM. STEFANA

Opracowanie powstało w ramach programu
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.

UWAGA: Nazwy struktur administracyjnych używane w tekście odnoszą się do włoskiego systemu administracji samorządowej.



CO TO JEST BUDŻET PARTYCYPACYJNY?

Ogólnie rzecz biorąc, Budżet Partycypacyjny można zdefiniować jako proces decyzyjny, który polega na otwarciu aparatu państwowego na bezpośredni i efektywny udział ludności w podejmowaniu decyzji względem celów i dystrybucji środków publicznych.

Przedstawia się go jako proces partycypacyjny polegający na dyskusji nad propozycjami budżetu (okręgowego, miejskiego, dla prowincji, regionu a czasem dla firmy, itp), trwający przez cały rok, aż do stworzenia przejrzystej propozycji budżetu na rok kolejny na podstawie oczekiwań mieszkańców.

Ponadto, może być on uznany za proces stopniowego udoskonalania dokumentów budżetowych (przede wszystkim Planów Inwestycyjnych Robót i Usług), w którym biorą udział mieszkańcy terytorium, którego ten proces dotyczy. Charakteryzuje się on sztywnym terminarzem ustaleń, które muszą być przyjmowane na różnych etapach formułowania budżetu. Na przykład: cykl dyskusji w roku 2002 prowadzi do stworzenia propozycji budżetu na rok 2003, która musi zostać zatwierdzona do końca grudnia przez np. Radę Gminy.

To nie to samo co budżet społeczny (bilancio sociale).

To nie to samo co konsultacje budżetowe.

CZY ISTNIEJĄ MODELE BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO, KTÓRYCH NALEŻY SIĘ TRZYMAĆ?

Istnieje wiele przykładów różniących się między sobą procesów, którym warto się baczniej przyjrzeć. Budżet partycypacyjny nie powinien być uważany za jedyne narzędzie służące wspieraniu wizji aktywnego zarządzania oraz promowaniu udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących obszaru, na którym mieszkają lub/i pracują. Powinien on być jednym z elementów tworzących szerszy "System Partycypacji Obywatelskiej", należałoby go połączyć z innymi ruchami partycypacyjnymi działającymi na tym samym terenie lub zajmującymi się podobną tematyką, które angażują obywateli w całość procesu w podejmowania decyzji dotyczących ich własnej okolicy.

W największym skrócie, istnieją dwie duże rodziny budżetów partycypacyjnych:

- 1) ta, która stawia sobie za cel demokratyzację lokalnych władz instytucjonalnych oraz przewiduje szerszy margines autonomii decyzyjnej mieszkańców uczestniczących w ustalaniu budżetów;
- 2) ta, która dąży do realizacji celów partycypacji opierającej się na konsultacjach i skupia się na przejrzystości przyznawania środków publicznych oraz skuteczności rozporządzania nimi.

Oba wspomniane typy procesów działają u źródła momentów decyzyjnych prowadzących do pisemnego zatwierdzenia wyborów ze strony Rady Gminy (województwa itd.). Zadaniem mieszkańców jest wywieranie presji i kontrolowanie instancji decyzyjnej, żeby jej reprezentanci nie pominęli obywatelskich postulatów zbyt łatwo i bez stosownych komentarzy.

DLACZEGO WŁAŚNIE BUDŻET?

Budżet zajmuje się dystrybucją środków pochodzących w większości z pieniędzy podatników, ma on zatem silne znaczenie zarówno symboliczne jak i praktyczne: zarządza pieniędzmi. Właśnie dlatego administracja zgadza się oddać część swą władzy decyzyjnej w ręce obywateli.

Budżet nie jest jedyną dziedziną, do której warto wprowadzać procesy doskonalenia zarządzania poprzez partycypację, ale na pewno stanowi strategiczny obszar, którego otwarcie na społeczność jest postrzegane przez obywateli jako dowód gotowości do zmian ze strony instytucji. Jest więc obiecującym terenem dla odbudowywania relacji między polityką a mieszkańcami.



Najczęściej
zadawane pytania
dotyczące Budżetu
Partycypacyjnego



KTO PROMUJE BUDŻET PARTYCYPACYJNY?

UWAGA: nazwy struktur odnoszą się do włoskiego systemu administracji

Ze względu na zdolność do odbywania konsultacji społecznych w zakresie usprawniania strategii terytorialnych są to:

- na poziomie gminy: wójt i Rada Gminy
- na poziomie Regionu: Rada Regionu i jej Przewodniczący
- na poziomie Prowincji: Rada Prowincji
- na poziomie Obwodów miejskich: Przewodniczący obwodu i jego współpracownicy

Ta lista jest właściwie tylko sugestią. Podobne procesy mogą zachodzić również w wyniku presji wywieranej na instytucje o bardziej prawotwórczym charakterze (rady gminy, prowincji, regionu, itd.). Czasem są również promowane przez organy wyższej instancji, które za pomocą bodźców ekonomicznych oraz konkretnych wytycznych nagradzają zarządy zaangażowane w aktywowanie procesów partycypacji w ustalaniu budżetu. Np. w Niemczech to landy dopingowały gminy do uruchomienia procesów Budżetu Partycypacyjnego.

O WYKORZYSTANIU JAKICH ŚRODKÓW DECYDUJE BUDŻET PARTYCYPACYJNY?

Nie ma tu ścisłej reguły. Ogólnie rzecz biorąc, obywatele są dopuszczani do zarządzania najbardziej "elastycznymi" środkami, na przykład tymi przeznaczonymi na inwestycje i usługi publiczne.

Proporcja między liczbą propozycji wydatków ze strony mieszkańców i ze strony zarządu również nie jest z góry określona, ale jest mile widziane, żeby suma kosztów zbliżała się do wysokości dostępnych środków.

W miastach jak Porto Alegre mieszkańcy debatują nad całością środków przeznaczonych na inwestycje i usługi, co zależnie od roku stanowi 15-25% wszystkich wydatków gminy. Ten odsetek otwarty na dyskusje wzrósł z czasem (w 1989 roku stanowił 3% wszystkich wydatków, a podniósł się dzięki lokalnym reformom podatkowym oraz nowej polityce opodatkowania gruntów). To prowadzi do minimalizacji kosztów (na zarządzanie bieżące oraz personel), które gmina bierze na siebie ze względu na ich skomplikowaną strukturę oraz implikacje finansowe i związkowe oraz żeby zachować swoją funkcję wnioskodawczą i organizacyjną.

Dzięki działaniu mieszanych Komisji podzielonych w proporcji 1/3 (mieszkańcy/reprezentanci gminy oraz przedstawiciele związków urzędników miejskich), w niektórych miastach udało się z czasem wspólnie wypracować propozycje zmniejszenia kosztów oraz redukcji zatrudnienia nowego personelu.

JAK DZIAŁA BUDŻET PARTYCYPACYJNY?

Tu również nie ma z góry ustalonych zasad organizacyjnych. Narzędzia dyskusji z mieszkańcami mogą być mniej lub bardziej formalne. Do tych pierwszych należą: otwarte zebrania, sondy, kwestionariusze rozdawane rodzinom, fora dyskusyjne itd., a do drugich: referenda obywatelskie lub okręgowe, rady, komisje, itd.

Zaleca się, by w dziedzinie budżetu partycypacyjnego współistniały dwa równoległe nurty dyskusji i podejmowania decyzji:

- a) dyskusja zorganizowana na podstawie podziału miasta na jednostki terytorialne
- b) dyskusja zorganizowana na podstawie podziału tematycznego, czyli obszarów debaty, które dotyczą miasta jako spójnej całości.

Te dwa nurty są potrzebne, by:

1) wciągnąć do debaty obywatelskiej grupy mieszkańców zorganizowane w stowarzyszenia, związki i zawody,



- 2) dyskutować na tematy strategiczne dla całej ludności miasta (regionu) a nie tylko na poziomie mikro-lokalnym,
- 3) poddać pod dyskusję tematy "mniejszościowe", które mogłyby zostać automatycznie wykluczone z ustalonego lub sugerowanego przez mieszkańców przyznawania środków.

Ludność może mieć tendencję do koncentrowania debaty na niektórych tematach w sposób monopolistyczny, dlatego też ważne jest, by władze samorządowe pełniły rolę przywracania równowagi, aby poświęcić uwagę wszystkim obszarom działań do przeprowadzenia w mieście podczas debaty.

Byłoby również wskazane, żeby nie patrzeć na obszary terytorialne występujące na rozpatrywanych terenach jedynie przez pryzmat narzuconych z góry granic administracyjnych. Najlepiej, by były one definiowane podczas dyskusji między mieszkańcami na podstawie ich identyfikacji tożsamościowej oraz poczucia przynależności do tej bądź innej części rejonu.

JAKĄ FORMĘ PRZYJMUJĄ ZWYKLE PROCESY BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO?

Są one bardzo zróżnicowane. Ważne, by procesy dyskusyjne były jak najbardziej "włączające", tzn. żeby nie faworyzowały zorganizowanych grup mieszkańców, które mogłyby działać jak lobby. Takie grupy należy szybko zidentyfikować, aby każdy rodzaj presji stał się jawny i klarowny. Dzięki temu mieszkańcy uzyskują pewność, co do zasad rządzących procesem dyskusyjnym i decyzyjnym.

Obecnie, organizatorzy i propagatorzy budżetów partycypacyjnych najchętniej przedstawiają je jako obszar przywracania równowagi pomiędzy różnymi głosami z danego terytorium. Dlatego też starają się wciągać do dyskusji za pomocą "akcji afirmacyjnych" osoby pozbawione praw politycznych (np. nieletnich lub obcokrajowców).

Ogólnie rzecz biorąc, posiedzenia budżetów partycypacyjnych łączą elementy demokracji bezpośredniej z elementami demokracji przedstawicielskiej. Nowi przedstawiciele społeczności, z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z mandatu, dyskutują i zatwierdzają wytyczne dotyczące wydatków miasta (oraz wyznaczają, gdzie zostaną podjęte działania). Komitety dostosowują swoje propozycje do tych wytycznych, a następnie poddają je pod ocenę mieszkańców. Potem plan trafia do Rad, które z mocy prawa są organami realnie odpowiadającymi za akceptację budżetu. Dobrze by obecność przedstawicieli instytucji na zgromadzeniach publicznych budżetu partycypacyjnego była obowiązkowa, nie powinna ona jednak implikować prawa głosu nad wytycznymi i priorytetami ustalonymi przez mieszkańców, by zachować autonomię organizacyjną i decyzyjną mieszkańców oraz dialog pomiędzy społeczeństwem a instytucjami bez przesadnej interwencji tych ostatnich.

Zasada autonomicznego zarządzania procesami przez mieszkańców ma często decydujące znaczenie dla powodzenia obrad budżetu partycypacyjnego. Wewnętrzne regulacje mają zapewnić jasność zasad organizacyjnych kierujących przebiegiem dyskusji w ciągu trwania okresu rozliczeniowego budżetu partycypacyjnego, ale powinny być również na tyle elastyczne, by po krytycznej rewizji konsylium złożone z mieszkańców i przedstawicieli instytucji mogło je zmienić.

JAK DZIAŁAJĄ WZORCOWE ZGROMADZENIA/ZEBRANIA DYSKUSYJNE?

Zgromadzenia są otwarte dla wszystkich mieszkańców: zrzeszonych i niezależnych. Obecność tych ostatnich stanowi duży skok jakościowy w porównaniu do tradycyjnych form uczestnictwa społeczeństwa w opracowywaniu strategii, w których prawo głosu było zarezerwowane dla przedstawicieli formalnych stowarzyszeń lub ciał, pozbawiając pojedynczego lub niezrzeszonego mieszkańca aktywnej roli wykraczającej poza głos w oficjalnych wyborach czy indywidualną krytykę.



Najczęściej
zadawane pytania
dotyczące Budżetu
Partycypacyjnego



ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU ZA ROZWÓJ PROCESU

Samo posiedzenie jest zaledwie znikomą częścią pracy nad budżetem partycypacyjnym. Zdolność do samoorganizacji i spontanicznej mobilizacji mieszkańców jest ważna, choć nie wyczerpuje wszystkich kryteriów decyzyjnych w procesie ustalania budżetu partycypacyjnego. Z czasem wytworzyła jednak mechanizmy przywracające równowagę w przypadku niesprawiedliwości skrywanych przez prądy legitymizujące "rządy silnej ręki" (jakie by one nie były) oraz blokujące głos tych, którzy z różnych powodów znajdują się na marginesie społeczeństwa. W dążeniu do osiągnięcia sprawiedliwości dystrybucyjnej ważną rolę odgrywają przedstawiciele lokalnych władz oraz organizacje społeczne, jeśli popierają one wprowadzenie maksymalnie obiektywnych wytycznych dotyczących wskazywania ludności, na rzecz której podejmowane są działania, oraz podjęcie środków zaradczych wobec braku struktur pozwalających na ocenę adekwatności obszarów tematycznych, w których przewidziane są najważniejsze działania. Mieszkańcy mogliby spontanicznie przyjąć metody oparte na etyce pracy, zakładające, że kto częściej uczestniczy w obradach, uzyska więcej dla swojego rejonu.

Przejrzystość mechanizmów oceny zapotrzebowania oraz dystrybucji środków jest dziś jedną z najważniejszych pewności, jakie instytucje powinny gwarantować wyborcom. Powinny one dbać o jak najszersze rozpowszechnienie i dostępność informacji oraz sprawić, by procesy były czytelne i skuteczne. W regulaminach wielu budżetów partycypacyjnych istnieją dzisiaj zapisy mające zapewnić taką równość. Są zorganizowane w formie tabel z punktacją, którą przyznaje się na podstawie pewnych kryteriów, by wyłonić obszary miejskie o największym zapotrzebowaniu na pilne interwencje. Jednym z najważniejszych zadań władz samorządowych jest zagwarantowanie szybkiego wprowadzenia w życie działań określonych przez budżet partycypacyjny, aby uniknąć "rozczarowania" brakiem realizacji ustalonych działań, które rodzi nieufność mieszkańców, a tym samym spadek uczestnictwa w zgromadzeniach.

Wybrane instytucje powinny wysyłać na debaty swoich najważniejszych przedstawicieli, jednak bez prawa głosu. Ciągła obecność wybranych władz (w osobach ich najważniejszych reprezentantów) podczas dyskusji z mieszkańcami ma wiele celów: 1) wysłuchanie ludności oraz ocena kosztów jej żądań i propozycji, a także wykonalności i zgodności z celami strategicznymi dla regionu; 2) tworzenie scenariuszy referencyjnych bazujących na doświadczeniu własnych specjalistów; 3) przedstawienie propozycji wydatków i wyjaśnienie swoich zaleceń, zastrzeżeń oraz propozycji korekt w sposób jasny i zrozumiały; 4) nadzorowanie procesu budżetu partycypacyjnego celu wychwycenia jego słabych stron, szans pozytywnych zmian oraz możliwości rozszerzenia partycypacji.

JAKIE INNOWACJE I OSIĄGNIĘCIA MOŻE PRZYNIĘŚĆ BUDŻET PARTYCYPACYJNY?

Budżet partycypacyjny przywraca znaczenie budżetowi (który długo miał zupełnie neutralne, czysto techniczne konotacje przesłaniające jego potencjał decyzyjny) rozumianemu jako narzędzie kontroli mieszkańców nad władzami, które ma być przejrzyste i zrozumiałe. Budżet partycypacyjny wydobywa również polityczny charakter budżetu jako miejsca, gdzie określa się cele władz miejskich oraz optymalizuje środki ich realizacji.

Dyskusja z mieszkańcami przynosi efekty, ponieważ jest czymś więcej niż zwykłą konsultacją. Stanowi rzeczywiste otwarcie maszyny administracyjnej na kontrolę ze strony mieszkańców oraz na ich bezpośrednie zaangażowanie w dokonywanie najważniejszych wyborów dotyczących terenu, na którym mieszkają (choć często kontrola ta jest promowana i rozwijana w praktyce, lecz niekoniecznie skodyfikowana prawnie).

Budżet partycypacyjny najlepiej sprawdza się w podejmowaniu decyzji dotyczących polityki terytorialnej, ponieważ mieszkańcy nie tylko ustalają priorytety inwestycyjne oraz działania, które należy przeprowadzić, ale przede wszystkim tworzą razem koncepcję "wspólnego dobra" (czy też "wspólnych dóbr") dla swojego miasta.

Budżet partycypacyjny stanowi zatem proces o dużym znaczeniu decyzyjnym typu "strategicznego", który nie ogranicza się tylko do wpływania na sposób realizacji



Najczęściej
zadawane pytania
dotyczące Budżetu
Partycypacyjnego



szczegółów projektów przegłosowanych przez władze ani do budowania zgody na wcześniej dokonane wybory.

Eksperyment budżetu partycypacyjnego przeprowadzony w różnych społecznościach nie tylko ujawnił swoje pedagogiczne przesłanie, czy zdolność do wykorzystania potencjału ludności zaangażowanej we współzarządzanie terenem, ale poprzez powtórny demokratyzację oraz przeświechtanie lokalnych władz ułatwił realizację odpowiedzialnych zadań, a także umożliwił osiągnięcie wysokiej sprawności zarządzania oraz skuteczności strategii opartych na wspólnych wyborach.

W wielu przypadkach pozwolił też na powstanie paktów społecznych poszerzonych o najsłabsze ogniwa ludności oraz na wzrost jednomyślności politycznej w wielu zarządach, które zaryzykowały otwarcie na kontrolę i bezpośrednie uczestnictwo mieszkańców w ich działaniach.

Ponadto, budżet partycypacyjny często staje się narzędziem jednomyślnego zatwierdzania wyborów, które byłyby trudne do zrealizowania, gdyby nie dzielenie (wspólne przyzywanie) trudności, oczekiwania, celów i średnio- oraz długoterminowych korzyści.