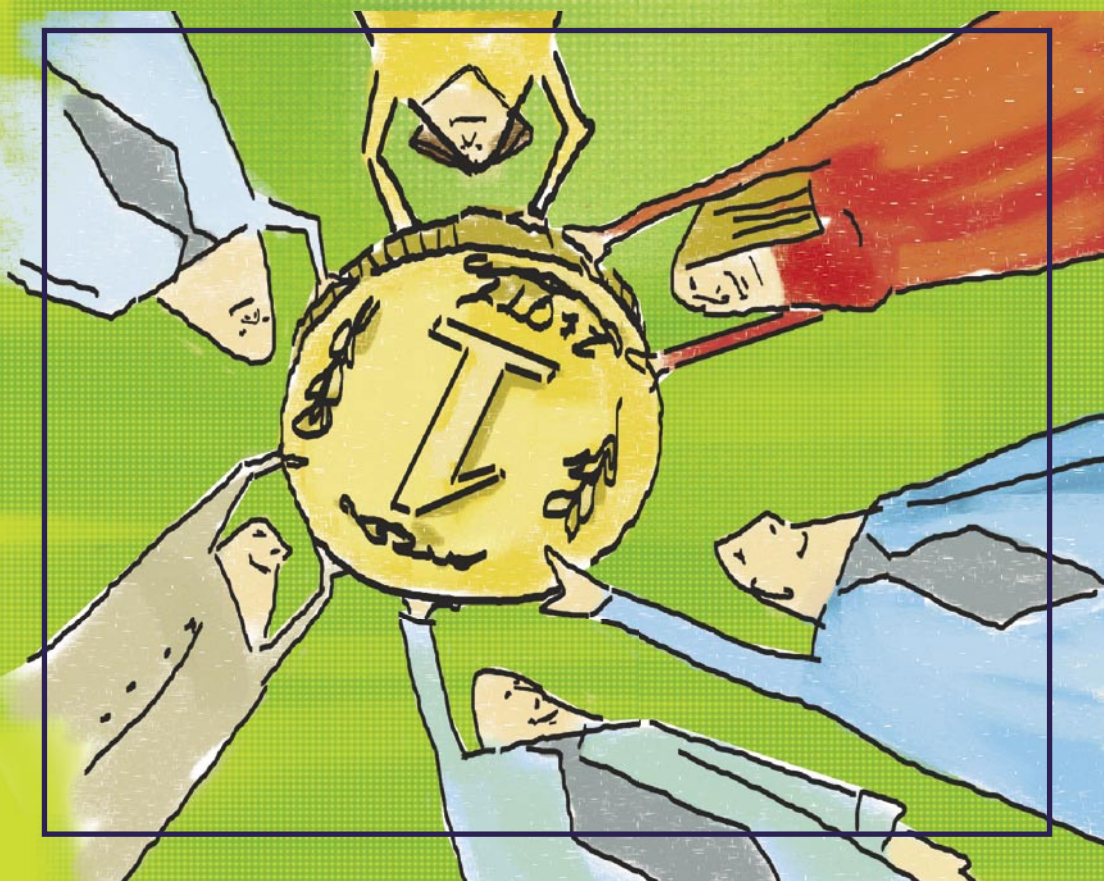




LABORATORIUM MONITORINGU BUDŻETU
– NASZ BUDŻET NASZYM GŁOSEM

BUDŻET GMINY BEZ TAJEMNIC





BUDŻET GMINY BEZ TAJEMNIC

Ryszard Skrzypiec
Dagmir Długosz

Warszawa 2007

Redakcja:
Sylwia Zmijewska

Opracowanie graficzne i skład:
Agnieszka Siesicka

Publikacja powstała w ramach projektu Laboratorium Monitoringu Budżetu. Została sfinansowana ze środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, Unii Europejskiej oraz Fundacji im. Stefana Batorego i jest rozpowszechniana bezpłatnie.



Niniejsza publikacja została opublikowana dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Za treść niniejszej publikacji odpowiada Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.



ISBN

Wydawca:
Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
Laboratorium Monitoringu Budżetu
www.lgo.pl/lmb, www.lgo.pl
biuro@lgo.pl; tel/fax: 0 22 844 73 55

Druk:
Orthdruk Sp. z o.o.
ul. Składowa 9
15-399 Białystok
orthdruk@b1.pl; tel 085 742 25 17; fax: 085 742 87 19

Wprowadzenie

Współcześnie coraz częściej wdrażane są takie metody zarządzania lokalnymi społecznościami (public governance), które dopuszczają udział obywateli i ich grup do procedur decyzyjnych „nawet w takich tradycyjnie biurokratycznych lub wrażliwych dla państwa dziedzinach, jak tworzenie budżetu czy bezpieczeństwo publiczne”¹. Istotą tych rozwiązań stanowi idea partycypacji obywatelskiej stojąca w opozycji wobec zbyt silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji. Klasyycznym przykładem zastosowania tego typu mechanizmu jest budżet partycypacyjny, czyli oddolny proces definiowania priorytetów budżetowych i wskazywanie przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości², po raz pierwszy wprowadzony w brazylijskim mieście Porto Allegre w 1990 roku. To rozwiązanie, świetnie ilustrujące hasło przewodnie projektu Nasz Budżet Naszym Głosem gwarantuje, że każdy - tak osoba prywatna, jak i organizacja społeczna czy też inny podmiot - może poprzez uczestnictwo w tworzeniu projektu budżetu, włączenie się w jego realizację oraz zainteresowanie wynikami wdrożenia wywierać wpływ na swoje bezpośrednie otoczenie. W arsenale różnorodnych form partycypacji społecznej mieści się także kontrola społeczna.

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce ma przybliżyć problematykę partycypacji obywatelskiej w tworzeniu budżetu oraz monitorowania procedur budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) szczebla gminnego i powiatowego. Chcielibyśmy również wzbudzić u czytelników i czytelniczek zainteresowanie takimi formami aktywności publicznej, jakimi są uczestnictwo obywatelskie w procesie tworzenia budżetu oraz monitorowanie działania władzy. Zainteresowanie mieszkańców działaniami władz oraz ich aktywność w przestrzeni publicznej może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości w gospodarowaniu środkami budżetowymi w instytucjach publicznych, a tym samym może obniżyć stopień zagrożenia tej sfery różnymi patologiami oraz zwiększyć poczucie wpływu mieszkańców na sposób rozwiązywania ich problemów oraz zaspokajania ich własnych potrzeb. Poprzez tę publikację chcielibyśmy zaspokoić potrzeby osób zainteresowanych problematyką tworzenia budżetu gminy oraz zasad i możliwości partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji o wydatkach budżetowych, pokazać sposoby oraz dostarczyć narzędzia niezbędne do efektywnego uczestnictwa w budżetowych procesach decyzyjnych oraz monitorowania (kontrolowania) procedur budżetowych w gminnych i powiatowych samorządach terytorialnych.

W niniejszej publikacji zawarliśmy tekst poświęcony możliwościom uczestnictwa obywateli w procesie tworzenia budżetu gminy w ramach polskiego porządku polityczno-prawnego opracowany przez Dągmira Długosza pt. Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy – analiza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych. W tekście tym znajdują Państwo podstawowe informacje na temat budżetu gminy, jego struktury, funkcji oraz metodom i formom partycypacji społecznej w procesach budżetowych. Oprócz tego mogą Państwo poczytać o dobrych praktykach stosowanych na świecie wzmacniających przejrzystość funkcjonowania władzy lokalnej „Lokalnie przeciw korupcji” oraz jak możemy monitorować funkcjonowanie procedur budżetowych w naszych gminach „Jak monitorować wydatki z budżetu gminy”. Zapraszamy do, miejmy nadzieję interesującej i inspirującej lektury.

1. Długosz
2. Długosz

Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy. Aanaliza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych.

Spis treści

1. Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy. Analiza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych. Dagmir Długosz	7
2. Lokalnie przeciw korupcji	44
3. Jak monitorować wydatki z budżetu gminy. Ryszard Skrzypiec	50
4. Bibliografia	66

Wstęp

Niniejsze opracowanie ma na celu zidentyfikowanie najważniejszych problemów związanych z badaniem partycypacji obywateli w procesach budżetowych gminy. Problemy te dotyczą:

- podstaw prawnych takiej partycypacji w ramach polskiego prawa samorządowego,
- uprawnionych podmiotów reprezentujących obywateli na szczeblu samorządowym w różnych sferach życia publicznego, ,
- specyfiki partycypacji obywatelskiej w procesach finansowych na szczeblu lokalnym,
- obszarów zadań gminy, jej dochodów i wydatków, które ze względów prawnych i społecznych powinny i mogą być przedmiotem społecznego uczestnictwa w procesach decyzyjnych.

Opracowanie dotyczy podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy. Jednocześnie, mając na uwadze funkcjonowanie w polskim porządku ustrojowym miast na prawach powiatu (tj. gmin miejskich wykonujących zadania powiatu), w opracowaniu wskazujemy także te kompetencje oraz organy konsultacyjne, które mają charakter powiatowy (szerzej na temat specyfiki miast na prawach powiatów – **Załącznik nr 1**).

Zgodnie z ustawową nomenklaturą występujące w publikacji określenie wójt, będzie oznaczało także burmistrza i prezydenta miasta. Zastosowano także powszechnie wykorzystywany w literaturze skrót jst na oznaczenie jednostki samorządu terytorialnego.

I. Wprowadzenie

W teorii i praktyce życia publicznego rozwiniętych demokracji wypracowano zbliżone modele tak zwanego państwa uczestniczącego, administracji obywatelskiej, otwartego rządu itp. Odwołują się one do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji czyli prowadzenia dyskusji z obywatelami i udziału (partycypacji) reprezentujących ich organizacji w procesie decyzyjnym. Włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji dotyczy nawet tak biurokratycznych lub wrażliwych dla państwa dziedzin, jakimi są tworzenie budżetu czy bezpieczeństwo publiczne.

Źródłem idei partycypacji obywatelskiej jest sprzeciw wobec zbyt silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji. Nurt tak zwanej demokracji dyskursywnej (deliberatywnej) zajmuje się przede wszystkim szeroko pojętym uczestnictwem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez aparat państwowy. Zwolennicy tej szkoły zastanawiają się nad nową formą demokracji (elektroniczną, stowarzyszeniową, referendalną) jako rozwinięciem tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej, opartej na wyborze przez obywateli swych reprezentantów (posłów, radnych itp.) do ciał przedstawicielskich. Tradycyjna demokracja bowiem utraciła, ich zdaniem, zdolność do przekładania interesów i potrzeb społeczeństwa na działania publiczne. Podstawowe zatem zalecenie to „być blisko obywatela”¹.

1. W odniesieniu do władz lokalnych: H. Hill, Urban Governance an Local Democracy. Paper, V. Mega: The Participatory City. Innovations in the European Union, www.unesco.org/most/vmega.htm; doświadczenia południowo amerykańskie, w tym dotyczące tzw. budżetu partycypacyjnego przedstawia R. Górski w: Demokracja uczestnicząca w samorządzie terytorialnym, Poznań, Kraków 2003

W relacjach samorząd terytorialny – organizacje pozarządowe (reprezentujących najczęściej obywateli) możemy obserwować w Polsce dwa konflikty doktrynalne, wpływające na praktykę życia publicznego. Pierwszy dotyczy istoty zasady subsydiarności – chodzi w nim o to, czy podstawowymi podmiotami tej zasady są samorządy terytorialne czy organizacje pozarządowe. Konflikt ten dotyczy wykonywania zadań publicznych i przekłada się np. na problem tzw. względnego pierwszeństwa w realizacji zadań publicznych. Drugi konflikt dotyczy istoty demokracji, zwłaszcza lokalnej – chodzi w nim o to czy mandat reprezentacji uzyskany przez wybranych w wyborach przedstawicieli obywateli uprawnia ich do pomijania innych form reprezentacji². Spory dotyczą następujących kwestii szczegółowych:

- stopnia wpływu różnych podmiotów zbiorowych na aparat państwa (poza mechanizmami demokracji wyborczej oraz demokracji bezpośredniej),
- pojęcia reprezentacji, a w praktycznym wymiarze stopnia niezależności osób wybranych w wyborach powszechnych na różnych poziomach państwa od wpływów osób i organizacji poza „urną wyborczą”,
- legitymizacji określonych typów organizacji do artykułowania interesów społecznych, a co się z tym wiąże - do uprawnień konsultacyjnych, zasiadania w instytucjach reprezentacji grupowych interesów (dialogu społecznego) itp.

Samorząd jest w Polsce także przedmiotem konfliktów społecznych w skali lokalnej - blokad dróg, protestów przeciwko zamykaniu szkół itp.³. W Polsce zaczęło występować także zjawisko NIMBY (Nie na moim podwórku), czyli lokalnych ruchów społecznych walczących z inwestycjami, które zagrażają interesowi mieszkańców (zanieczyszczenie, hałas, obniżenie jakości nieruchomości), co także może wpływać na poziom wydatków budżetowych (wydłużenie czasu realizacji inwestycji, droższe warianty, odszkodowania)⁴.

Rozumiejąc misję samorządów terytorialnych jako uzasadnienie dla istnienia tej instytucji poprzez prowadzenie działalności społecznie użytecznej za Januszem T. Hryniewiczem stwierdzić można, że „polityczną misją samorządu jako tworzenie warunków do realizowania idei wolności obywatelskich i przeciwdziałania alienacji władzy”, zaś „gospodarczą misją jest dbałość o jakość życia mieszkańców poprzez dostarczanie usług publicznych i dbałość o rozwój gospodarczy”. O tym mówi art. 7 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, w którym pojawia się stwierdzenie, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.

W przypadku publicznych procesów finansowych chodzi przede wszystkim o możliwość wpływania obywateli na kierunki alokacji środków publicznych, czyli o wybór celów, na które przeznaczają się finansowe środki samorządowe. Można zastanawiać się, czy redystrybucja środków samorządowych to przejaw demokracji, czy też wpływ określonych grup interesów, radnych i układow. Wyróżniamy funkcję demokratyczną finansów publicznych, która polega na interesowaniu się i wpływie społeczeństwa na procesy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Demokratyczność finansów polega na tym, że społeczeństwo, jako suweren wybierający swoich przedstawicieli do organów uchwalających budżet na wniosek organu wykonawczego, ma wpływ - poprzez konsultacje z wójtem, kontakty z radnymi

2. Na ten temat pisze A. Wyka, Co się dzieje z zasadą pomocniczości w Polsce?, [w:] „Alter”, nr 3/2003; P. Wileczyński, Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej, [w:] „Państwo i Prawo”, nr 2/2002; M. Małecka-Lyszczek, Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy świetle zasady subsydiarności, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Kraków 2001; R. Skrzypiec, Realizacja zasady partnerstwa między III sektorem a instytucjami samorządu terytorialnego, www.eko.org.pl

3. A. K. Piasecki, Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka 1990 – 2002, Zielona Góra 2002, s. 311. Istotne znaczenie dla demokracji ma także wprowadzenie w Polsce od 2002 r. bezpośrednich wyborów prezydentów, wójtów i burmistrzów. Temat ten wnikliwie przedstawia A. Grzesik-Robak, Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 6/2004

4. A. K. Piasecki, Władza w samorządzie... , op. cit., s. 300

i dostęp do informacji publicznej - na kształt, warianty oraz ocenę wykonania budżetu i polityki finansowej Mieszkańcy mają legitymizację do tych czynności poprzez fakt płacenia podatków zasilających budżet oraz bycia podmiotem usług publicznych. Jest to jednak model idealny, w praktyce mieszkańców wspólnoty samorządowej jest odsuwany od decyzji władz samorządowych z chwilą dokonania wyboru; nadal jednak płaci podatki⁵.

Najczęściej dostrzeganymi przyczynami braku demokracji w dziedzinie finansów samorządowych są:

- nieuwzględnienie w procedurach uchwalania budżetu powszechnych konsultacji z mieszkańcami lub nieprecyzyjne określenie ich przebiegu,
- brak umiejętności przygotowania czytelnych i powszechnie dostępnych materiałów finansowych,
- koszty prowadzenia konsultacji,
- brak w urzędach specjalistów od kontaktów i komunikacji z mieszkańcami,
- brak przyjętych standardów polityki informacyjnej,
- brak woli władz lokalnych do przeprowadzania konsultacji⁶.

Biorąc pod uwagę polityczny charakter tak procesu kształtowania budżetu samorządowego, jak i partycypacji obywateli w tym procesie należy pamiętać, że w socjologii polityki istnieje co najmniej kilka rywalizujących ze sobą paradygmatów lokalnej władzy politycznej, próbujących opisać realny proces sprawowania władzy na szczeblu lokalnym. Do zasadniczych (modelowych) należą:

- podejście elitystyczne, które sprowadza się do twierdzenia, że społecznościami lokalnymi rządzą faktycznie wąskie elity, zwłaszcza ekonomiczne, które podporządkowują sobie polityków; w tej wersji demokracja to zasłona dla dominujących interesów,
- podejście pluralistyczne – sugeruje ono, że władza polityczna jest podzielona, różne grupy interesu posiadają różne zasoby oraz możliwości wpływu w różnych sferach, nie kumulują się one jednak w rękach nielicznych, przez co, na zasadzie równowagi sił, demokracja ma charakter pluralistycznej gry interesów, a władze publiczne dzięki istnieniu wielu interesów mają swobodę manewrów i mogą odgrywać rolę arbitra.

Inne teorie są kombinacją powyższych – jedne wskazują, że niektóre polityki mają charakter elitarny, inne są bardziej otwarte i pluralistyczne.

Podejście pluralistyczne wyraża - jak się wydaje - cele praktyków i teoretyków partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych.

Partycypacji obywateli sprzyjać będzie także podejście „marketingowe”, traktujące obywateli jako klientów samorządowej administracji, świadczącej (oferującej) publiczne usługi poszczególnym odbiorcom.

Mieszkańca gminy interesuje - w zakresie realizacji przygotowania i realizacji budżetu – tzw. „wartość pieniądza”:

- gospodarność, czyli zakup – po jak najniższej cenie - zasobów potrzebnych do realizacji założonych celów,

5. J. Kawala, Funkcja demokratyczna finansów publicznych w gminach [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2006

6. Tamże, s. 30

- efektywność, czyli relacja między produktami (usługami publicznymi) a zasobami użytymi do ich wytworzenia,
- skuteczność, czyli stopień w jakim podejmowane działania są zgodne z wcześniej założonymi celami.

Efektom subiektywnej oceny gospodarności, efektywności i skuteczności gminy jest satysfakcja lub niezadowolenie mieszkańców ⁷.

1.2. Współczesne sposoby partycypacji obywatelskiej w procesach decyzyjnych władz publicznych. Drabina partycypacji obywatelskiej. Specyfika władz lokalnych.

Uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji współcześnie wdrażane jest w celu uwzględnienia zróżnicowanych punktów widzenia partnerów społecznych, posiadających demokratyczne prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także przeciwdziałanie eliminacji istotnych społecznych interesów z debaty publicznej i uzyskiwanie dzięki temu społecznego przyzwolenia dla prowadzonej polityki. Celem partycypacji jest:

- równoważenie społecznych interesów w celu zagwarantowania, że wprowadzane przez władze publiczne rozwiązania nie służą jedynie wąskim grupom zawodowym i społecznym, ale przyczyniają się do realizacji interesu publicznego; w szczególności rozważenia wymaga interes publiczny, a także interes słabiej zorganizowanych grup społecznych (podatnicy, konsumenci usług publicznych, np. pacjenci, uczniowie itp) oraz osób o niskim statusie materialnym;
- przygotowanie lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej poprzez uzyskanie szerszej i wielowymiarowej wiedzy na temat problemów, będących przedmiotem proponowanych przez władze rozwiązań oraz prowadzenie stałej debaty ze społeczeństwem, pozwalającej na wyjaśnienie istoty proponowanych rozwiązań, a także na takie jej ukierunkowanie, które pozwala na poszerzenie społecznej akceptacji dla tych rozwiązań;
- przygotowanie partnerów społecznych, społeczeństwa i obywateli do efektywnego wdrażania proponowanych programów polityki publicznej oraz skłonienie ich do podjęcia współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań oraz do zaangażowania się na rzecz upowszechnienia, promocji i realizacji tych programów na rzecz interesów ogólnospołecznych;
- uzupełnienie tradycyjnych form kontroli administracji publicznej (organy wybieralne, specjalistyczne organy kontroli, środki masowego przekazu) w celu przeciwdziałania jej alienacji wobec społeczeństwa.

Aby zbadać i uporządkować istniejące w praktyce życia społecznego i politycznego formy uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, proponuje się najczęściej tzw. drabinę partycypacji, która obejmuje różne szczeble społecznego zaangażowania – od całkowitego braku partycypacji, poprzez informowanie, konsultacje aż po różne formy współdecydowania. Pozycja władz na drabinie partycypacyjnej zależy od tego, czy:

1. **decydują one całkowicie jednostronnie i samodzielnie, nie informując opinii publicznej,**

2. **decydują one całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale informują opinię o podjętych decyzjach po ich podjęciu,**
3. **decydują one całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale oprócz informowania opinii społecznej o podejmowanych decyzjach po ich podjęciu szeroko uzasadniają te decyzje, nakłaniając do ich akceptacji,**
4. **przed podjęciem decyzji informują one o swych planach i przyjmują do wiadomości pojawiające się opinie społeczne, wykorzystując je w mniejszym lub większym stopniu do zmiany treści decyzji,**
5. **przed podjęciem decyzji zasięgają one aktywnie opinii poszczególnych obywateli (wybranych liderów, ekspertów) czy też korzystają z wysłuchań publicznych, sondaży telefonicznych, badań opinii publicznej,**
6. **przed podjęciem decyzji aktywnie zasięgają one opinii, przeprowadzając konsultacje społeczne z różnymi grupami społecznymi i ich reprezentacjami (organizacjami) na podstawie wymogów prawa lub politycznej woli,**
7. **przed podjęciem decyzji zasięgają one opinii w ramach ustawowo powołanych przez państwo publicznych instytucji konsultacyjnych i opiniodawczych, których wysłuchanie ma charakter obowiązkowy,**
8. **przed podjęciem decyzji współpracują onez partnerami społecznymi (negocjacje, wspólne planowanie, osiąganie konsensusu) i wspólnie z nimi podejmują kompromisową decyzję na przykład w formie porozumienia lub wspólnego programu,**
9. **przekazują one podejmowanie decyzji grupom lub partnerom społecznym i akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym (na przykład referenda, układy zbiorowe pracy).**

Obecnie eksperymentuje się z nowymi formami demokracji i udziału mieszkańców gminy w zarządzaniu, przyjmując najczęściej rozwiązania przedstawione w punktach 4–9. Ma to przeciwdziałać obserwowanemu deficytowi demokracji lokalnej, wyrażającemu się m.in. odwołaniem obywateli do polityki (nieufność, nieuczestniczenie w wyborach, niezadowolenie z usług publicznych).

Współczesne formy demokracji „niewyborczej” są niezwykle licznep.. Są to: ⁸:

- referenda ogólnokrajowe i lokalne,
- obywatelskie projekty ustaw,
- procedury „re-call” czyli odwołania funkcjonariuszy publicznych w głosowaniu powszechnym,
- petycje obywatelskie, pisemne wnioski grup obywateli wymagające rozpatrzenia przez władze,
- otwarte posiedzenia organów samorządowych,
- rzecznicy obywateli,
- parlamentarne komisje badawcze z udziałem organizacji społecznych,
- mechanizmy konsultacji z interesariuszami,

7. A. Wągródzka, Koncepcja marketingu terytorialnego a oczekiwania członka wspólnoty samorządowej, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2004, s. 37

8. Shaping Relations Between Government and Citizens: Future Directions in Public Administration, Department of Parliamentary Library (Australia), Research Paper No. 5 2001 – 02, D. Długosz, J. J. Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Warszawa 2005, J. Kwiatkowski, Partycypacja społeczna i rozwój społeczny, Warszawa 2003

- konferencje interesariuszy, konferencje skierowane na osiągnięcie konsensusu,
- badania sondażowe obywateli i użytkowników usług publicznych,
- fora użytkowników usług publicznych,
- okrągłe stoły różnych środowisk społecznych,
- panele i jury obywatelskie,
- community cabinets tj. wyjazdowe sesje rządu w terenie połączone z dyskusjami z obywatelami (stosowane w Australii),
- mechanizmy demokracji deliberatywnej i inicjatywy polityki interaktywnej,
- elektroniczna demokracja, konsultacje internetowe, głosowania on-line.

Nie ma przeszkód formalno-prawnych, aby większość z tych rozwiązań uzupełniła formy konsultacji społecznych wskazane przez polskie ustawy samorządowe, zwłaszcza art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Specyfika partycypacji na szczeblu samorządowym zasadniczo przejawia się w:

- stosunkowo bliskiej terytorialnie więzi obywatela z władzami publicznymi, zwłaszcza w jednostkach szczebla podstawowego o małej średniej wielkości (gminy); w jednostkach dużych i złożonych (metropolie) odpowiednikami są np. dzielnice metropolii;
- zakresie zadań jednostek samorządowych, które dotyczą podstawowych usług publicznych, o życiowo istotnym dla obywatela charakterze;
- dużej liczby podmiotów (o zróżnicowanym statusie), biorących udział w procesie decyzyjnym i sporach o zasoby na szczeblu lokalnym (np. o przestrzeń);

W polskich badaniach pojawiają się także uzasadnione twierdzenia, że udział społeczeństwa może być mniej istotny dla rozwoju samorządów, o ile niejako zastępuje go silny, świadomy i sprawny lider społeczności lokalnej, skupiający wokół siebie kompetentną i zmotywowaną grupę lokalnych menedżerów, zwłaszcza, jeżeli wsparte to jest dodatkowo sprawnymi instytucjami wsparcia biznesu⁹. Sukces rozwojowy mogą osiągnąć zatem także samorządy o niskim potencjalnie mobilizacji społecznej stymulowane odgórnie („oświecona władza”).

I.3. Partycypacja a inne zjawiska w procesie decyzyjnym (dostęp do informacji, lobbying, skargi, wnioski i petycje, referenda, oddziaływanie mediów).

Zdefiniowana powyżej partycypacja społeczna powinna być odróżniona od innych zjawisk występujących w procesie decyzyjnym takich jak: dostęp do informacji, lobbying, obecność w mediach, referenda czy skargi, wnioski i petycje. Wymienione instrumenty działania obywateli w demokratycznym społeczeństwie, choć mogą stanowić instrumenty pomocnicze partycypacji lub być niezbędnymi warunkami dla jej zaistnienia, są też samodzielnymi instytucjami politycznymi i prawno - ustrojowymi. Przykładowo nie ma partycypacji bez dostępu do informacji publicznej, leży on u podstawy drabiny partycypacji. Z kolei lobbying bywa kojarzony z partykularnymi (a nawet niejawnymi czy patologicznymi) metodami uzyskiwania korzystnego dla określonych interesów rozstrzygnięcia władz publicznych, trudno jednak zaprzeczyć, że w procesie nawet najbardziej demokratycznej i otwartej partycypacji określone środowiska działają na rzecz określonych interesów i zabiegają o ich uwzględnienie. Inną

technik wpływu jest wykorzystanie środków masowego przekazu, w celu uwrażliwienia decydentów na problem, pozyskania sojuszników spośród dotychczas niezaangażowanych itp. Skargi, wnioski i petycje są formalną instytucją prawa administracyjnego przewidzianą w Kodeksie Postępowania Administracyjnego.

Referendum, także to lokalne, jest konstytucyjną instytucją demokracji bezpośredniej i tym różni się od partycypacji rozumianej konsultacyjnie, że jest wiążącym rozstrzygnięciem danej kwestii publicznej w głosowaniu powszechnym przez suwerena – w przypadku samorządu terytorialnego jest to ogół posiadających praw wyborcze mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście może być też stosowane w celach konsultacyjnych, ale nie jest to jego podstawowa rola ustrojowa.

Oceniając prawne możliwości uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji nie można także zapominać o tzw. „actio popularis” zawartym w polskich ustawach samorządowych, któr pozwala na wnoszenie skargi do sądu administracyjnego przez każdego, kto uznaje, że przepis prawa miejscowego narusza jego interes prawny lub uprawnienia. Skargę, co ważne np. dla organizacji pozarządowych, można wnosić w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców, którzy wyrażą na to zgodę. Przepisy nie pozwalają jednak na skargę w interesie publicznym.

I.4. Zadania publiczne gminy i miasta na prawach powiatu oraz samodzielność finansowa jest a możliwości partycypacji obywateli w procesach budżetowych.

Jako jednostki sektora publicznego jst wykonują zadania publiczne, rozumiane jako zadania wynikające z obowiązującego porządku prawnego. Współcześnie obserwuje się tendencję do nakładania na samorząd terytorialny większości zadań publicznych o charakterze usługowym jako ich zadań własnych, a także w drodze zlecenia przez ustawodawstwo zadań państwowych. Zadania lokalne w Polsce to zadania wykonywane przez gminę i powiat. Zadania gmin to zaspakajanie zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej.

Zadania własne to zadania służące zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (w imieniu własnym, na własną odpowiedzialność, w ramach możliwości finansowych). Zadania własne realizuje się samodzielnie za pomocą jednostek pomocniczych, jednostek powołanych przez samorząd (spółki, zakłady budżetowe) lub w drodze zlecenia podmiotowi na zewnątrz ich realizacji. Zadania własne realizowane są bez ingerencji władz państwowych, w granicach własnych kompetencji. Nadzór nad realizacją zadań własnych dotyczy wyłącznie ich legalności, czyli zgodności z istniejącym prawem. Kontrola gospodarności, rzetelności oraz celowości jest zadaniem społeczności lokalnej, jej organów, struktur, podmiotów społecznych i obywateli. Zadania zlecone to zadania zlecone samorządowi przez państwo na mocy obowiązującej ustawy. Samorząd, w tym przypadku, wykonuje te zadania niesamodzielnie, kierując się wytycznymi i wolą państwa. Nie można odmówić wykonania zadań zleconych, nawet jeżeli samorząd uznaje poziom środków przekazanych przez rząd za niewystarczający. Wykonanie zadań zleconych nadzoruje wojewoda. Zadania powierzone to przejęte przez jst do realizacji w drodze umowy lub porozumienia (np. z innym organem jst lub administracji rządowej). Mogą to być zarówno zadania własne jak i zlecone. Zadania dzielą się także na zadania obowiązkowe, czyli wynikające z przepisów prawa (mogą być własne jak i zlecone) oraz zadania fakultatywne, które nie wynikają z prawa, ale z woli ich realizacji przez jst. Ustawy określają, które z zadań własnych gminy mają charakter obowiązkowy¹⁰. **Wyszczególnienie ustawowych zadań własnych powiatu i gminy zawiera załącznik nr 2.**

Biorąc pod uwagę ww. zadania własne można, że w zakresie tych zadań oraz ich finansowania z budżetu samorządowego możliwe jest konsultowanie z mieszkańcami różnymi zbiorowymi i prawnymi form organizacji ich działań społecznych, gospo-

9. J. T.Hryniewicz, Administracja samorządowa: misje, własność i kontekst organizacyjny [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 10/2004

10. Temat zadań samorządu w kontekście budżetu samorządowego szeroko omawia M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska – Koczkodan, Finanse samorządowe. Narzędzia – Decyzje – Procesy, Warszawa 2006, s. 22 – 25

darczych i kulturalnych. Zasadniczo należy uznać, że mieszkańcy są konsumentami usług świadczonych w ramach zadań własnych jednostki samorządu:

- usług komunalnych (zaopatrzenie w wodę, utrzymanie porządku i czystości, zaopatrzenie w energię),
- usług transportu i infrastruktury komunikacyjne, za którą odpowiada gmina,
- usług ochrony zdrowia i usług socjalnych,
- edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa,
- infrastruktury gospodarczej (np. targowisk, hal targowych) oraz obiektów użyteczności publicznej.

Realizacja tych zadań finansowana jest z budżetu samorządowego. **Władztwo finansowe** jest delegowane ustawami oraz nadzorowane przez państwo dotyczy:

- uchwalania budżetu jst,
- wydawania uchwał w sprawach podatkowych i finansowych,
- wydawania decyzji w sprawach podatków i opłat,
- zawierania umów,
- udzielania poręczeń i gwarancji
- zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji samorządowych papierów wartościowych (zwrotne źródła finansowania).

Samodzielność finansowa to z kolei prawnie zagwarantowana możliwość decydowania o przeznaczaniu posiadanych środków. Samodzielność może mieć charakter wydatkowy i dochodowy. Specjaliści z zakresu finansów lokalnych najistotniejsze znaczenie przypisują wydatkowej samodzielności samorządu¹¹. W zakres samodzielności samorządu, powiązanej z kwestiami budżetowymi wchodzi także samodzielność majątkowa dotycząca swobody dysponowania majątkiem komunalnym. Do ograniczeń polityki dochodowej i polityki podatkowej (samodzielności dochodowej) zaliczyć można:

- brak możliwości samodzielnego kształtowania źródeł dochodów (jest to uprawnienie Sejmu w drodze ustawy),
- władztwo dochodowe dotyczące m.in. możliwości rezygnacji (na ustawowych zasadach) z części dochodów jako instrumentu lokalnej polityki podatkowej; nie dotyczy to dochodów z tytułu subwencji ogólnych, dotacji celowych oraz udziałów we wpływach z podatków centralnych; rezygnacja ta warunkowana jest wieloma czynnikami prawnymi, ekonomicznymi i społeczno-politycznymi.

Samodzielność wydatkowa, która warunkuje swobodę podejmowania decyzji w zakresie rozdysponowywania środków publicznych, wyznaczana jest przez regulacje ustawowe. Istotne w tej materii są:

- nakazy ponoszenia wydatków, zakazy/limity ustawowe, zasady udzielania dotacji oraz rozdysponowywania subwencji; nakazy wydatków dotyczą zadań obligatoryjnych, wynikających z ustaw (w tym co do poziomu finansowania tych zadań – narzucenie wielkości środków przez ustawodawcę) - obliuguje to jst do określonego

zaplanowania środków finansowych w budżecie; poziom wydatków może także wynikać z ustawowo określonych standardów w poszczególnych instytucjach (np. w placówkach oświatowych) jednak w tym zakresie jst mają prawo oceny potrzeb lokalnych;

- konstrukcja dotacji celowej – jest ona wydatkowana na ściśle określone zadania i samorząd nie ma praktycznie żadnej możliwości zmiany jej przeznaczenia; zadania nieobligatoryjne rozstrzygan są przez jst.

Polityka budżetowa samorządu terytorialnego napotyka na dwa rodzaje ograniczeń¹²:

- ograniczenia zewnętrzne, niezależne od jednostek samorządu terytorialnego
- ograniczenia wewnętrzne, zależne od jednostek samorządu terytorialnego

Do pierwszych należą przede wszystkim:

- ograniczenia prawno-ustrojowe, wynikające z istniejącego systemu finansów samorządowych i dotyczące zwłaszcza stopnia decentralizacji systemu państwa i finansów publicznych (system wydajnych źródeł dochodów, zadania adekwatne do finansów);
- zakres zadań samorządu terytorialnego określający zakres samodzielności samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej), uzależnienie w tym zakresie samorządów od budżetu państwa;
- stan finansów publicznych państwa, powiązany z ogólnym stanem koniunktury gospodarczej;
- oparcie w znacznym stopniu budżetów samorządowych na subwencjach i dotacjach z budżetu państwa, co ogranicza możliwości swobodnego planowania budżetowego (w tym niedoszacowanie środków na realizację zadań zleconych) - skutkuje to ograniczeniem finansowania zadań własnych na rzecz dofinansowania zleconych;
- ograniczanie realizacji zadań inwestycyjnych.

Należy zaznaczyć, że wejście w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jst zwiększyło udział dochodów własnych tych jednostek w ogóle dochodów samorządu (większe dochody własne i subwencja ogólna, mniejsze dotacje, zwłaszcza włączenie dotacji na zadania własne w dochody własne). Zwiększył się zatem stopień dysponowania przez jst środkami publicznymi.

Samorządowe dochody budżetowe przedmiotem partycypacji obywatelskiej:

Dochody samorządowe obejmują:

- dochody własne
- subwencje ogólne
- dotacje celowe z budżetu państwa

a także:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi
- środki pochodzące z budżetu UE
- inne środki określone w odrębnych przepisach

11. B. Guziejewska, Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2005

12. M. Jastrzębska, Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 9/2004

W przypadku udziałów w podatkach państwowych są one zależne od sumy dochodów państwa z tych tytułów, choć formalnie stanowią dochody własne, nie mają samorządy bezpośredniego wpływu na określanie poziomu. Mogą one natomiast zachęcać samorządy do takiej polityki, która przyczynić może się do maksymalizacji dochodów podatkowych z terenu jst (CIT i PIT). W ramach sposobu naliczania subwencji istotne znaczenie mają wystanadaryzowane (na bazie wybranych wskaźników) poziomy świadczenia usług publicznych.

Istotne znaczenie ma zwłaszcza podatek od nieruchomości, który spośród dochodów własnych jest najbardziej znaczącym w kwocie ogólnej; spośród opłat jest to opłata targowa. Podstawowym obszarem, w którym możliwe jest korzystanie przez gminę ze swobody kształtowania swoich dochodów budżetowych jest stanowienie przez rady gmin zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych¹³. Ze względu na fakt, że w zakresie ustawowo określonym należy to do kompetencji rad gmin, należy uznać, że obywatelska partycypacja w tym zakresie spełnia kryterium celowości. W zakresie wybranych podatków i opłat lokalnych gminy dysponują bowiem uprawnieniami do wprowadzania ulg i zwolnień podatkowych, a w niektórych przypadkach także do określania wysokości stawek oraz zasad poboru i terminów płatności. Jest tak tym bardziej, że podatki i opłaty lokalne stanowią istotny składnik budżetów samorządowych (nie dotyczy to jednak udziałów w podatkach państwowych, które kształtuje ustawodawca krajowy). Jest to wyraz ograniczonej w państwie unitarnym autonomii podatkowej jst, oznaczającej prawo społeczności lokalnej, w zakresie określonym ustawą, do określania części swoich dochodów.

Ze zwolnień tych korzystać mogą podatnicy – a więc obywatele powiązani z terytorialnie wydzieloną jednostką samorządową.

Wprowadzenie ulg i zwolnień wymaga upoważnienia ustawowego. Gmina nie może jednak zwolnić wszystkich podatników z podatku/opłaty - oznaczałoby zniesienie tych źródeł budżetowych na terenie gminy w ogóle. Zwolnienia te mogą mieć obecnie wyłącznie przedmiotowy charakter (cechy przedmiotu opodatkowania)¹⁴. Stosowanie ulg, odroczeń płatności, zwolnień oraz obniżanie stawek podatków z jednej strony może być instrumentem polityki proinwestycyjnej, jednocześnie drugiej - obniża wpływy do budżetu.

Źródłem dochodów gminy może być także samoopodatkowanie się mieszkańców. W tym celu ustawodawca przewiduje instrument demokracji bezpośredniej referendum, mające w tym przypadku charakter obligatoryjny.

Wśród dochodów jst należy wymienić także dochody zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych.

Z badań statystyczno-ekonometrycznych wynika jednak, że¹⁵:

- stawki lokalnych podatków mają nikły wpływ na zachowania przedsiębiorców; współpraca z lokalnymi środowiskami biznesowymi nie jest istotna dla rozwoju ekonomicznego;
- istotny wpływ na rozwój mają inwestycje infrastrukturalne jst,
- istotne znaczenie mają rozwój i aktywność społeczeństwa obywatelskiego – wzmacniają rozwój lokalny, gdyż wiąże się z poprawą sprawności instytucji samorządowych.

13. Są to: podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, dochody w od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od posiadania psów oraz od czynności skarbowej oraz opłaty lokalne: miejscowa, targowa i administracyjna. Kompetencje nie dotyczą: podatku od spadków i darowizn, od czynności cywilno-prawnych, karty podatkowej i opłaty skarbowej.

14. Na ten temat: K. Koperkiewicz-Mordel, Stanowienie przez rady gmin zwolnień i ulg podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych, w: „Finanse Komunalne”, nr 1-2/2005. Zasada przedmiotowego charakteru ulg i zwolnień w odniesieniu do wszystkich podatków i opłat lokalnych obowiązuje od 1 stycznia 2003 r.

15. P. Swianiewicz, J. Łukowska, Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 6/2004

Wydaje się, że od strony formalnej największe możliwości udziału obywateli w procesach budżetowych dotyczą dochodów własnych tj.:

- udziału w podatkach dochodowych (planowanie przeznaczenia tych środków).
- wpływów z podatków i opłat lokalnych (w zakresie swobody ustawowej oraz kierunków wydatków finansowanych z tych źródeł),
- dochodów z majątku jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zaznaczyć, że udział dochodów własnych w przypadku gmin w Polsce oraz miast na prawach powiatu waha się średnio między 40 a 50% dochodów jst ogółem.

Nie występuje natomiast uzasadnienie dla uczestnictwa obywateli w decydowaniu o kierunkach wydatkowania dotacji (na zadanie własne i zlecone) ani ich poziomu – jest to strumień finansowy całkowicie zdeterminowany (zarówno co do tytułu wydatkowania jak i sposobu kalkulacji) powszechnymi przepisami oraz decyzjami organów administracji rządowej.

Jeżeli chodzi o wydatki to formalnie samorządy cieszą się dużą swobodą w zakresie wydatków związanych z realizacją zadań własnych, w tym:

- wydatków na cele inwestycyjne, związane często z zaciągnięciem kredytu przez samorząd,
- wydatków bieżących (zwłaszcza płace i ich pochodne – stanowią ponad 50 %),
- wydatków ze środków bezzwrotnych z pomocy zagranicznej,
- dotacji dla podmiotów wykonujących zadania publiczne, nie nastawionych na zysk (organizacje pozarządowe),

Istnienie wolnych kwot w budżetach jst uwarunkowane jest obciążeniem zadaniami obowiązkowymi, poziomem dochodów własnych i możliwości zadłużania się jst (a tym samym ich zamożnością). Warunkuje to w szczególności możliwości przeznaczania środków na działalność inwestycyjną.

Jak się wydaje swoboda w zakresie dochodów i przychodów, a więc możliwość realnego wpływu obywateli na kształt budżetu samorządowego, dotyczy:

- poziomu czynszów i dzierżawy, najmu, użytkowania wieczystego oraz sprzedaży skalników majątkowych gminy (w tym nieruchomości),
- cennika usług komunalnych, których ustalanie leży w gestii jst,
- wpływów z podatków i opłat lokalnych oraz opłat za usługi administracyjne, grzywny, kary, mandaty,
- pozycji kredytów zaciągane przez jst,
- udzielanych poręczeń i gwarancji.

Nie dotyczą natomiast:

- dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne zlecone ustawami,
- udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- subwencji przekazywanych z budżetu państwa (część oświatowa, rekompensująca, część wyrównawcza), obliczanej na podstawie zobiektywizowanych parametrów.

Dotacje niewykorzystane w danym roku budżetowym lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem podlegają zwrotowi.

W zakresie wydatków i rozchodów swoboda wydatkowania, a zatem i potencjalne możliwości wpływu obywateli, dotyczy:

- wydatków osobowych i majątkowych jednostek budżetowych, w tym na wynagrodzenia pracowników i ich pochodne, zakup wyposażenia,
- wydatków inwestycyjnych,
- dotacji przedmiotowych dla jednostek pozabudżetowych oraz podmiotowych przekazywanych przez jst,
- zakupu usług,
- obsługi kredytów i pożyczek jst,
- subwencji z budżetu państwa.

W zakresie subwencji, która jest formą bezzwrotnego i bezwarunkowego transferu środków finansowych z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego w celu uzupełnienia dochodów własnych, o sposobie wykorzystania decydują samodzielnie organy stanowiące jst. Subwencja określana jako ogólna oznacza m.in. możliwość przeznaczenia jej na cele określone przez te organy. Nie ma prawnej konieczności finansowania zadań, które wynikają z nazwy subwencji. Są one sposobem określenia jej wielkości, a nie nakazem kierunku wydatkowania.

Nie dotyczą:

- dotacji celowych (przedmiotowe i podmiotowe) otrzymanych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne zlecone ustawami,
- świadczeń społecznych (na podstawie ustaw, z dotacji).

Należy pamiętać, że inwestycje mogą być finansowane z: środków własnych jst, środków z UE, dotacji celowych z budżetu państwa, instrumentów zwrotnych.

Wydatki inwestycyjne przeznaczane są na podniesienie jakości usług świadczonych obywatelom (infrastruktura techniczna i społeczna), tym samym cieszą się większym zainteresowaniem. W tym zakresie gminy mają stosunkowo dużą swobodę wydatkową.

Posiadanie wydajnych źródeł dochodów własnych ułatwia zatem programowanie i planowanie polityki budżetowej samorządu, a to z kolei poszerza możliwości partycypacji obywatelskiej.

I.5. Procesy budżetowe w gminie jako rodzaj procesów decyzyjnych

Proces kształtowania budżetu publicznego to zagadnienie o kluczowym znaczeniu dla całego sektora publicznego. Proces formowania budżetu jest procesem walki politycznej – o zasoby finansowe, a także o prestiż polityczny związany z tymi zasobami. Proces budżetowy dotyczy interesów wyborców, podatników, grup interesu, polityków oraz biurokracji. Proces budżetowy to alokacja tak zasobów finansowych, jak i materialnych oraz ludzkich na określone w procesie politycznym cele. Określanie w procesie politycznym celów budżetu oznacza, że jest on wynikiem sojuszy politycznych, gier i rywalizacji sojuszy polityków, grup interesu oraz administracji.

Istotnym zagadnieniem jest „sztywność” wydatków budżetowych także tych pozostających w gestii swobodnej dyspozycji administracji. Nie chodzi jedynie o „sztywność” rozumianą formalnie jako finansowanie wydatku z dotacji, ale także o zdeterminowanie wydatków zobowiązaniami z przeszłości, mającymi najczęściej kształt przepisów prawnych, których wdrożenie w życie należy z budżetu rokrocznie sfinansować, a także obiektywnymi determinantami np. demograficznymi czy ekonomicznymi (np. koszty długu publicznego itp.¹⁷). Duża część budżetu jest kształtowana na bazie doświadczeń z lat poprzednich, co oznacza, że często niewiele się on zmienia; są to raczej zmiany symboliczne.

Kształt budżetu zapewnić ma też poparcie opinii publicznej i wyborców, na których zależy aktualnie sprawującym władzę.

Jednostki organizacyjne wchodzące w skład administracji przechwycenie określonego procenta budżetu traktują jako sukces. W administracji toczy się rywalizacja o „kawałek tortu budżetowego”..Przechwytywanie części budżetu to również cel licznych grup interesu, często wchodzących w sojusz ze wspomnianą administracją. Także obywatele liczą na korzyści z budżetowych pieniędzy (presja na zwiększenie wydatków), niechętnie jednocześnie wnoszących wkład własny do budżetu. Elementem procesu budżetowego jest zatem konkurencja celów oraz instytucji i ludzi z tymi celami się utożsamiającymi. Proces tworzenia budżetu – mimo określonych ustawowo procedur budżetowych - nie jest w pełni racjonalny. Jest on złożony, przekraczający – jako całość – możliwości ogarnięcia nawet przez przedstawicieli władz, a tym bardziej samych obywateli.

Urzednicy mają silną kontrolę nad informacjami dotyczącymi finansów publicznych, są w tym zakresie wyspecjalizowani i posiadają często wieloletnią praktykę w zakresie kształtowania budżetu¹⁸.

Budżet samorządowy można scharakteryzować z punktu widzenia prawnopolitycznego jako:

- plan, który po zatwierdzeniu staje się prawem, a jego realizacja jest obowiązkowa,
- polityczną deklarację celów władzy, które są wyrażone liczbowo (kwotowo) i które będą realizowane za pomocą wydatków,
- program, na podstawie którego poszczególne jednostki administracji publicznej powinny budować plany i realizować swojej działania,
- narzędzie koordynacji i kontroli działalności władz.

Według teorii nauki o administracji publicznej tworzenie budżetu to przekładanie zasobów finansowych na język celów ludzkich. Tworzenie budżetu jest zadaniem obieralnych reprezentantów społeczeństwa. W procesie tym kluczowe decyzje podejmuje jednak niewybieralni przedstawiciele administracji publicznej, jako charakteryzujący się większymi kompetencjami niż obieralni radni. W Polsce dotyczy to przede wszystkim większej kompetencji skarbnika gminy i jego służb niż ogółu radnych.

Planowanie budżetowe jest procesem politycznym oraz zadaniem wymagającym specjalistycznych umiejętności eksperckich. Z jednej strony priorytety określane przez polityków, w tym samorządowych powinny być przedmiotem ujęcia w budżecie; z drugiej – jak wskazuje część znawców problemów budżetowych w przypadku większości budżetów ich kształt jest raczej efektem przeszłych decyzji (budżetu roku poprzedniego). Jednocześnie im jednostka zamożniejsza tym większe jest pole manewru dla planistów budżetowych z racji istnienia nadwyżek budżetowych możliwych do rozdysponowania.

Do istotnych zjawisk socjologicznych i organizacyjnych mających wpływ na tworzenie budżetu należy zaliczyć:

- zjawisko koncertu życzeń (presji na zwiększenie wydatków) jednostek organizacyjnych i zainteresowanych środowisk, które zderza się z postawą „strażnika budżetu” (jednostki odpowiedzialnej za finanse),
- poszukiwanie przez jednostki administracji samorządowej poparcia klientów w środowisku społecznym,
- koalicje polityczne grup społecznych i jednostek administracji z wpływowymi politykami lokalnymi,

17. Szacuje się, że w budżetach współczesnych państw około 80 % wydatków ma charakter stały – sztywny.

18. Problemy kształtowania budżetów w jednostkach sektora publicznego omawia B. Guy Peters, Administracja publiczna w systemie politycznym, Rozdział VII: Koszt sektora publicznego: kształtowanie budżetu, (cd opisu bibliograficznego?)

- powielanie rozwiązań z przeszłości, chyba że pojawi się okoliczność wyjątkowa, trudność wygaszania starych programów,
- sugerowanie, że nowe zadania są kontynuacją dotychczasowych działań,
- rozrastanie się małych programów, uzyskiwanie przez programy tymczasowe charakteru stałego.

Powyższe ograniczenia racjonalności procesu budżetowego doprowadziły do zainicjowania takich rozwiązań jak budżet zadaniowy, zarządzanie przez cele oparte o wskaźniki, pomiar nakładów i korzyści, budżet na bazie zerowej (ZBB), rozdzielanie budżetów bieżącego i inwestycyjnego¹⁹.

Z dostępnej literatury przedmiotu na temat planowania budżetowego w samorządach polskich wynika, że powyższe zjawiska są także elementem polskiej rzeczywistości:

- plany wydatków są w dużym stopniu zdeterminowane strukturą wydatków w latach ubiegłych,
- występuje zjawisko zawyżania potrzeb finansowych przez poszczególnych dysponentów budżetowych;
- skarbnik pełni funkcję „strażnika” budżetu, dążącego do ograniczania wysokości żądań;
- końcowy efekt jest wynikiem przetargów politycznych w trójkącie zarząd – wpływowi radni – najsilniejsze wydziały urzędu gminy;
- planowanie finansowe ma charakter defensywny; chodzi przede wszystkim o uniknięcie pułapki deficytu lub zadłużenia (np. przesadnie ostrożne planowanie dochodów, nadmiernie ostrożne planowanie inwestycji), problem ten jednak coraz lepiej z upływem lat rozwiązują samorządy;
- częste nowelizowanie budżetu w ciągu roku (w zakresie planowanych dochodów i wydatków);
- „walki alokacyjne” między grupami interesów, administracją samorządową a komisjami rady.

Inne elementy wpływające na kształtowanie budżetu i możliwość swobodnego kształtowania wydatków budżetowych to:

- **niestabilna sytuacja** w zakresie źródeł dochodów i zadań samorządów,
- niestabilna sytuacja makroekonomiczna oraz gospodarki lokalnej,
- duże usztywnienie budżetu zadaniami obowiązkowymi zleconymi ustawowo²⁰.

I.6. Cykl budżetowy

Tak zwany cykl budżetowy, czyli kolejne działania władz publicznych dotyczące budżetu jako instrumentu realizacji celów publicznych i planu finansowego obejmuje następujące etapy tworzenia budżetu:

- przyjęcie danych ekonomicznych do budżetu na rok następny i określenie podstawowych parametrów usług publicznych świadczonych z budżetu,
- opracowywanie planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetu (w tym zadań nowych) oraz projekty planów dochodów i wydatków (w tym programów inwestycyjnych i wieloletnich) oraz oszacowanie ich skutków finansowych wraz z uzasadnieniem.
- wstępny podział kwot dochodów i wydatków na poszczególne zadania oraz określenie limitów tych wydatków,
- przygotowanie budżetów poszczególnych zadań lub wydziałów w ramach obowiązujących ram prawno-finansowych,
- przygotowanie projektu budżetu i przedłożenie go zarządowi do akceptacji,
- dyskusja zarządu i jego decyzja dotycząca projektu uchwały budżetowej,
- prace rady nad budżetem, w tym prace jej komisji problemowych,
- uchwała budżetowa rady,
- układ wykonawczy budżetu przygotowany przez organ wykonawczy,
- proces wykonywania budżetu,
- ocena wykonania zadań budżetowych w ciągu roku i sformułowanie wniosków na kolejny cykl budżetowy; jest to ocena formalna (absolutorium) i merytoryczna (stopień wykonania zadań na jakościowo zadowalającym poziomie).

Cykl budżetowy ma charakter powtarzalny i „domknięty”.

I.7. Specyfika partycypacji obywatelskiej w procesach budżetowych w gminie

Specyfika partycypacji obywatelskiej w procesach budżetowych każdego rodzaju wynika przede wszystkim z cech procesu stanowienia budżetu w ogóle.

Na tym tle podkreślić należy:

- Stosunkowo niskie kompetencje „przeciętnego” pojedynczego obywatela w zakresie spraw budżetowych; kompetencje te istotnie wzrastają w przypadku zorganizowanych organizacji społecznych, choć z reguły mają one charakter „wąskobranżowy”, skupiony na sferze bezpośredniego zainteresowania danej organizacji (np. oświata, infrastruktura, ekologia), w mniejszym zaś stopniu ogólnej. Nawet organizacje nie posiadają odpowiedniego zaplecza ekspercko-informacyjnego umożliwiającego przedstawianie istotnych alternatyw. Zaplecze takie posiadają w Polsce w istocie jedynie RIO lub niektóre firmy konsultingowe.
- Możliwość uczestniczenia w procesach budżetowych po części zależy od wielkości jednostki samorządowej. W wielkich metropoliach, o ogromnych budżetach stopień ich skomplikowania jest o wiele większy; ośrodki te z reguły dysponują nadwyżkami umożliwiającymi
- Zwracają uwagę silne uprawnienia organu wykonawczego do kształtowania budżetu oraz istotne znaczenie interesów administracji samorządowej „obsługującej” dany program finansowany z budżetu. Administracja ta może wykorzystywać obywatelską partycypację „obsługiwanego sektora” także w interesie własnym i maksymalizacji środków pozostających do dyspozycji.

19. Szerzej na ten temat pisze P. Swianiewicz, Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego – teoria praktyka, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 6/2004

20. Z. Mykowska, Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jst w latach 1999 – 2003, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 1-2/2005

- Organizacje społeczne równowżyć mogą to politycznymi związkami z wpływowymi radnymi.
- Uprawnienia mają wyłącznie charakter konsultacyjny i opiniodawczy, formalnie rzecz biorąc o kształcie budżetu decydują władze publiczne przy istotnym wpływie RIO

Władza wykonawcza w gminie posiada stosunkowo duże pole manewru wobec zróżnicowanych i licznych środowisk społecznych, których postulaty budżetowe mogą być wzajemnie wykluczające się w danym roku budżetowym (np. ekologia kontra infrastruktura, gospodarka kontra kultura). Zasadniczym problemem jest znajomość przez obywateli takich specjalistycznych zagadnień jak opodatkowanie, emisja obligacji itp.

Partycypacja społeczna w tak opisanym procesie budżetowym jest uwarunkowana tym, że organizacje społeczne: nie mają wiedzy i doświadczenia w planowaniu finansowym,

- z reguły nie dysponują niezależną ekspertyzą tej kwestii,
- nie są obciążone prawnopolityczną odpowiedzialnością za przygotowanie i przyjęcie całego budżetu,
- reprezentują interesy partykularne z punktu widzenia zarządu jednostki.

Uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji nie jest ani łatwe, ani tanie i napotyka wiele problemów takich jak:

- brak wiedzy społeczeństwa na temat szczegółów realizowanych programów,
- powolność procedur decyzyjnych związanych z zaangażowaniem wielu podmiotów,
- reprezentowanie interesów raczej wąskiej klienteli niż interesu ogólnego,
- partykularny lobbing zamiast szerokiej społecznej debaty,
- uzależnianie się urzędów od „dyszurnych” partnerów.

Z tego punktu widzenia szczególnie istotne jest:

- Wczesne i stałe (regularne) angażowanie obywateli w cyklu budżetowym, także w codziennej pracy administracji samorządowej; ważne jest, aby priorytety i propozycje zgłaszane przez obywateli i ich organizacje w całym okresie cyklu budżetowego przekładane były przez władze samorządowe na możliwe rozwiązania finansowe przyszłych budżetów. Angażowanie obywateli powinno być na tyle wcześniejsze w stosunku do prac budżetowych, żeby mogli oni mieć realny wpływ na kształt i wynik tych prac.
- Oparcie konsultacji budżetu w znacznej mierze na uczestnictwie formalnych struktur reprezentujących obywateli takich jak organizacje społeczne, sołectwa, osiedla, instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego powołane przez władze, reprezentacje wspólnot mieszkaniowych, wybranych w procedurach demokratycznych.
- Jednoznaczne przedstawienie obywatelom zakresu spraw budżetowych (dochodów i wydatków jst), w przypadku których opinia mieszkańców może spowodować modyfikacje oraz tych, które ze względów prawnoustrojowych czy finansowych są „niewrażliwe” na głosy społeczności lokalnej (podatki ogólnopństwowe, dotacje na zadania zlecone, odsetki płacone instytucjom bankowym itp.).
- Wskazane jest, aby system konsultacji uwzględniał pewną branżową specjalizację i w tym zakresie korzystał z takich rozwiązań, które umożliwiają konsultowanie wszystkich zasadniczych obszarów aktywności samorządu. Jednocześnie chodzi o równoważenie wpływów różnych grup obywatelskich.

- Pokazanie alternatyw związanych z określonymi kierunkami polityki i kształtu budżetu („masło czy armaty”) oraz możliwości ich pogodzenia, hierarchizacji/priorytetyzacji.
- Przygotowanie materiałów informacyjnych objaśniających w przystępnym języku zagadnienia budżetu samorządowego (zarówno jego tworzenia, jak i oceny wykonania). Powinny być one dostosowane do różnych kategorii odbiorców i zawierać zarówno informacje ogólne dotyczące stanowienia budżetu, jak i omówienia poszczególnych pozycji po stronie wydatków i dochodów. Materiał taki powinien m.in. zawierać słowniczek pojęć budżetowych. Przykładem stosowanych narzędzi są biuletyn informacyjny na temat budżetu oraz publikowane poradniki budżetowe. Najistotniejszym celem działań informacyjnych w tym zakresie jest umożliwienie zrozumienia finansów samorządowych przez obywateli.
- Tworzenie materiałów jasno obrazujących związek dochodów gminy, a zwłaszcza obciążeń ponoszonych przez obywateli ze świadczonymi usługami, ich wielkością, kosztem wytworzenia i standardem.
- Korzystanie z technik ankietowych (np. badania fokusowe) oraz różnych technik konsultacyjnych dotyczących kwestii świadczonych usług oraz samego budżetu.
- Wykorzystanie mediów lokalnych w celu docierania do szerokiej grupy obywateli.
- Przygotowanie urzędników samorządowych do debat z obywatelami (poprzez odpowiednie szkolenia z zakresu technik uczestnictwa w podejmowaniu decyzji). Istotne jest także profesjonalne wsparcie obywateli w procesach konsultacji, tj. przekazywanie dodatkowych materiałów i wyjaśnień, organizowanie spotkań szkoleniowych dla obywateli.
- Partycypacja w sprawach budżetowych powinna być stałym elementem podejmowania decyzji, realizowanym na najważniejszych etapach cyklu budżetowego. Tylko taki sposób czyni ją wiarygodną w oczach obywateli. Dzięki zrozumiałej i przejrzystej formie, budżet przygotowany w układzie zadaniowym, ułatwia partycypację obywateli w stopniu znacznie większym niż budżet przygotowany w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej²¹.

Celem partycypacji jest poznanie skłonności obywateli do chęci płacenia za świadczone usługi. Do najczęstszych błędów popełnianych w procesie partycypacji należą:

- zbyt krótki czas na wypowiedzenie się partnerów (w niektórych przypadkach nie tygodnie, ale dni a nawet godziny),
- brak jasnego celu lub niewłaściwie sformułowany cel konsultacji,
- brak informacji o wynikach konsultacji,
- ignorowanie zgłoszonych w trakcie konsultacji uwag,
- wąski krąg środowisk zapraszanych do konsultacji,
- niechęć do alternatywnych punktów widzenia i poszukiwanie akceptacji dla sformułowanych przez administrację propozycji,
- nieczytelność dokumentów i sposobów, w jakie należy się do nich odnosić.

W wielu teoriach polityki lokalnej akcentuje się rolę biurokracji, która odpowiada za budżet

21. Patrz szerzej doświadczenia amerykańskie: K. Jimno, Jak rozmawiać z obywatelami o pieniądzu. International City/County Management Association, Raport MIS, październik 1997; H. W. Hallman, Role obywateli w procesie tworzenia budżetu miasta: doświadczenia 3 miast, (dalsza część opisu bibliograficznego?)

samorządowy. Jako monopolista specjalistycznych informacji dominuje nad społeczeństwem oraz dąży do maksymalizacji budżetu, którym chce dysponować²².

1.8. Budżet gminny w Polsce – podstawowe cechy prawno-organizacyjne

Budżet jest podstawowym (słowo to podkreśla doniosłość) planem finansowym jst, mającym charakter dyrektywny (obowiązkowy w zakresie realizacji dochodów i wydatków); obejmuje dochody i wydatki o charakterze bezzwrotnym, praz przychody i rozchody tej jednostki, a także przychody i rozchody zb, gp jb i środków specjalnych oraz funduszy celowych jst. Uchwalany jest przez organ stanowiący jst zwykle na okres roczny w formie aktu prawa miejscowego. Budżet należy traktować także jako podstawowy instrument realizacji celów polityki jednostki. Pełni on rolę kreatora lokalnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej²³. Beneficjentami wydatków budżetowych jst są mieszkańcy tej gminy oraz podmioty prowadzące na jej terenie działalność gospodarczą oraz działalność społecznie użyteczną.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Uchwała budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym. Uchwała budżetowa zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych (szczegółowy zakres budżetu gminy zawiera **Załącznik nr 3**.)

Uchwalenie budżetu oraz dokonywanie w nim zmian jest uprawnieniem organu stanowiącego gminy, czyli rady gminy zgodnie z ustawowo określoną procedurą. Jednocześnie, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z **objaśnieniami**, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy (czyli wójta). W przygotowaniu budżetu jst organ wykonawczy jest samodzielny i nie podlega wpływom innych organów (np. w formie wytycznych, wskazówek i zaleceń), w tym także organu stanowiącego.

1.9. Jawność finansów publicznych podstawą partycypacji w procesie budżetowym

Podstawą partycypacji obywatelskiej w procesach budżetowych jest jawność finansów publicznych, oznaczająca swobodny dostęp obywateli do informacji publicznej na temat zagadnień finansowych sektora publicznego (danych o gospodarowaniu środkami publicznymi samorządu terytorialnego), w tym budżetu jednostki. Dotyczy to projektów planów finansowych, decyzji finansowych i sprawozdań z ich wykonania. Przejrzystość informacji o budżecie oznacza takie jej ujęcie i prezentację, które pozwalają na pełne zrozumienie procesów finansowych prezentowanych w formie budżetu (czytelność).

Jawność i przejrzystość nie są wyłącznie uprawnieniami obywatelskimi, ale także zasadami budżetowymi.

Istotne jest to, że przejrzystość i czytelność informacji budżetowej stanowią czynnik ograniczający w dyskusjach nad budżetem dominację specjalistów w stosunku do obywateli. Jednocześnie przejrzystość ta nigdy nie osiągnie takiego poziomu, że będzie możliwe zrozumienie budżetu bez określonego zasobu wiedzy finansowo-prawnej.

W polskim prawodawstwie z zakresu prawa konstytucyjnego, finansów publicznych i dostępu do informacji publicznej wspartych orzecznictwem sądów administracyjnych

jawność ta została szeroko i stosunkowo precyzyjnie uregulowana. Oznacza, to, że określone obowiązki organów gminy są wymogiem ustawowym; organy te muszą się bezwzględnie do nich stosować i tym samym ich wykonanie nie zależy od uznania tych organów. Można zatem powiedzieć, że jawność finansów samorządowych jako podstawa partycypacji obywatelskiej została w Polsce stosunkowo dobrze uregulowana. Z drugiej strony można także dojść do wniosku, że istnieje nadmierne zróżnicowanie uprawnień jawnościowych w stosunku do sformalizowanych uprawnień partycypacyjnych, co u poinformowanych obywateli może powodować poczucie „partycypacyjnego niedosytu”.

Art. 11 b ustawy o samorządzie gminnym stwierdza, że działalność organów gminy jest jawna, a jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywanych zdań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy. Istotna jest także możliwość żądania np. danych dotyczących kosztów wykonywania zadań publicznych - mają one wpływ na wielkość i strukturę budżetu gminy.

OECD zaleca, by w celu poszerzenia jawności i udostępnienia obywatelom budżetu nie publikować wyłącznie ostatecznej wersji budżetu, ale także informacje prezentujące jego założenia, rezultaty jego wykonania itp. Podobne zalecenie dotyczy publikowania informacji na temat etapów procedury budżetowej, wskaźników przyjmowanych do przygotowania budżetu.

Z punktu widzenia obywateli i ich organizacji podstawowym problemem pozostaje kwestia specjalistycznej kompetencji do oceny jawnych danych i czynienia z tych danych użytku w debacie publicznej oraz formułowaniu postulatów wobec administracji²⁴.

1.10. Procedura uchwalania budżetu gminy a możliwości partycypacji obywatelskiej

Zasady i terminy opracowania budżetu gminy reguluje ustawa o finansach publicznych. Z ustaw prawa materialnego wynikają tytuły dochodów oraz wydatków z budżetu jst. Treść uchwały budżetowej wyznacza ustawa o finansach publicznych. Organ stanowiący – rada określa w drodze uchwały tryb pracy nad projektem budżetu, terminy i obowiązki jednostek organizacyjnych jst w toku prac nad projektem budżetu, wymaganą szczegółowość objaśnień oraz dodatkowe materiały informacyjne, które organ wykonawczy powinien przedłożyć wraz projektem uchwały budżetowej. W trakcie prac nad budżetem żaden przepis nie obliuguje ani organu wykonawczego ani rady do poddawania projektu budżetu opiniowaniu czy też konsultacjom społecznym. Jednocześnie też żaden przepis tego nie zabrania. Organ wykonawczy jest zobowiązany przedłożyć - do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy - projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informacją o stanie mienia komunalnego organowi stanowiącemu oraz RIO w celu zaopiniowania. Uchwała budżetowa podejmowana jest w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady.

Wydaje się, że niezależnie od omawianego w pkt art. 5 ust. 2 przepis dotyczący trybu prac nad projektem budżetu może obejmować także:

- procedurę konsultacji projektu (nie ograniczającej w żaden sposób) ostatecznych decyzji zarządu i rady) z instytucjami, organizacjami, podmiotami i obywatelami; może przyjąć ona formę ankiety np. na temat wykonania budżetu roku ubiegłego lub spotkania wójta z zainteresowanymi podmiotami itp.;

22. Szerzej: (autor?) Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej. [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 3/2001

23. T. Skica, Budżet jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8/2005

24. T. Skica, Znaczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych dla kształtowania dobrych relacji państwo-obywatel, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 11/2004

- zadania jednostek organizacyjnych w toku prac nad budżetem mogą z kolei obejmować także informowanie zarządu o wnioskach, opiniach, petycjach itp. składanych do tych jednostek w związku z realizacją zadań samorządu oraz budżetu.

Powyższe możliwości konsultacji należałoby wyprowadzać z przepisu mając na względzie obowiązki wójta względem mieszkańców – dotyczy to zwłaszcza art. 61 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stwierdza, że wójt informuje mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz o wykorzystywaniu środków budżetowych, a także obowiązki radnych względem mieszkańców (patrz pkt 13 a). Co do zapisu dot. obowiązków wójta względem mieszkańców, to należy stwierdzić, że obowiązek informowania sformułowany w przepisie nie wyklucza dwustronnej komunikacji z mieszkańcami, ani innych technik konsultacyjnych. Informowanie może np. odbywać się na spotkaniach publicznych i być połączone z dyskusją. Formy pisemne mogą być uzupełnione ankietami itp. To co istotne w tym przepisie to to, że:

- wyraźnie wymienia kwestię budżetową w kontekście obowiązków wójta względem mieszkańców (inne przepisy wprost tego nie formułują),
- wiąże kwestię budżetową z kierunkami polityki gminy,
- nakazuje informowanie o wykorzystaniu środków budżetowych, a więc odnosi się także do efektów prowadzonej polityki budżetowej.

Mimo lakoniczności przepisu należy go interpretować jako swego rodzaju możliwość *lex specialis* w zakresie konsultacji budżetu jst w stosunku do art. 5 a.

Istotne w kontekście uczestnictwa obywateli mają objaśnienia do projektu uchwały budżetowej. Bez nich, zarówno dla radnych jak i dla mieszkańców, niejasne byłoby zawarcie w projekcie budżetu określonych wpływów i wydatków. Objasnienia powinny zawierać opis każdej pozycji m. in. ich podstawę prawną, sposób kalkulacji. Każdy wydatek powinien być w objaśnieniu uzasadniony, w tym odniesiony do poziomu roku poprzedniego. Nie ma żadnych przeszkód, aby objaśnienie, opis i uzasadnienie zawierały informacje na temat przeprowadzanych w trakcie roku budżetowego lub w trakcie prac organu wykonawczego konsultacji tytułów dochodów i wydatków z instytucjami konsultacyjnymi, organizacjami społecznymi czy indywidualnymi obywatelami oraz zgłaszanych w ciągu roku opinii, skarg i wniosków dotyczące dochodów i wydatków jst. Organ stanowiący jst - bez zgody wójta - nie może wprowadzić do projektu budżetu zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu. Zakazane jest także zwiększanie planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia ich nowych źródeł²⁵. Jednocześnie podkreślić należy, że organ stanowiący nie jest zobowiązany do przyjęcia uchwały budżetowej w treści zaproponowanej przez organ wykonawczy – może go zmienić, tak jednak aby nie zwiększył się poziom deficytu budżetowego. Zmiany zwiększające poziom tego deficytu możliwe są po uzyskaniu zgody organu wykonawczego. Oznacza to możliwość uwzględniania przez radę obywatelskich postulatów budżetowych w ramach wyżej określonych ograniczeń prawnych.

W toku roku budżetowego możliwe są następujące rozwiązania organizacyjne mogące mieć wpływ na uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących budżetu samorządowego:

- określanie - przy udziale obywateli - hierarchii potrzeb i celów, wybór zadań priorytetowych na przyszłość oraz adekwatności dotychczas przyjętych rozwiązań,
- ocena realizacji zadań budżetowych, w tym usług publicznych przy udziale obywateli i ich organizacji,

- zbieranie i analizowanie wniosków, uwag, propozycji, opinii itp. obywateli i ich organizacji, radnych, jednostek pomocniczych, komisji rady,
- zbieranie od podmiotów (głównie organizacji pozarządowych) wniosków dotyczących finansowania ich zadań w kolejnym roku (dotacje),
- opiniowanie założeń polityki społeczno-gospodarczej jst w roku przyszłym oraz związanych z tym założeń budżetowych.

Powyższe procedury mogą być stosowane zarówno w kolejnym roku budżetowym, jak i w celu korekty budżetu w toku jego wykonywania w danym roku.

1.1.1. Wykonanie budżetu

Wykonywanie budżetu w trakcie roku budżetowego należy do kompetencji zarządu, pod kontrolą rady, która może upoważniać zarząd do szeregu czynności związanych z wykonywaniem budżetu np. do przenoszenia wydatków. Nie ma żadnych przeszkód formalnych, aby wskazane w opracowaniu możliwości konsultowania przygotowania budżetu odnosiły się do opiniowania jego wykonywania. Należy zdawać sobie jednak sprawę, że zakres tego opiniowania będzie węższy – budżet został bowiem już przyjęty (choć możliwa jest oczywiście jego nowelizacja), a wykonywanie budżetu jest prawnie zdeterminowane (np. istnieją ściśle reguły przenoszenia środków między podziałkami klasyfikacji budżetowej, nakazy i zakazy, reguły dyscypliny finansów publicznych). Istotną rolę w jednostkach sektora finansów publicznych odgrywa audyt wewnętrzny. W ramach swych zadań może m.in. zwracać uwagę na niektóre kwestie będące w sferze zainteresowania partnerów społecznych. Zgodnie z art. 184 ust. 2 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa może zawierać także elementy fakultatywne, m.in. inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

1.1.2. Ocena wykonania budżetu

Absolutorium

Absolutorium nie jest instrumentem oceny merytorycznej wykonania budżetu jst, a zatem nie powinno podlegać procedurom opiniowania obywateli i ich organizacji. Absolutorium to „określona w prawie, przysługująca określonym przedstawicielskim organom i uruchamiana zazwyczaj corocznie kompetencja do oceny, czy prowadzona przez ich organy wykonawcze działalność finansowa zgodna jest z prawem i założonym planem”. Jest to zatem potwierdzenie, że budżet został wykonany zgodnie z prawem. W myśl orzecznictwa NSA „absolutorium dotyczy wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności zarządu”. NSA uznaje za sprzeczne z prawem połączenie głosowania nad absolutorium z oceną wykonywania oraz prawidłowości działania zarządu w sferach kompetencji należących do niego uchwał rady gminy. Udzielenie absolutorium - po zapoznaniu się z opinią regionalnej izby obrachunkowej - należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Jednocześnie nie należy wykluczyć, że przewidziane w ustawie sprawozdanie z wykonania budżetu, zawierające m.in. informację o realizacji budżetu, a zwłaszcza jego część opisowa, mogąca zawierać wyjaśnienia dotyczące merytorycznych problemów w zakresie realizacji zadań finansowanych z budżetu oraz wpływów budżetowych, mogłyby być przedmiotem opiniowania (może to dotyczyć w szczególności efektywności wydatków budżetowych czyli osiągania określonych celów w wymiarze ilościowym i jakościowym za pomocą środków budżetowych). Powinno to mieć miejsce po zapoznaniu się z opinią RIO oraz po wydaniu opinii przez komisję rewizyjną, a przed zapoznaniem się przez radę gminy ze sprawozdaniem z realizacji budżetu i głosowaniem nad absolutorium. Zaznaczyć jednak wyraźnie należy raz

25. U. Wiktorowska, B. Kaczmarek, Procedura uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 4/2004

jeszcze, że nie może to mieć wpływu na samo uchwalenie absolutorium, bowiem dotyczy ono poprawności rachunkowej i prawnej wykonania budżetu.

W zakresie merytorycznym opinia dotycząca sprawozdania organu wykonawczego może być przedmiotem dalszych prac, konsultacji i opiniowania. Nie ma żadnych przeszkód formalnych, aby wskazane w opracowaniu możliwości konsultowania przygotowania budżetu odnosiły się także do opiniowania oceny jego wykonania. Może to się odbywać zwłaszcza w ramach formalnie ustanowionych ciał konsultacyjnych, ankiet kierowanych do obywateli, spotkań publicznych specjalnie poświęconych ocenie wykonania budżetu czy realizacji zadań z niego finansowanych, specjalnych posiedzeń zarządu czy sesji rady i jej komisji itp.

Skutkiem nieudzielenia absolutorium jest podjęcie inicjatywy w sprawie odwołania organu wykonawczego, w drodze odrębnej uchwały rady²⁶.

I.1.3. Formalne możliwości partycypacji obywateli i organizacji społecznych na szczeblu gminnym w polskim porządku prawnym

a) Ustawa ustrojowa – ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym²⁷

Mieszkańcy gminy (miasta na prawach powiatu) - w myśl ustawy - tworzą wspólnotę samorządową, są więc podstawowym obywatelskim składnikiem jednostki samorządu terytorialnego. Wywodzi się z tego ich prawo do udziału w życiu publicznym tej wspólnoty samorządowej. Statut gminy, oprócz regulowania zadań i struktury, może regulować także tryb pracy organów gminy. Może zatem zawierać przepisy dotyczące konsultacji czy opiniowania w ramach działania organów i jednostek gminy, jest to bowiem część trybu działania organów.

Radny zgodnie z art. 23 ustawy o samorządzie gminnym jest obowiązany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Jednocześnie zaznaczyć należy, że obowiązuje go tzw. mandat wolny, to znaczy niezwiązany instrukcjami wyborców. Przepis ten czyni radnego pośrednikiem między mieszkańcami gminy a jej organami. Ustawodawca nie określił zasad, form ani metod relacji tych kontaktów - powinny one zostać uregulowane w statucie, są to bowiem sprawy z zakresu trybu pracy gminy i jej organów. Mogą to być np. spotkania, udział w posiedzeniach organów organizacji społecznych i instytucji, posiedzeniach jednostek pomocniczych, dyżury itp.

Rozpatrywanie wymienionych wyżej postulatów może odbywać się w ramach prac rady, pytań kierowanych do zarządu czy w formie skarg i wniosków kierowanych za pośrednictwem radnych do organów gminy. Niektóre statuty zawierają także uprawnienia radnych do składania interpelacji i wnoszenia zapytań do organów gminy. Powyższe formy mogą dotyczyć kwestii budżetowych gminy.

Podstawową formą stanowienia decyzji publicznych na szczeblu lokalnym jest stanowienie prawa miejscowego. Prawo miejscowe to przepisy powszechnie obowiązujące wydane przez terenowe organy administracji rządowej (województwo) oraz organy samorządu terytorialnego. Służą one dostosowaniu ogólnych zasad obowiązujących na terenie państwa do specyfiki lokalnych warunków. Obowiązują na terenie województwa, powiatu i gminy. Część gmin w Polsce (np. Wrocław, Toruń) przewiduje w swoich statutach także możliwość wnoszenia „obywatelskiego projektu uchwały rady”. Jest to w pewnym sensie lokalny odpowiednik konstytucyjnej instytucji obywatelskiego projektu ustawy - określona grupa mieszkańców może przedłożyć radzie projekt rozstrzygnięcia w formie uchwały, a rada ma obowiązek rozpatrzyć

go, dopuszczając do procesu uchwałodawczego także wnioskodawców. Niekoniecznie uchwała może dotyczyć wprost budżetu, choć jej treść może mieć implikacje finansowe²⁸.

Przepisy takie muszą mieć podstawę w ustawie i służyć wykonaniu ustaw. Muszą być zgodne tak z treścią, jak i z założeniami ustawy. Prawo miejscowe normuje najczęściej sytuacje określonych grup podmiotów np. grup obywateli (właściciele nieruchomości, psów) czy organizacji społecznych (związki zawodowe). Może także odnosić się do korzystania z mienia samorządowego, szczegółowych stawek podatków i opłat lokalnych czy też zagospodarowania przestrzennego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego ma charakter prawa miejscowego. Kontrola legalności prawa miejscowego należy do wojewody (nadzór na uchwałami samorządu terytorialnego) oraz sądów administracyjnych. Ustawodawca ustanowił mechanizm społecznej kontroli nad działalnością prawną samorządu. Każda osoba, której interes prawny lub uprawnienie (np. do konsultacji) zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ samorządu w zakresie administracji (np. ustalanie cen i opłat za świadczenie usług komunalnych, zasady gospodarowania mieniem samorządu), ma prawo do zaskarżenia uchwały – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skutkiem takiej skargi może być stwierdzenie nieważności takiej uchwały.

Referendum

Na szczeblu samorządowym referendum lokalne jest sposobem podejmowania decyzji przez obywateli o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej²⁹ w drodze powszechnego bezpośredniego głosowania. Referendum może mieć charakter rozstrzygający lub konsultacyjny, obligatoryjny lub fakultatywny. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych istotna jest regulacja, mówiąca o tym, że inicjatorem przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców może być organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której celem statutowym jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego³⁰. W polskiej sytuacji możliwe są referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie w następujących sprawach:

- odwołania pochodzącego z wyborów organu samorządu terytorialnego przed wpływem jego kadencji,
- samoopodatkowania się na cele publiczne (wyłącznie w gminach),
- w każdej istotnej sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej.

Wyniki polskich referendów lokalnych nie nastrojają optymistycznie. Frekwencja w nich jest zazwyczaj niska (a w związku z tym nie zawsze prawnie skuteczna). W referendach mobilizuje się z reguły elektorat negatywny. Stanowi więc ono formę „plebiscytu dla niezadowolonych”. Najczęściej inicjatywy referendalne podejmowano w sprawie odwołania władz samorządowych w wyniku walki politycznej na szczeblu lokalnym (około 200 takich referendów w kadencji 1998-2002), w mniejszym zakresie referenda dotyczyły samoopodatkowania się mieszkańców (najczęściej tzw. śmieciowe), jeszcze rzadziej rozstrzygano i konsultowano inne istotne sprawy np. dotyczące rozwoju³¹.

Inną formą demokracji „niewyborczej” są na szczeblu lokalnym jednostki pomocnicze gminy. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze w postaci sołectwa, dzielnicy (osiedla). W literaturze podaje się możliwość powoływania także innych, niewymienionych z nazwy jednostek pomocniczych takich jak kolonie, kwartały, przysiółki. W tych jednostkach władza jest sprawowana przez organy uchwałodawcze i wykonawcze w postaci demokracji

28. Rzeczpospolita z 30 kwietnia 2004 r.

29. Naczelny Sąd Administracyjny uznał referendum lokalne za najwyższą formę władzy lokalnej - A. K. Piasecki, Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka 1990 – 2002, Zielona Góra 2002, s. 219

30. Z. Janku, Referendum lokalne: Rozważania nad nową regulacją prawną, w: Instytucje współczesnego prawa administracyjnego, Kraków 2001; referendum jest ważne jeżeli wzięło w nim udział 30% uprawnionych do głosowania.

26. M. Chrapusta, M. Chłipała, Instytucja absolutorium w jst – opis procedur i analiza problemów, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 9/2005; Cz. Burek, Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja, [w:] „Finanse Komunalne”, nr 9/2006

27. Na temat podstawowych kwestii ustrojowych gmin piszą K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006

bezpośredniej i pośredniej. Jednostki takie mają służyć wykorzystywaniu naturalnego samorządu małych grup społecznych³². W praktyce w dużych i średnich miastach samorząd dzielnicowy i osiedlowy ma jednak marginalne znaczenie. Nieco lepiej jest na wsiach³³. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. W dzielnicy lub na osiedlu organem uchwałodawczym jest rada (na osiedlu może to także być ogólne zebranie mieszkańców), a wykonawczym – zarząd. Jednostki pomocnicze gminy mogą mieć wyodrębnione środki finansowe na określone przez siebie i przyjęte zadania. Wyodrębnienie takie może jednak występować wyłącznie w ramach budżetu gminy, w części dotyczącej wydatków. Zasady takiego wyodrębnienia środków powinny być określone w statucie jednostki pomocniczej gminy w sposób niebudzący wątpliwości.

Z powyższym wiąże się wymóg przedstawiania w fazie opracowywania projektu budżetu gminy propozycji wykazu własnych zadań (w ujęciu finansowym i rzeczowym); zadania te po uchwaleniu stają się zadaniami budżetu gminy.

Jednostki pomocnicze mogą uzyskać swobodę w decydowaniu o wielu sprawach np. przykładem jest pozostawianie części budżetu inwestycyjnego do dyspozycji rad sołectw, a także pozostawianie części dochodów własnych uzyskanych na terenie danej jednostki pomocniczej gminy, przekazanie części zadań do realizacji.

Konsultacje z obywatelami na podstawie art. 5 a ustawy o samorządzie gminy

Zgodnie z art. 5a ust. 2 organy gminy mogą przeprowadzać konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (wtedy konsultacja jest często obowiązkowa) oraz w innych sprawach ważnych dla gminy (ustawa powiatowa gwarantuje analogiczne uprawnienia). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami wspólnot samorządowych określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Rady odpowiednich szczebli powinny wydać akt prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego na terenie jednostki, który zawierałby normy generalne i abstrakcyjne.

Tak ogólne sformułowanie podstaw prawnych konsultacji pozwala stosunkowo elastycznie wykorzystywać różne metody, takie jak spotkania publiczne, zgłaszanie uwag na piśmie, wysłuchania publiczne a nawet powołanie lokalnych ciał konsultacyjnych. Przepisy wskazują na możliwość przeprowadzenia konsultacji z pojedynczymi obywatelami — mieszkańcami wspólnoty samorządowej — i z różnymi partnerami społecznymi - organizacjami, w których zrzeszają się mieszkańcy. Jednocześnie uchwały takie nie mogą być niezgodne z powszechnie obowiązującymi aktami prawa wyższego rzędu (umowami międzynarodowymi, ustawami czy rozporządzeniami). Ich legalność podlega nadzorowi wojewody a także regionalnych izb obrachunkowych. Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że konsultacje te są instytucją odrębną w stosunku do referendum lokalnego. Jednocześnie referendum może być zastosowane jako forma konsultacji, ale ma wtedy wyłącznie charakter opiniodawczy, a nie rozstrzygający.

Wydaje się, że konsultacje te są najbardziej odpowiednią formą opiniowania polityki samorządowej, w tym finansowej, dlatego w ustawie poświęcono im odrębne miejsce omawiając kształtującą się praktykę tego przepisu.

Art. 5a ustawy przewiduje, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwałą rada gminy. Komentatorzy uważają, że określenie ważności spraw gminy należy uznać za subiektywne. Trudno jednak byłoby uznać, że budżet jednostki samorządowej nie jest sprawą

ważną dla gminy. Jednocześnie w takich sprawach konsultacje mają charakter fakultatywny, zależny od uznania władz samorządowych.

Ustawa daje szerokie możliwości uregulowania, w ramach lokalnych potrzeb i specyfiki, zasad i trybu przeprowadzania takich konsultacji. Obywatele, o których mowa w ustawie rozumiani są bądź jako indywidualne jednostki bądź jako obywatele zrzeszeni w różnych organizacjach. Konsultacje te mają charakter opiniodawczy.

Ten szeroki zakres uchwały oznacza, że procedury konsultacyjne mogą dotyczyć zarówno rady jak i zarządu gminy, mieć charakter stały i ogólny jak i dostosowany do konkretnej sprawy. Mogą także odnosić się do procesów zachodzących w gminie (np. procedur budżetowych). Unormowanie zasad konsultacji ma miejsce albo w odrębnej uchwale rady gminy albo w jej statucie. Zgodnie z orzecznictwem NSA nie ma przeszkód prawnych, aby konsultacje odbywały się w formie głosowania powszechnego.

Aby konsultacje miały sens przedmiot konsultacji powinien mieścić się w zakresie zadań i kompetencji gminy.

Formy konsultacji:

- badanie opinii mieszkańców, złożenie uwag w sprawie będącej przedmiotem konsultacji,
- głosowanie powszechne,
- udzielenie odpowiedzi na postawione pytania, w tym w ramach ankiet,
- organizowanie zebrań z mieszkańcami,
- zebrania wiejskie w sołectwach (np. prezentacja wójta),
- wyłożenie „księgi konsultacyjnej” w siedzibie urzędu gminy celem zbierania wpisów (opinii) mieszkańców. Środowiskowe spotkania organizacji pozarządowych, społecznych, naukowych, zawodowych i sportowych działających na terenie jst,
- uchwały organów jednostek pomocniczych,
- składanie podpisów na listach konsultacyjnych,
- konsultowanie za pośrednictwem internetowego forum mieszkańców,
- konsultowanie za pośrednictwem skrzynki na wnioski, skargi i uwagi w gminie,
- zgłaszanie uwag i opinii w biurze rady gminy,
- informowanie za pośrednictwem mediów lokalnych

Większość uchwał gminnych określa, że konsultacje nie mają charakteru wiążącego dla władz jst³⁴.

Warto odnotować, że przeanalizowane uchwały nie zostały zakwestionowane w trybie nadzoru, co oznacza, że przyjęte w nich rozwiązania wypełniają legalnie treść delegacji art. 5 a ustawy o samorządzie terytorialnym.

Jednocześnie z analizy tych uchwał wynika, że możliwe jest przeprowadzanie konsultacji z inicjatywy zarówno organu wykonawczego (wójta/ zarządu) jak i rady, a więc organów, które posiadają niezależne kompetencje w zakresie stanowienia budżetu jst. Uprawnieni to najczęściej mieszkańcy gminy posiadający prawo wyborcze. Zasięg tak prowadzonych konsultacji ma najczęściej ogólnomiejski lub lokalny, przez co rozumie się terytorialnie

31. Szerzej o tym zagadnieniu pisze A. K. Piaseczki, Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – zła praktyka, [w:] "Studia Regionalne i Lokalne", nr 3/2005

32. Na temat jednostek pomocniczych piszą Z. Łuniewska, B. Jaworska – Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Rozdział IX. Samorząd terytorialny, Warszawa 2004

33. A. K. Piaseczki, Władza w samorządzie, ..., s. 297

34. Część analizowanych uchwał powstała w wyniku udziału gmin w akcji „Przejrzysta Polska”. Przeanalizowano uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy i powiatów: Stargard Szczeciński, Zielona Góra, Tychy, Osielesko, Stanisławów, Nowy Dwór gdański, Koszalin, Biała Piska, Gniezno, Pińczów, Sejny, Wolin, Polczyn Zdrój, rad powiatów: Mińsk Mazowiecki, Rawa.

wyodrębnioną część jednostki (ulice, osiedla, dzielnice). Zdarza się, że art. 5 a służy wydaniu uchwały dotyczącej konsultacji w konkretnej, istotnej dla społeczności lokalnej sprawie (zmiana statutu osiedla, inwestycja).

Większość analizowanych uchwał nie wymienia wprost budżetu jako przedmiotu konsultacji (przykładem wymienienia wprost budżetu jako przedmiotu konsultacji jest uchwała rady miejskiej w Koszalinie), aczkolwiek często stosowana jest formuła „istotne dla miasta (gminy) sprawy”. W jednej z uchwał wprost przewiduje się, że wójt w sprawach budżetowych przedstawia skutki potencjalnych rozstrzygnięć dla budżetu gminy. Sprawy najczęściej wymieniane w uchwałach jako przedmiot konsultacji to:

- plan rozwoju lub strategia rozwoju, w tym cele i zadania inwestycyjne,
- plan zagospodarowania przestrzennego,
- ustalenie sieci szkół, program rozwiązywania problemów społecznych,
- program współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- program ochrony środowiska.

Konsultacja odbywa się na wniosek rady, radnych, członków zarządu, ale także samych mieszkańców jst, władz organizacji społeczno-zawodowych, jednostek pomocniczych, sołtysów.

Część z nich w sposób oczywisty ma wpływ na kształt budżetu jst.

Kompetencje w zakresie prowadzenia konsultacji są najczęściej podzielone pomiędzy radę a zarząd lub wójta. Czynności pomocnicze, sprawozdawcze, opracowanie wniosków i zaleceń itp. wykonują sekretarz miasta, specjalnie powołane ciała (zespoły, komisje) lub wydziały urzędu gminy. Konsultacje są poprzedzane działaniami informacyjnymi (biuletyny, informatory, spotkania, wyłożenie informacji w urzędzie, strona internetowa itp.). Uchwały określają także obowiązki informacyjne władz, poziom uczestnictwa, który przesądza o ważności konsultacji lub wniosku o poddanie sprawy konsultacji, zasady harmonogramu konsultacji, kwestie proceduralne, organizacyjne i finansowe itp. Uchwały przewidują także sposób postępowania z wynikami konsultacji przez organy gminy (osobny punkt w sesji rady gminy, poinformowanie mieszkańców o wynikach itp.).

Należy zaznaczyć, że spotyka się także rozwiązanie polegające na możliwości udzielania głosu osobie niebędącej członkiem rady na posiedzeniu rady gminy lub komisji rady gminy (tak jest np. w Zawierciu).

Wydaje się, że przedmiotem konsultacji, o które jest mowa w art. 5 a ust 2 (sprawa ważna dla gminy) powinny być w szczególności:

- plan strategiczny gminy,
- wieloletni plan finansowy,
- wieloletni program inwestycyjny,
- wieloletnie plany w dziedzinie usług społecznych
- studium i plan zagospodarowania przestrzennego.

b) Inne możliwości formalnej partycypacji obywateli w procesach budżetowych gminy (ustawy sektorowe, ustawy dotyczące zadań powiatu itp.)

Dostęp do informacji — udostępnianie informacji publicznych reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej; istnieją także przepisy szczególne, na przykład dotyczące informacji o środowisku czy archiwach publicznych). Na podstawie ustawy o dostępie do informacji możliwe są dwie formy udostępniania informacji publicznej:

- poprzez publikowanie ich na internetowych stronach publicznego teleinformatora – Biuletynu Informacji Publicznej,

- na wniosek zainteresowanego, przy czym nie musi on wykazywać interesu prawnego czy faktycznego.

Ustawa przewiduje także możliwość udziału obywateli w posiedzeniach kolegialnych organów władzy (np. rad jst). Choć celem tej regulacji jest przede wszystkim dostęp do informacji, zapisy w statucie gminy czy regulaminy rady mogą przewidywać także możliwość zabrania głosu przez obywateli (bez prawa głosowania). Poza formami przewidzianymi w ustawie, informacje są udostępniane na stronach internetowych urzędów (mniej sformalizowane niż obowiązkowy BIP), w trakcie konferencji prasowych, konferencji o charakterze debat, w ramach działań służb komunikacji społecznej urzędów, w wywiadach przedstawicieli urzędów, w materiałach informacyjnych, podczas dni otwartych, prezentacji urzędów itp. Zakłada się, że udostępnienie informacji następuje również w momencie przekazania dokumentu (zwłaszcza, gdy wcześniej nie miał on charakteru publicznego) do konsultacji społecznej.

Petycje, skargi i wnioski — procedurę petycji, skarg i wniosków reguluje w polskim prawie ustawa Kodeks postępowania administracyjnego (kpa). Normuje ona właściwość, zasady i tryb składania petycji, skarg i wniosków. Mogą one być składane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby do organów państwowych i samorządowych, zarówno przez obywateli, jak i przez organizacje i instytucje społeczne. Definicja wniosku zawarta w kpa mówi, że jego przedmiotem mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, zapobiegania nadużyciom, ochrony własności i lepszego zaspakajania potrzeb ludności. Zezwala zatem na to, aby wniosek był instrumentem partycypacji obywateli w administracji publicznej. Kodeks normuje szczegółowo obowiązki organów władzy związane z załatwieniem wniosku. Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej a także ustnie do protokołu.

Spotkania publiczne — możliwość ich organizowania wynika albo z ogólnej normy prawnej dającej organom administracji upoważnienie lub określającej ich obowiązek do współdziałania z różnymi środowiskami i partnerami społecznymi, albo też z zapisów prawnych, określających tryb publicznych posiedzeń instytucji konsultacyjnych oraz ich ciał wewnętrznych na przykład zespołów roboczych czy problemowych.

Nie istnieją żadne prawne przeszkody stosowania zróżnicowanych metod organizowania i prowadzenia spotkań publicznych. Powinny one jednak mieć charakter dyskusji, konsultacji, przedstawiania opinii, wypracowywania wspólnej opinii lub stanowiska, w tym także protokołu rozbieżności. Efektem takich spotkań mogą być opinie, ustalenia a nawet porozumienia. Te formy ustaleń nie mogą jednak zastępować uprawnień decyzyjnych organów jst, zgodnych z odpowiednimi procedurami prawnymi.

Specyficznym typem spotkań są **wysłuchania opinii publicznej**. Zasadniczo nie istnieją przeszkody, aby organizować spotkania o charakterze wysłuchań z udziałem różnych środowisk społecznych i obywateli na poziomie lokalnym. Odpowiednia regulacja może być częścią aktów wydanych na podstawie art. 5 a ust. 2 lub zawarta w statucie. W tym przypadku przedmiotem wysłuchania byłby projekt budżetu lub jego podstawowe elementy jak np. kosztowna inwestycja publiczna. Zasady prowadzenia takich dyskusji można określić decyzją organu, skierowaną do podległych jednostek organizacyjnych (na przykład wydziałów urzędu), jak i, w formie samozobowiązania - do partnerów społecznych. Także wewnątrzurzędowe postępowanie legislacyjne może zawierać reguły prowadzenia wysłuchań opinii publicznej. Podstawową cechą wysłuchań publicznych jest ich otwarty dla wszystkich zainteresowanych - niezależnie od ich statusu prawnego, interesu itp. - charakter,

Oczywiście zasady takich wysłuchań nie mogą naruszać istniejących przepisów w zakresie:

- kompetencji organów samorządowych,
- dostępu do informacji publicznej,

- kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza w zakresie stron postępowania czy skarg i wniosków,
- statutu czy regulaminu prac jednostek samorządu terytorialnego.

Przykładem rozbudowanej regulacji dotyczącej różnych form udziału organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych na szczeblu lokalnym jest ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie jest ona ustawą o partycypacji społecznej, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji czy o konsultacjach społecznych, zawiera natomiast elementy, które dotyczą praktykowania demokracji, zwłaszcza partycypacyjnej. Zarówno dla twórców ustawy, jej praktyków, a także badaczy III sektora ustawa miała być wzmocnieniem dialogu obywatelskiego, rozumianego jako procesy komunikacji, konsultacji i uzgadniania interesów władz publicznych z reprezentacjami społeczeństwa. Ustawa:

- określa tzw. sferę pożytku publicznego³⁵ i definiuje w ten sposób określone interesy społeczne i sfery działania obywateli w organizacjach pozarządowych,
- definiuje pojęcie organizacji pozarządowych i różnicuje typy organizacji wobec zdefiniowanych w ustawie form współpracy z sektorem publicznym.

Organy administracji publicznej (także samorządowej) - w odniesieniu do organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających w sferze pożytku publicznego – powinny prowadzić działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy (obowiązkowo) z organizacjami pozarządowymi. Współpraca w wyżej wymienionych formach odbywać się powinna na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami, w którym może szczegółowo uregulować kwestie metod i sposobów partycypacji organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych, w tym także w zakresie spraw finansowych i budżetowych.

W zakresie partycypacji w podejmowaniu decyzji organy administracji, mogą ją prowadzić w formach:

- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli administracji publicznej.

Z punktu widzenia partycypacji społecznej organizacje pozarządowe mogą w ramach tych form pełnić różne funkcje:

- reprezentanta społeczności, wyraziciela potrzeb, dążeń i jej oczekiwań,
- podmiotów proponujących innowacyjne sposoby realizacji zadań publicznych³⁶.

Ciała opiniodawczo-doradcze i konsultacyjne — jak pokazuje praktyka polskiej administracji, ciała doradcze, w których zasiadają partnerzy reprezentujący różne organizacje społeczne powoływane są na podstawie ustaw, rozporządzeń, uchwał i zarządzeń mających umocowanie ustawowe, a nawet na podstawie decyzji niemających charakteru decyzji administracyjnych. Istnieją także ciała konsultacyjne utworzone w oparciu o porozumienie administracji publicznej z partnerami społecznymi.

Na szczeblu lokalnym funkcjonuje szereg „branżowych” rozwiązań o charakterze partycypacyjnym, także w sferze pożytku publicznego i realizacji zadań publicznych³⁷:

- gminne rady młodzieżowe – ich celem jest reprezentowanie interesów młodzieży,
- powiatowe społeczne rady ds. osób niepełnosprawnych,
- rada społeczna zakładu opieki zdrowotnej jako organ doradczy jednostki samorządu terytorialnego pełniący funkcję organu założycielskiego³⁸,
- rada sportu jako organ doradczy jednostki samorządu terytorialnego, powołana spośród organizacji i instytucji działających w sferze kultury fizycznej; rada sportu opiniuje strategię jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej oraz projekt budżetu jst w części dotyczącej kultury fizycznej,
- organy powoływane na mocy ustawy o systemie oświaty takie jak rady szkoły lub placówki, których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego; opiniują one projekt planu finansowego; w skład rady wchodzi nauczyciele, rodzice oraz uczniowie, rada rodziców, stanowiąca reprezentację rodziców uczniów, która ma na mocy ustawy o systemie oświaty ma prawo do występowania do organu prowadzącego z wnioskami i opiniami dotyczącymi szkoły lub placówki, samorząd uczniowski posiadający prawo przedstawiania radzie szkoły, radzie pedagogicznej oraz dyrektorowi szkoły wnioski i opinie w sprawach szkoły lub placówki,
- powiatowe komisje porządku i bezpieczeństwa obywateli, mające istotne kompetencje w zakresie polityki porządku i bezpieczeństwa publicznego w mieście na prawach powiatu, m.in. w zakresie opiniowania budżetu w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. W skład komisji wchodzić mogą przedstawiciele organizacji pozarządowych.
- reprezentacja III sektora w powiatowych radach zatrudnienia (dotyczy miast na prawach powiatu).

Dość dobrze kształtuje się regulacja partycypacji społecznej w ochronie środowiska i zagospodarowaniu przestrzennym. Wynika to m.in. z tzw. Konwencji z Aarhus³⁹. Przejawem tego są:

- krajowa i wojewódzkie komisje ds. oddziaływania na środowisko, komisje etyczne ds. doświadczeń na zwierzętach (krajowa i lokalne), a także szeroki udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony środowiska oraz dostęp do informacji o środowisku⁴⁰; organizacje ekologiczne, a także pojedynczy mieszkańcy wspólnoty lokalnej mają prawo do opiniowania wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych programów ochrony środowiska, które mają wpływ na budżet samorządowy;
- poza prawem do wglądu oraz składania wniosków do planu, do procedury planistycznej wprowadzona została w roku 2003 dyskusja publiczna, dotycząca studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz projektu planu miejscowego; może ona potencjalnie skutkować istotnymi nakładami budżetowymi gminy⁴¹.

35. Do sfery pożytku publicznego zalicza się kwestie tradycyjnie związane z uczestnictwem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji np. działalność na rzecz mniejszości narodowych, działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, upowszechnianie i ochronę wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich i działań wspomagających rozwój demokracji.

36. Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, styczeń-luty 1999, s. 21-22

37. Ich kompetencje są oczywiście różne, czasami są to organy konsultacji raczej bezpośrednio z obywatelami niż z ich organizacyjnymi przedstawicielstwami.

38. J. Bujny, Rada społeczna w świetle ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, [w:] "Samorząd Terytorialny", nr 7-8/2004

Istotne regulacje w obszarze zaliczanym do sfery pożytku publicznego dotyczą uczestnictwa organizacji pozarządowych w polityce ochrony konsumenta. Organizacje konsumenckie reprezentują interesy konsumentów wobec organów administracji rządowej i samorządowej, mają prawo do wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i dokumentów, a organy administracji są obowiązane do zasięgania opinii tych organizacji. Organizacje konsumenckie mogą też realizować zadania na zlecenie samorządu terytorialnego. Wspomnieć należy o formie rzecznictwa obywateli na szczeblu lokalnym w osobie powiatowego rzecznika praw konsumenta, dla którego organizacje pozarządowe są partnerem, a prawo nakazuje mu z nimi współdziałać.

Partycypacja w Polsce jest promowana także przez administrację centralną (wydaje się, że czasem pod naciskiem międzynarodowych donorów); programy pomocowe to jeden z niezbędnych środków skutecznego dokonywania zmian w życiu społecznym i gospodarczym np. w dziedzinie rewitalizacji starych i zdegradowanych dzielnic miast.

Istotna, zwłaszcza dla miast na prawach powiatu, jest regulacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która stanowi, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi. Związki zawodowe, obok organizacji pracodawców, bezrobotnych i pozarządowych są określane instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy. Opracowanie i realizacja projektów lokalnych i programów regionalnych powinny odbywać się na zasadzie partnerstwa z udziałem tych podmiotów a samorząd powiatowy ma obowiązek współdziałania z powiatowymi radami zatrudnienia. Dialog na rynku pracy na szczeblu lokalnym to przede wszystkim udział przedstawicieli społeczeństwa w powiatowych radach zatrudnienia. Rady te są organami opiniotwórczo-doradczymi starosty w sprawach rynku pracy. Zakres ich działania obejmuje m.in. inspirowanie przedsięwzięć dotyczących rozwoju zatrudnienia, ocenę racjonalności wykorzystania środków z Funduszu Pracy np. na programy rynku pracy, ocenę skuteczności działań na rynku pracy i urzędów pracy, wpływ na wybór i odwołanie kandydata na dyrektora wojewódzkiego i powiatowego urzędu pracy. Ze względu na skład rad (tworzą je m.in. przedstawiciele samorządów, świata nauki, organizacji pozarządowych, pracodawców, rolników) udział w pracach rad daje obywatelom istotne możliwości wpływania na politykę rynku pracy, od szczebla powiatowego po krajowy.

c) Konsultacje z klasycznymi partnerami społecznymi

Uprawnienia związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych oraz uprawnienia organizacji pracodawców (art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców) dotyczą prawa miejscowego, wydawanego przez organy samorządu terytorialnego. Dotyczą bezpośrednio praw i interesów pracowników. Treść projektu prawa miejscowego musi odnosić się wprost lub pośrednio do chronionych praw i interesów pracowniczych (nie dotyczy to np. stawek podatkowych ale już cen biletów w komunikacji miejskiej tak). Szeroka interpretacja jest korzystna dla związków zawodowych. Oznacza bowiem, że opinii związków poddawane są miejscowe akty prawne dotyczące interesów osób zatrudnionych i ich rodzin. Samorząd, przy opracowywaniu przepisów prawnych, ma obowiązek sprawdzić, czy przygotowany przepis odnosi się do zadań związków oraz czy konsultacja dotyczy organizacji uprawnionych do opiniowania. Niepoddanie konsultacji, w sytuacji w której prawo do tego zobowiązuje, należy uznać za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności danej uchwały. W związku z tym wojewoda, badając w trybie nadzoru uchwałę samorządu, może stwierdzić jej nieważność. W ramach działalności samorządu terytorial-

nego określone uprawnienia zapisane w Karcie Nauczyciela mają nauczycielskie związki zawodowe, z którymi uzgadnia się regulamin dodatkowych składników wynagradzania nauczycieli.

Inną formą podejmowania decyzji, rozstrzygającą o konkretnych prawach i obowiązkach obywateli i podmiotów jest decyzja administracyjna. Skierowana do stron postępowania często, ze względu na swoje społeczne konsekwencje, zawiera elementy udziału społeczeństwa np. w procedurze zagospodarowania przestrzennego. Ten udział społeczeństwa w procesie wydawania decyzji administracyjnych może mieć także konsekwencje finansowe (np. nakłady proekologiczne).

d) Partycypacja – możliwości Internetu

Nowoczesną politykę informacyjną, a zwłaszcza tanie i ogólnodostępne zamieszczanie materiałów informacyjnych, analitycznych oraz konsultacyjnych umożliwia współcześnie internet - strony WWW samorządów, obowiązkowy Biuletyn Informacji Publicznej. Służby mogą one nie tylko poprawie komunikacji na linii władza – obywatel, ale także pogłębieniu wiedzy obywateli (np. materiały e-learningowe na temat samorządu). Ustawa o dostępie do informacji publicznej wprowadziła obowiązek (od 1 lipca 2003 r.) obowiązek stworzenia i prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej w celu udostępniania informacji publicznej. Informacje w nim zamieszczane są efektem inicjatywy samych władz, w tym samorządowych, a nie wniosku obywatela.

Elektroniczne formy demokracji mogą obejmować: e-panele obywatelskie, e-sondaże, e-petycje, e-listy dyskusyjne, e-referenda, e-głosowania

Wymienione formy informacyjnej polityki przynoszą wiele korzyści. Najważniejsze z nich to:

- Zwiększenie przejrzystości polityki samorządowych, także polityki budżetowej.
- Umożliwienie lepszego monitoringu działań administracji samorządowej.
- Zwiększenie możliwości partycypacji społecznej (demokracji uczestniczącej).

Niewątpliwymi wadami elektronicznej demokracji mogą być populizm, demokracja sondażowa oraz osłabianie instytucji publicznych. Dotyczy to w szczególności złożonych kwestii, takich jak budżet. Elektroniczna demokracja może także w niektórych przypadkach prowadzić do wykluczenia niektórych grup, odchodzenia od tematu debaty itp. Z badań samorządów, w państwach europejskich (także tych najbardziej zaawansowanych informatycznie) wynika, że interaktywne wykorzystanie internetu dla partycypacji jest raczej rzadkie. Dominuje funkcja informacyjna. Najbardziej powszechne są elektroniczne fora i czaty. Entuzjaści tych form często przeceniają zainteresowanie obywateli. Bywa, że internet staje się kolejnym kanałem propagandy.

W Polsce z internetu najczęściej korzystają mieszkańcy większych jednostek samorządu terytorialnego korzystają a internet pełni głównie funkcję informacyjno-promocyjną. Większość gmin publikuje budżet już uchwalony, program posiedzeń rady pojawia się na stronach internetowych zaledwie połowy z nich.. W Polsce, możliwości realizowania funkcji partycypacyjnej poprzez strony WWW urzędów (czat, forum ,adres do korespondencji, sondaż), są raczej niewielkie Ich poziom zależy od wielkości gminy, wykształcenia mieszkańców i innowacyjności liderów samorządowych.

I.14. Rodzaje podmiotów wpływających na procesy podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym oraz ich formalne możliwości uczestnictwa w procesach decyzyjnych⁴⁶

Instytucje, podmioty i organizacje mogące brać udział w procesach opiniowania budżetu gminy mają różny status, interesy i możliwości wpływu. Część z nich to typowe grupy in-

39. Na ten temat: Uczestnictwo społeczne w ochronie środowiska w Polsce, Wydawnictwo Zielone Brygady, Kraków 1999

40. K. Gruszczycki, Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska, [w:] „Państwo i Prawo”, nr 2/2002 Art. 11 i 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Szerzej na ten temat:

41. M. Micińska, Partycypacja publiczna w procesie....

teresu, skoncentrowane na konkretnych celach, inne to organizacje „pożytku publicznego” (tzw. public interest groups), które nie osiągają bezpośrednich zysków z określonych decyzji budżetowych. Znaczna część wymienionych niżej organizacji sytuuje się pomiędzy grupami interesu a organizacjami pożytku publicznego. Prawne podstawy działania tych organizacji oraz ich uprawnienia względem władz publicznych są bardzo różne.

Ich prawny status czasami implikuje zakres spraw pozostających w sferze ich zainteresowania (tak jest w przypadku związków zawodowych); czasem nie określa tego zakresu w żaden sposób (np. stowarzyszenia). Najważniejsze podmioty mogące wpływać na procesy podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym to:

Związki zawodowe — wpływają na ustalanie polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, działają na rzecz ochrony praw pracowniczych, negocjują warunki pracy i wynagrodzeń. Poprzez ustawowo określony tryb konsultacji oddziałują na kształt ustawodawstwa oraz prawa miejscowego związanego z polityką społeczną. Pomimo obserwowanego „kryzysu członkostwa”, związki zawodowe w Polsce to nadal najliczniejsze organizacje społeczne.

Organizacje pracodawców — wpływają na ustalanie polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i poprzez ustawowo określony tryb konsultacji społecznych, dotyczący także prawa miejscowego. Działają na rzecz ochrony interesów pracodawców. Do najważniejszych należą: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacja Pracodawców Polskich, Bussines Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego.

Stowarzyszenia działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, w szczególności w zakresie sfery pożytku publicznego określonej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w sferze zadań ustawowo przypisanych gminom. Stowarzyszenia mają prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych. Celem stowarzyszeń jest umożliwienie obywatelom równego i czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania własnych poglądów.

Wśród stowarzyszeń na uwagę zasługują organizacje mniejszości narodowych, które działają np. na rzecz krzewienia języka mniejszości, kultury, dziedzictwa kulturowego itp. Ustawa o mniejszościach narodowych stwierdza, że organy władzy publicznej są zobowiązane podejmować odpowiednie środki w celu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej. Przez te środki ustawa rozumie m.in. wsparcie finansowe z budżetu samorządowego, przydzielane z pominięciem procedur konkursowych,

Stowarzyszenia gmin powstające w celu wspierania idei samorządu terytorialnego.

Regionalne i lokalne organizacje turystyczne działające na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz Prawa o stowarzyszeniach; do ich zadań należy m.in. promocja turystyczna, wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej, inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej.

Fundacje działające na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, w szczególności w zakresie sfery pożytku publicznego w sferze zadań ustawowo przypisanych gminom. Fundacja może być ustanowiona przez osoby fizyczne lub prawne dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami.

Samorząd i organizacje studenckie działające na podstawie ustawy o szkolnictwie

wyższym oraz na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Samorząd studencki i jego organy działają jako reprezentant ogółu studentów uczelni.

Samorząd gospodarczy rzemiosła (cechy i izby rzemieślnicze, Związek Rzemiosła Polskiego), do którego zadań należy m.in. reprezentowanie interesów środowiska rzemieślniczego wobec organów administracji publicznej. Cechy zrzeszają rzemieślników według kryterium terytorialnego lub według rodzaju działalności gospodarczej; izby rzemieślnicze zrzeszają cechy, spółdzielnie rzemieślnicze oraz osoby nie należące do cechów.

Spółdzielnie mieszkaniowe, czyli podmioty działające na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb jej członków oraz ich rodzin. Spółdzielnie zarządzają nieruchomościami stanowiącymi jej mienie oraz mieniem jej członków. Ze względu na zadania gminy w zakresie transportu, infrastruktury, terenów zielonych, rekreacji, kultury, bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą być istotnym podmiotem procesu partycypacji w procesach budżetowych i wyrażać w imieniu swoich członków ich interesy bytowe, mieszkaniowe, socjalne itp. Dotyczy to w szczególności dużych spółdzielni, obejmujących całe osiedla mieszkaniowe.

Zrzeszenia handlu i usług, zrzeszenia transportu i inne organizacje przedsiębiorców działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców. Zadaniem tych zrzeszeń jest m.in. reprezentowanie interesów ich członków wobec organów administracji państwowej,

Izby gospodarcze działają na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych; zrzeszają dobrowolnie podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Izby gospodarcze są organizacjami samorządu gospodarczego reprezentującymi interesy gospodarcze zrzeszonych podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych. Izby mogą - na zaproszenie organów państwowych - delegować swoich przedstawicieli do uczestniczenia w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej, informować o funkcjonowaniu przedsiębiorców oraz wyrażać opinie o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby. Zgodnie z art. 6 ustawy organy administracji państwowej udzielają izmom gospodarczym informacji niezbędnych do wykonywania ich zadań statutowych.

Spółdzielnie - oprócz działalności gospodarczej mogą prowadzić działalność społeczną i oświatową na rzecz swoich członków i ich środowiska.

Rodzinne i pracownicze ogrody działkowe oraz Polski Związek Działkowców jako organizacja władająca rodzinnymi ogrodami działkowymi na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. PZD powołany został do reprezentowania i obrony praw i interesów swoich członków. Organy samorządu terytorialnego mają obowiązek wspierać realizację jego zadań. Ustawa wart. 2 stwierdza, że rodzinne ogrody działkowe powinny być uwzględniane w procesach rozwoju gmin i miast. Art. 4 ustawy stwierdza, że są one urządzeniami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych. Ustawa stwierdza także, że organy samorządu terytorialnego tworzą warunki prawne, przestrzenne, i ekonomiczne dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, a art. 8 wyjaśnia, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny uwzględniać istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych.

Wspólnoty mieszkaniowe - działają na podstawie ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali poprzez swoje organy (zebranie właścicieli, zarząd jako organ reprezentujący właścicieli na zewnątrz) w zakresie interesów, praw i obowiązków właścicieli lokali.

Inni właściciele nieruchomości na terenie gminy (będący podatnikami podatku od nieruchomości).

46. W literaturze polskiej stosunkowo najpełniejszy katalog podmiotów zaliczanych do „organizacji pozarządowych” przedstawiła I. Szaniawska, w publikacji: „Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”, w: Służba Pracownicza 2/2005. Katalog ten nie obejmuje jednak wielu podmiotów, które mogą być aktorami sceny lokalnej.

Lokatorzy gminnego zasobu mieszkaniowego oraz osoby korzystające z lokali społecznych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego.

Spoleczno-zawodowe organizacje rolników działające na podstawie ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników, zrzeszające rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz inne osoby związane charakterem pracy z rolnictwem. Organizacje te chronią interesy zawodowe rolników indywidualnych. Społeczno-zawodowymi organizacjami rolników są: kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, rolnicze zrzeszenia branżowe, związki rolników, kółek i organizacji rolniczych, związki rolniczych zrzeszeń branżowych. Ustawowe uprawnienia realizują poprzez prezentowanie organom państwowym swego stanowiska w postaci wniosków, postulatów i żądań, inicjowanie regulacji prawnych oraz opiniowanie projektów lub udział w opracowywaniu aktów prawnych i negocjacjach. Organy jednostek samorządu terytorialnego zobowiązane są do współdziałania z organizacjami rolników oraz do ustosunkowywania się do przedstawianych przez nie stanowisk.

Zasięganie opinii odbywa się w formie przesyłania projektów aktów prawnych, założeń projektów, udziału w ich opracowywaniu, odbywania wspólnych posiedzeń, narad i negocjacji, udziału przedstawicieli organizacji rolników w zespołach konsultacyjno-doradczych.

Izby rolnicze, działające na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych są jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego, działające na obszarze województwa. Izby działają na rzecz rolnictwa, wpływają na kształt polityki rolnej oraz uczestniczą w jej realizacji. Do zadań izb należy m.in. sporządzanie analiz, opinii, ocen i wniosków dotyczących polityki rolnej i przedstawianie ich organom samorządu terytorialnego, występowanie do organów samorządu terytorialnego z inicjatywą w zakresie regulacji prawnych dotyczących rolnictwa oraz opiniowanie projektów tych przepisów, współpraca z administracją publiczną w zakresie ochrony środowiska, zdrowia i wiejskiego dziedzictwa kulturowego. Organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa.

Kościóły i związki wyznaniowe, organizacje wyznaniowe działające na podstawie prawa o stowarzyszeniach - zabiegają o ochronę tożsamości wyznaniowej obywateli oraz interesów organizacji wyznaniowych. Działają w sferze charytatywnej, oświatowej i wychowawczej (szkoły, przedszkola), kulturalnej. Realizują inwestycje sakralne. W tym zakresie ich działalność zrównana jest z działalnością instytucji państwowych. Placówki oświatowe i wychowawcze dotowane są przez samorządy terytorialne.. Prowadzą cmentarze.

Samorządy zawodowe – przedstawiciele 14 zawodów wykonujących zadania publiczne na rzecz obrotu prawnego, zdrowia publicznego (część w obszarach zadań publicznych samorządów) zrzeszają się przymusowo w formie samorządów. Są to m.in. przedstawiciele wolnych zawodów, mający silny związek z zadaniami samorządowymi (np. aptekarze, architekci i inżynierowie budownictwa, lekarze, weterynarze, pielęgniarki). Samorządy te pełnią zarówno funkcję zdecentralizowanej administracji, jak i reprezentacji grup zawodowych. Do najważniejszych należą Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Izba Adwokacka.

W konsultacjach udział mogą brać także przedstawiciele podmiotów gospodarczych takich jak:

- spółki prawa handlowego (osobowe i kapitałowe), np. producenci, usługodawcy, instytucje finansowe, firmy developerskie;
- kluby sportowe, będące spółkami działającymi na podstawie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej,
- przedsiębiorstwa państwowe,
- towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych,

- zagraniczne osoby prawne i fizyczne,
- szkoły niepubliczne działające dla zysku,
- niepubliczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej działające dla zysku.

Ich wpływ na kształtowanie polityki budżetowej może być znaczny. Posiadają one z reguły istotne zasoby finansowe oraz kompetentną kadrę pracowników i doradców. Są często kluczowymi podatnikami na terenie gminy, dają zatrudnienie znacznej liczbie mieszkańców. Ich działalność często odnosi się do kompetencji samorządowych np. firmy developerskie są zainteresowane decyzjami inwestycyjnymi (infrastruktura, drogi). Część podmiotów prywatnych ubiega się w instytucjach samorządowych o zamówienia publiczne (np. w sferze utrzymania porządku i czystości w gminach, w sferze inwestycji itp.)

Nie można wykluczyć, że szereg innych instytucji publicznych, powiązanych różnego rodzaju więziami z władzami lokalnymi, może mieć istotny interes w tym, jaki będzie kształt budżetu samorządowego. Do instytucji tych należą:

- organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy,
- jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych,
- fundusze celowe,
- państwowe i prywatne szkoły wyższe,
- partie polityczne,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury,
- państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia.

Coraz powszechniej stosowana zasada społecznej odpowiedzialności biznesu oraz public relations zalecająca współpracę ze społecznym otoczeniem firmy mogą oznaczać, że także firmy zainteresowane będą kwestiami społecznymi, oświatowymi czy sportowymi itp.

JW zakresie interesów obywateli wspólnoty lokalnej artykułowane mogą być (zarówno przez podmioty zbiorowe jak i indywidualnych obywateli):

- interesy podatników podatków lokalnych,
- interesy konsumentów lokalnych usług publicznych (np. transportu, edukacji, kultury, pomocy społecznej i innych).

Podsumowanie

Partycypacja społeczna jest celowa i skuteczna o tyle, o ile ma charakter dwustronny i może wywierać - zauważalny przez uczestniczących w niej obywateli - wpływ na decyzje władz publicznych. Chodzi zarówno o stosowanie partycypacji w sprawach, w których władze mogą zmieniać wstępnie przyjęte założenia polityki, jak i o efektywne funkcjonowanie kanałów informacyjnych, pozwalających obywatelom wyrażać własne opinie. Jednocześnie władze samorządowe powinny wykorzystywać informacje przekazywane przez obywateli do korekty swoich planów, polityk, działań zarówno w zakresie celów, jak i metod. Chodzi

o przetwarzanie tych informacji na konkretne działania, w tym przypadku na kształt budżetu samorządowego, uosabiającego w wymiarze finansowym prowadzone polityki samorządowe. Takie podejście pozwoli uwiarygodnić partycypację obywatelską na każdym poziomie władz publicznych i legitymizować działania władz w oczach wspólnoty lokalnej. W tym celu stosować można liczne, wypracowane w praktyce polskiej i zagranicznej metody (**Załącznik nr 4** - wybór możliwych metod partycypacji w procesach budżetowych gmin).

Kanały dostępu obywateli do procesu budżetowego (przy uwzględnieniu procesu) budżetowego mogą być następujące:

- rada – jako organ uchwalający i oceniający budżet może kierować się społecznymi postulatami w zakresie zmian; w ramach uregulowań ustawowych, rada tworzyć może ciała doradcze, składające się z przedstawicieli obywateli,
- komisje rady – stanowią wyspecjalizowane ciała rady, bezpośrednio stykające się z materią określonych wpływów i wydatków oraz będące przedmiotem oddziaływania obywateli i ich organizacji; mogą tworzyć ciała doradcze, składające się z przedstawicieli obywateli,
- organ wykonawczy – wójt, zarząd, mogą tworzyć ciała doradcze, składające się z przedstawicieli obywateli,
- radni – mają ustawowy obowiązek utrzymywania więzi z mieszkańcami wspólnoty samorządowej i przedstawiania ich postulatów, leży to zresztą w ich interesie (reelekcja); podstawową formą są spotkania z mieszkańcami, przyjmowanie skarg i wniosków, udział w posiedzeniach gremiów organizacji społecznych itp.,
- urząd gminy - wydziały urzędy gminy i pojedynczy urzędnicy samorządowi współpracują z obywatelami i ich organizacjami, odbierają ich postulaty, często nawet utożsamiają się z nimi; pozostają w bardzo bliskich związkach z organem wykonawczym, co umożliwi im na kształtowanie poglądów decydentów,
- ciała doradcze – ogólne i branżowe ciała powoływane na podstawie ustaw wymienionych w kolejnych punktach (rada zatrudnienia, wspólne zespoły opiniodawczo-doradcze organów administracji publicznej i organizacji pozarządowych, rada oświatowa), jak i w drodze swobodnej decyzji zarządu czy rady (na ogólnej podstawie kompetencyjnej),
- procedury konsultacyjne - przewidziane przez różne ustawy, ze zróżnicowanym kręgiem adresatów (ekologia, zagospodarowanie przestrzenne, rynek pracy, gospodarka),
- media lokalne - stanowiące kanał artykulacji postulatów różnych środowisk; ich zaletą jest stosunkowo szeroki zasięg społeczny; nie posiadają uprawnień formalnych w procesie budżetowym (choć pewne uprawnienia w zakresie żądania informacji zawiera prawo prasowe) oraz raczej niskie kompetencje merytoryczne w zakresie spraw budżetowych

Z praktyki wynika, że obywatele i ich organizacje wykorzystują wszystkie możliwe kanały wpływu czy uczestnictwa. Sektorowe, ustawowo powołane ciała opiniodawcze z reguły mają uprawnienia do opiniowania, zgłaszania propozycji, które choć nie dotyczą wprost budżetu samorządowego, to wpływają na zakres zadań publicznych z niego finansowanych oraz na poziom tego finansowania. Podobnie rzecz się ma w przypadku procedur konsultacyjnych. Jednocześnie wydaje się, że ciała te często posiadają zarówno „legitymizację konsultacyjną” do opiniowania wyodrębnionych części budżetu, jak i kompetencję merytoryczną do podjęcia dialogu z administracją samorządową w tym zakresie.

Indywidualni, niezrzeszeni obywatele korzystając mogą przede wszystkim z procedury skarg

i wniosków w zakresie działania organów samorządowych i samorządowych jednostek organizacyjnych. Wydaje się, że możliwe są, na gruncie obowiązujących przepisów prawa, dwa warianty uczestnictwa obywateli w procesach budżetowych:

1) wariant aktywny, który dotyczy:

- zgłaszania postulatów ustanowienia, wygaszenia lub realokacji strumieni środków budżetowych pomiędzy określonymi zadaniami (np. w postaci programów, priorytetów itp.), wydatkami i dochodami; związane jest to z obywatelską oceną potrzeb społecznych i poziomu opodatkowania (np. mniej na ekologię - więcej na transport); ariantem tego jest wyrażanie opinii na temat realokacji proponowanych przez administrację samorządową;
- zgłaszania parametrów usług świadczonych (np. liczba podopiecznych organizacji pozarządowych, liczba dzieci na danym osiedlu, wzrost potrzeb środowisk gospodarczych w zakresie obsługi); mogą to być także kwestie jakościowe dotyczące np. poprawy standardów świadczenia tych usług (co wymaga zwiększenia ich finansowania), skrócenia czasu oczekiwania na usługę (co może wymagać zatrudnienia dodatkowych osób);
- zgłaszania niezbędnego, minimalnego, wskazanego, do przyjęcia poziomu finansowania danej sfery pozostającej w sferze zainteresowania obywateli.

2) wariant pasywny dotyczy opiniowania ww. działań władz w zakresie kształtu budżetu (bez przejawiania inicjatywy własnej w zakresie świadomego wpływu na kształt budżetu).

Z punktu widzenia przepisów prawa najbardziej wskazane i możliwe są następujące rozwiązania dotyczące konsultacji budżetu samorządowego z obywatelami i organizacjami zamieszkałymi i działającymi na terenie gminy:

- konsultacja na podstawie art. 5 a ustawy o samorządzie gminnym,
- konsultacja przewidziana jako część trybu uchwalania budżetu, na podstawie uchwały rady; konsultacja ta dotyczyć może zarówno etapu przygotowania projektu budżetu przez organ wykonawczy, jak i prac rady i jej komisji; może uwzględniać w tym zakresie uregulowania ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczącej udziału w posiedzeniach kolegialnych organów władzy,
- konsultacja na podstawie art. 61 ust. 3 o samorządzie gminnym, określająca obowiązki informacyjne wójta względem mieszkańców w procedurze budżetowej.

Jednocześnie powinna istnieć procedura uwzględniania w pracach nad budżetem:

- opinii indywidualnych obywateli,
- opinii i stanowisk oficjalnych ciał konsultacyjnych z udziałem obywateli i ich organizacji w obszarach zadań publicznych, w których mają prawo zgłaszania swojego stanowiska.

Nie ma żadnych przeszkód formalnych, aby wskazane w opracowaniu możliwości konsultowania budżetu odnosiły się do wszystkich etapów cyklu budżetowego. Jednocześnie należy mieć świadomość, że każdy z elementów tego cyklu rządzi się własną logiką prawno-ekonomiczną, co wpływać musi na kształt i zakres możliwej partycypacji obywateli w procesie budżetowym.

Dzięki temu, że jest blisko obywateli - władza lokalna ma niepowtarzalną okazję służyć społeczności w sposób bezpośredni, zrównoważony, zdyscyplinowany i przejrzysty. Mimo to korupcja oraz efektywna demokratyczna reprezentacja pozostają największymi wyzwaniem, z którymi na nowo musi się wciąż mierzyć.

Nie ma jednego, uniwersalnego sposobu na przejrzystość i efektywność wszystkich samorządów lokalnych. Istnieją za to odpowiednie instrumenty, które pomagają tworzyć i realizować transparentną, efektywną politykę na poziomie miasta i gminy. Jej warunkiem jest jednak aktywne uczestnictwo mieszkańców - włączonych w procesy decyzyjne, monitorujących działania wybranych przez siebie reprezentantów.

Poradnik dla reformatorów i grup obywatelskich, przedstawia praktyczne strategie walki z korupcją oraz zmiany jakie powinny być wprowadzone w instytucjach na poziomie lokalnym. Prezentuje konkretne rozwiązania i praktyczne narzędzia dotyczące: aktywizowania społeczności obywatelskich, budowy silnego i przejrzystego systemu zamówień publicznych, diagnozowania priorytetowych obszarów reform, dostępu do informacji nt. dochodów i wydatków publicznych oraz technik partycypacyjnych umożliwiających mieszkańcom tworzenie/monitorowanie budżetów lokalnych.

Korupcja w środowisku lokalnym

Korupcja jest wszędzie; ma wiele twarzy, wiele znaczeń, wiele postaci. Dla potrzeb niniejszego tekstu przyjmijmy jednak definicję rozwiniętą przez Bank Światowy, według której jest to nadużywanie stanowiska lub funkcji publicznej dla osiągnięcia prywatnych zysków. Korupcja przybrać może wiele różnych form. Do najczęściej spotykanych należą: przekupstwo (łapówki), przywłaszczanie i sprzeniewierzenie środków budżetowych i majątku publicznego, kumoterstwo, kupowanie wpływów oraz nepotyzm. Korupcja nie jest jednak prostym rezultatem zwykłej nieuczciwości. Wszystkie jej rodzaje związane są z określonymi warunkami w konkretnych organach władzy lokalnej odpowiednio zwiększającymi ryzyko występowania zachowań korupcyjnych. Wśród całej ich gamy wyróżnić możemy 3 podstawowe czynniki stymulujące „nadużywanie stanowiska lub funkcji publicznej dla prywatnego zysku”. Są to kolejno:

- **Institutionalne czynniki sprzyjające:** mała wydajność, samowola i arbitralne decyzje urzędników; skomplikowane i nieprecyzyjne procedury administracyjne (dodatki opłaty, pozwolenia); niskie wynagrodzenia; presja ze strony zwierzchników; niska jakość administracji publicznej; brak podstawowych źródeł dochodu danej instytucji; relacje zależności oraz pozamerytoryczne promocje pracowników. Ryzyko korupcji wzrasta wraz z nowymi obowiązkami przydzielanymi lokalnym urzędnikom i nie idącym za tym proporcjonalnym wzrostem świadczeń finansowych.
- **Brak dostępu lub też brak informacji publicznej i związana z tym nieprzejrzystość.** Tworzy to charakterystyczną dla zachowań korupcyjnych atmosferę niejawności, podkopuje społeczne zaufanie do władz lokalnych, zniechęca społeczność do aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych i stymuluje wykorzystywanie wspólnych zasobów niezgodnie z interesem publicznym.
- **Możliwość podejmowania arbitralnych decyzji bez ponoszenia za nie odpowiedzialności, brak lub niedostateczny dozór oraz mała możliwość**

wykrycia przestępstwa. Korupcja to zachowanie oparte na racjonalnej kalkulacji. Kusi jeśli jest mało ryzykowna i przynosi duże zyski.

Korupcja zaburza prawidłowe funkcjonowanie władzy oraz zarządzanie środkami budżetowymi i majątkiem publicznym powodując tym samym poważne koszty ekonomiczne, polityczne i społeczne. Zmniejszają się dochody państwa, wydatki budżetowe okazują się być nieefektywne lub są marnotrawione. W rezultacie państwo nie jest w stanie świadczyć społeczeństwu usług na odpowiednim poziomie, co prowadzi do spadku zaufania do rządu. Korupcja zwiększa koszty sektora prywatnego, ogranicza jego inwestycje i rozwój, jest główną barierą dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego - dotkliwie uderzając w ten sposób w najuboższe grupy społeczne

Zasięg oraz specyfika zachowań korupcyjnych w danym środowisku lokalnym powinny być dokładnie zbadane przy użyciu systematycznej analizy i narzędzi diagnostycznych. Pozwoli to na zidentyfikowanie „czynników stymulujących” oraz opracowanie efektywnego planu reform uderzającego w miejsca ich największej koncentracji. Dane zebrane podczas badań diagnostycznych mogą przysłużyć się ponadto poważnej merytorycznej debacie publicznej na temat korupcji oraz edukacji obywatelskiej na temat jej kosztów społecznych i ekonomicznych.

Strategie walki

Lokalność sprzyja stałej współpracy między władzą i obywatelami. Zrównoważony, wiarygodny, skuteczny i długookresowy program antykorupcyjny musi opierać się na – uwzględniając lokalną sytuację - monitoringu społecznym i partycypacji. Zaprezentowane poniżej najlepsze przykłady dobrych praktyk walki z korupcją na poziomie lokalnym dowodzą, że dialog i wzajemna współpraca pozwalają efektywniej spełniać oczekiwania oraz realizować potrzeby jednostek i grup w danej społeczności.

Wola współpracy i zaangażowanie ze strony władz lokalnych to podstawa i początek reform instytucjonalnych i strategii partycypacyjnej. Jeśli tylko istnieje, mieszkańcy mają szansę odegrać kluczową rolę w zrównoważonym procesie naprawczym. Zamiast odgórnie wskazywać obszary reform, władze wraz ze społecznością obywatelską winny stworzyć grupy robocze identyfikujące problemy oraz czynniki stymulujące zachowania korupcyjne w danym środowisku lokalnym (n.p. brak informacji publicznej, rozproszona odpowiedzialność, niskie wynagrodzenia, skomplikowane procedury regulacyjne, itp.). Po wspólnej analizie i procesie konsultacyjnym obie strony są w stanie zaproponować nowatorskie rozwiązania i przyjąć efektywne projekty reform. Proces implementacyjny wymaga cyklicznego monitoringu i ewaluacji ze strony każdego z aktorów społecznych.

Diagnostyka Partycypacyjna: badania, sesje lokalne i plan działania

Dobrze zaplanowana, efektywna strategia antykorupcyjna wymaga rzetelnych studiów diagnostycznych. Badania opinii są dobrym przykładem systematycznej analizy i diagnostyki zjawiska oraz stanowią wstęp do podjęcia procesu naprawczego. Badania populacji, przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych pozwalają opracować ranking obszarów najbardziej skorumpowanych i korupcyjnych. Warunkiem miarodajnych wyników jest jednak rekrutacja niezależnej eksperckiej instytucji badawczej. Badanie społeczności konsumenckiej pozwala poznać doświadczenia grupy odnośnie działania przedsiębiorstw, jak również funkcjonowania, wiarygodności oraz uczciwości władz lokalnych. W rezultacie otrzymujemy obraz społecznej oceny efektywności, korupcji oraz zakresu i jakości informacji dostarczanych przez władze opinii publicznej. Miarodajne wyniki stanowią podstawę pod plan działania i przyszłe projekty reform podejmowanych w celu zredukowania zidentyfikowanych patologii w lokalnych organach władzy publicznej.

Plan działania to instrument, dzięki któremu władze lokalne inicjują strategię rozwoju ot-

wartego i przejrzystego systemu samorządowego. Przejrzysty i efektywny samorząd lokalny wymaga zintegrowanej strategii opartej na metodologii i narzędziach wspierających procesy partycypacyjne. Należą do nich: sesje lokalne, lokalne procesy konsultacyjne, zorientowane na uczestnictwo obywateli plany działania, budżety partycypacyjne, oraz warsztaty wspierające osiąganie konsensusu między dwoma partnerami społecznymi. Inicjowane przez wójta/ burmistrza sesje lokalne są otwartymi plebiscytami, podczas których społeczność debatuje na temat konkretnej propozycji (problemu) i przedstawia swoją decyzję czy też definicję sytuacji. Wyrażona podczas owych sesji wola jest uwzględniana i zrealizowana przez władze podczas corocznego procesu projektowania budżetu. Zastosowanie wyżej wymienionych instrumentów zaowocowało w niektórych przypadkach kompleksową reformą instytucjonalną i administracyjną, która wyprowadziła wyjątkowo silnie skorumpowane władze na drogę relatywnej stabilności i dobrego zarządzania (przykład San Salvadoru, Campo Elias (Wenezuela), Limpio (Paragwaj), Porto Alegre (Brazylia)).

Narzędzia

Każda społeczność ma swoje własne priorytety determinujące sposób w jaki poszczególne elementy i narzędzia walki z korupcją mieszają się i dobierają w ramach ogólnego schematu jej zwalczania. Niemniej jednak wspólne i zasadnicze instrumenty strategii antykorupcyjnej na poziomie lokalnym to zawsze: uproszczenie procedur administracyjnych, uczestnictwo obywateli w procesach decyzyjnych oraz monitoring i ewaluacja podejmowanych działań.

Uproszczenie procedur administracyjnych

Skomplikowane i nieprzewidywalne procedury administracyjne to jeden z podstawowych czynników stymulujących zachowania korupcyjne. Problem rozwiązać może wprowadzenie standardowych regulacji oraz systemu przechowywania danych administracyjnych obejmującego także proces fiskalny. Oba te narzędzia w znaczący sposób przyczyniają się do ulepszenia współpracy między instytucjami, pozwalają uniknąć dublowania obowiązków, eliminują nieprzejrzyste i arbitralne działania oraz przyśpieszają tempo pracy.

Rozwój oraz zastosowanie standardowych procedur administracyjnych to pierwszy krok na drodze walki z korupcją. Warunkiem sukcesu jest jednak dobrze rozpropagowana i zrozumiała informacja publiczna pozwalająca mieszkańcom zrozumieć wprowadzone mechanizmy oraz konsekwencje (korzyści) ich zastosowania.

Uczestnictwo obywateli

Partycypacja społeczności w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym winna być podparta przez specjalnie do tego celu skonstruowane programy, instrumenty oraz służby. W przypadku ich instytucjonalizacji, obywatele zyskują nie tylko bodziec zachęcający ich do aktywnego uczestnictwa, ale także dysponują mocą jego egzekwowania. Podstawowymi narzędziami zapewniającymi uczestnictwo oraz publiczny dostęp do informacji są kolejno:

A) Instytucja wysłuchania opinii publicznej dotycząca planowania i programowania budżetu (budżet partycypacyjny)

Warunkami efektywnego wysłuchania opinii publicznej odnośnie programowania budżetów lokalnych są: demokracja i przejrzystość; zaangażowani politycy wyrażający wolę współpracy; rozwój i wsparcie ze strony stowarzyszeń sąsiedzkich /stowarzyszeń mieszkańców / grup obywatelskich (neighborhood associations) inwestycje w edukację obywatelską oraz możliwości logistyczno-techniczne. Narzędzie to pozwala rozpoznać potrzeby społeczności mieszkańców, wspólnie zarządzać zasobami lokalnymi oraz systematycznie kontrolować i ewaluować zobowiązania podjęte przez władze.

Istnieją różne metodologie pracy nad budżetem partycypacyjnym. Zwykle to burmistrz/wójt prezentuje wstępny projekt zgromadzonej społeczności obywatelskiej, która dyskutuje go w grupach roboczych. Analogiczne dyskusje odbywają się później w obrębie wszystkich stowarzyszeń sąsiedzkich / stowarzyszeń mieszkańców w celu stworzenia kompletnej i zintegrowanej listy priorytetów budżetowych. Lista ta zostaje później przedstawiona zostaje ekspertom, którzy analizują poszczególne projekty pod względem ich ekonomicznej poprawności i opłacalności. Zoopiniowane przez ekspertów propozycje reprezentanci stowarzyszeń sąsiedzkich/stowarzyszeń mieszkańców ponownie prezentują samorządom w ramach finalizowania procesu tworzenia społecznych rekomendacji budżetowych. Projekty są później oceniane i wybierane przez Trójstronną Komisję Audytową. Pisane raporty na temat stanu budżetu i realizowanych projektów pozostają w gestii burmistrza lub wójta, który zobowiązany jest do ich publicznego przedkładania w regularnych odstępach 3-miesięcznych.

Jedną z najlepszych praktyk wdrażania budżetu partycypacyjnego jest Porto Alegre w Brazylii. W ramach budowania efektywnego, reprezentatywnego systemu miasto podzielono na 16 okręgów lokalnych. Utworzona Rada Budżetu Partycypacyjnego składa się z 2 liderów i 2 zastępców wybranych podczas sesji z każdego z 16 okręgów miasta. Uczestnicy sesji lokalnych odpowiedzialni są za: dyskutowanie dochodów i wydatków samorządowych; udzielanie głosu wszystkim członkom społeczności oraz ustanowienie kryteriów dystrybucji zasobów publicznych.

B) Skomputeryzowana/internetowa baza danych dot. operowania finansami publicznymi

W celu zapewnienia koniecznej przejrzystości oraz egzekwowania odpowiedzialności za podejmowane decyzje wszystkie dokumenty produkowane przez samorząd powinny być dostępne dla obywateli. Służy temu specjalny program komputerowy pozwalający członkom społeczności śledzić operacje na finansach publicznych przeprowadzane przez władze lokalne. Biuro Informacji Publicznej oraz Promocji i Rozwoju Partycypacji Obywatelskiej (Office for Development and Citizen Participation), w razie potrzeby, mogą służyć pomocą zainteresowanym w komputerowym monitoringu finansów publicznych (wydatki, nabytki, roboty, licytacje oraz zamówienia publiczne) na poziomie miasta i gminy.

Coraz więcej samorządów na świecie wprowadza u siebie tego rodzaju internetowe bazy danych. W przypadkach Campo Elias (Wenezuela), Limpio (Paragwaj) oraz Obninska (Rosja), zamówienia publiczne dokonywane są przez internet. Inne przykłady to komputerowy system projektowania budżetu uwzględniający wstępną propozycję władz oraz kompleksowe dane budżetowe z roku ubiegłego (podatki, licencje, etc...) dostępne na stronach internetowych urzędów lokalnych.

Biura: Informacji Publicznej oraz Promocji i Rozwoju Partycypacji Obywatelskiej to urzędy uzupełniające instytucję wysłuchania opinii mieszkańców i internetową bazę danych dot. operowania finansami publicznymi. Powołane w celu stworzenia przestrzeni przyjaznej dialogowi społecznemu między władzą a obywatelami oraz udzielania informacji na temat pracy samorządów, urzędów i polityków lokalnych - służą jako centra dla kampanii antykorupcyjnych organizowanych na poziomie miasta lub gminy.

C) Komisje Audytowe

Niezbędne w zintegrowanej i skutecznej strategii antykorupcyjnej Trójstronne Komisje Audytowe składają się z: reprezentantów społeczności mieszkańców, przedstawiciela władz oraz 2 lokalnych urzędników samorządowych (wskazanych odpowiednio przez wójta lub burmistrza). Stanowisko w Komisji, zajmowane zwykle nie więcej niż 12 miesięcy, zobowiązuje jej członków do zwoływania 4 publicznych sesji na rok w celu zapewnienia ciągłości komunikacyjnej między władzą a społeczeństwem. Poza oczywistą funkcją propagowania partycypacji

i informacji obywatelskiej jej głównym zadaniem jest projektowanie oraz kontrola prac publicznych i programów społecznych uwzględnionych w projekcie budżetowym.

Przykłady dobrego funkcjonowania Komisji Audytowych można znaleźć między innymi w Wenezueli i Argentynie. W Mendocinie (Argentyna) władze wraz z lokalną organizacją pozarządową (Fundacion Poder Ciudadano) zorganizowały sesję wysłuchania opinii publicznej dot. oferty przetargowej realizowanych zamówień publicznych. Gromadząc razem przedstawicieli mieszkańców, polityków, związków zawodowych, liderów lokalnych, ekspertów oraz dziennikarzy sesja w pełni przyczyniła się do budowy stabilnego porozumienia społecznego, klimatu przejrzystości i zaufania. W Nowym Jorku np., firma, która ubiega się o realizację zamówienia publicznego zobowiązana jest do wypełnienia kompleksowego kwestionariusza zawierającego deklarację majątkową, informacje o posiadanym doświadczeniu oraz nazwiskach prezesów i menadżerów zarządzających. Narzędzie to daje komisjom audytowym dostęp do informacji zwykle ściśle ukrytych za żmudnymi, kosztownymi i długotrwałymi procedurami administracyjno-prawnymi, efektywnie redukując w ten sposób ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych.

Monitoring i Ewaluacja

Poza wymienionymi wyżej międzynarodowymi narzędziami kontroli społecznej, skuteczny monitoring wymaga także zastosowania instrumentów zewnętrznych. Są nimi seminaria „wymierzone” w polityków lokalnych oraz urzędników samorządowych, których celem jest kontrola, ewaluacja oraz śledzenie postępu implementowanych projektów z zastosowaniem metodologii partycypacyjnej.

Uczestnicy seminarium mają szansę ewaluować działania Biura Promocji i Rozwoju Partycypacji Obywatelskiej, Trójstronnych Komisji Audytowych, systemu informacyjnego danej organizacji oraz ordynacji samorządowych. Reprezentanci władz zyskują w ten sposób dostęp do doświadczenia swoich kolegów i koleżanek z innych regionów, poznają dobre praktyki i cenne wskazówki odnośnie projektowania i wdrażania projektów. Społeczność zaś ma stały dostęp do informacji zwrotnej na temat postępów reform i działań projektowych przez władzę podejmowanych.

Po zakończeniu fazy implementacyjnej ponowne badanie opinii publicznej powinno być przeprowadzone w imię ewaluacji efektów wdrożonego programu reform. W sytuacji modelowej badanie to powinno wykazać, że dialog społeczność – samorząd lokalny przyczynił się do poprawy przejrzystości, publicznego dostępu do usług i informacji oraz większej efektywności w identyfikowaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Mieszkańcy, jako równorzędni uczestnicy procesu decyzyjnego, są upoważnieni i zobligowani do monitorowania wdrażanych działań. Przez porównanie wyników obydwu badań (przed i po wdrożeniu) można zbadać stopień ewentualnej poprawy sytuacji w poszczególnych obszarach.

Wnioski

Przejrzystość i efektywność to warunek powodzenia, ale i rozpoczęcia jakichkolwiek reform na poziomie lokalnym. To także podstawa, na której sektor publiczny może zbudować klimat zaufania oraz zyskać wiarygodność w oczach społeczeństwa. Wzrost zaufania w stosunku do sektora publicznego zaowocował w wielu przypadkach wzmocnioną partycypacją obywatelską i konsekwentnie: dobrym rządzeniem, sprawiedliwą dystrybucją zasobów oraz wzrostem jakości życia.

Przejrzysty i efektywny samorząd wymaga woli współpracy i zaangażowania ze strony polityków na wszystkich szczeblach władzy. Przejrzysty i efektywny samorząd wymaga udziału obywateli w procesach decyzyjnych oraz diagnostyki i metodologii partycypacyjnej.

Reformy rozpoczynają się od systematycznego, rzetelnego i niezależnego badania opi-

nii. Badania te nie tylko identyfikują priorytetowe obszary wymagające zmiany, ale także pozwalają na ewaluację i dokładny pomiar efektów wdrażanych programów.

Skuteczna walka z korupcją to skuteczny plan działania, który otwiera system standardowych i uproszczonych procedur administracyjnych. Kiedy obowiązki służbowe są ściśle zdefiniowane, a obywatele dobrze poinformowani na temat zobowiązań finansowych oraz przysługujących im praw – zachowania korupcyjne, pozwalające szybciej otrzymać potrzebny podpis lub pozwolenie przestają być opłacalne. Jak pokazało doświadczenie – proste i standardowe procedury administracyjne powodują wzrost zadowolenia obywateli z funkcjonowania służby publicznej nawet o 70% (Campo Elias, Wenezuela).

Przejrzysty i efektywny samorząd nie jest możliwy bez publicznej, łatwo dostępnej informacji. Reforma systemu informacji publicznej ma kluczowe znaczenie dla władz i obywateli. Trudności z jej otrzymaniem, nierzetelność i niekompletność zniechęcają społeczność do partycypacji i wspólnego rządzenia, stwarzając jednocześnie warunki sprzyjające wszelkiego rodzaju nadużyciom i korupcji.

Informacja bez procesu partycypacyjnego jest narzędziem koniecznym, ale nie wystarczającym. Uczestnictwo mieszkańców czyni je kompletnym. Sesje lokalne, procesy konsultacyjne, instytucje wysłuchania opinii – narzędzia te są niezbędne w celu zbudowania stabilnego porozumienia społecznego oraz poprawy jakości rządzenia i zarządzania na poziomie lokalnym. Partycypacyjna metodologia używana podczas spotkań z przedstawicielami władzy włącza obywateli w szereg decydentów, zapewniając głos w debacie nad budżetem i innymi sprawami, kluczowymi dla dobrego funkcjonowania społeczności lokalnej. Obywatele uczestniczący w procesach decyzyjnych są świadomi faktu, że efektywna walka z korupcją, uwalnia zasoby finansowe, które mogą służyć zaspokojeniu palących potrzeb społecznych. Obywatele decydenci są bardziej zadowoleni z funkcjonowania samorządów lokalnych ponieważ mają swój udział w definiowaniu priorytetów i koniecznych cięć budżetowych. Społeczności monitorują realizację zaprojektowanych przez siebie programów i oczekują ich efektów. Władze lokalne stają się bardziej wiarygodne. Zwiększa się partycypacja. Jakość rządzenia wzrasta.

Wola polityków lokalnych, techniczne możliwości realizacji reform oraz budowanie silnego partnerstwa między władzą a społecznością obywatelską to recepta na wzmocnienie efektywności, reprezentatywności i przejrzystości organów władzy na szczeblu lokalnym.

Opracowała Katarzyna Staszewska na podstawie Maria Gonzales de Asis „Reducing Corruption at the Local Level” - World Bank Institute.

3. Jak monitorować wydatki z budżetu gminy

3.1. Cykl budżetowy - od zaplanowania wydatku do jego rozliczenia

Samorząd gminny wyposażony jest we władztwo finansowe w zakresie:

- uchwalania budżetu gminy,
- wydawania uchwał w sprawach podatkowych i finansowych,
- wydawania decyzji w sprawach podatków i opłat,
- zawierania umów,
- udzielania poręczeń i gwarancji,
- zaciągania pożyczek i kredytów,
- emisji samorządowych papierów wartościowych (zwrotne źródła finansowania),
- samodzielności finansowej, czyli zdolności samodzielnego decydowania o uzyskiwaniu środków (samodzielność dochodowa), przeznaczania posiadanych środków (samodzielność wydatkowa) oraz dysponowania majątkiem komunalnym (samodzielność majątkowa).

Zarządzanie finansami publicznymi przez JST odbywa się w ramach tak zwanego cyklu budżetowego (czyli działań dotyczących budżetu, podejmowanych kolejno przez władze gminne), będącego jednocześnie planem finansowym na kolejny rok oraz instrumentem realizacji celów publicznych. Cykl budżetowy ma charakter domknięty i powtarzalny; składa się z następujących etapów:

- przyjęcie danych ekonomicznych do budżetu na rok następny i określenie podstawowych parametrów usług publicznych świadczonych z budżetu,
- opracowanie planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetu (w tym zadań nowych), projektów planów dochodów i wydatków (w tym programów inwestycyjnych i wieloletnich), oszacowanie ich skutków finansowych wraz z uzasadnieniem,
- wstępny podział kwot dochodów i wydatków na poszczególne zadania realizowane w przyszłym roku oraz określenie limitów tych wydatków,
- przygotowanie budżetów poszczególnych zadań lub wydziałów w ramach obowiązujących ram prawno-finansowych,
- przygotowanie projektu budżetu JST i przedłożenie go zarządowi do akceptacji,
- dyskusja zarządu i jego decyzja dotycząca projektu uchwały budżetowej,
- praca rady nad budżetem, w tym prace jej komisji problemowych,
- uchwała budżetowa rady,
- układ wykonawczy budżetu przygotowany przez organ wykonawczy,
- proces wykonywania budżetu,
- ocena wykonania zadań budżetowych w ciągu roku – zarówno formalna (absolutorium), jak i merytoryczna (stopień wykonania zadań na jakościowo zadowalającym poziomie) oraz sformułowanie wniosków na kolejny cykl budżetowy.

Tu w broszurze trzeba zrobić rysunek z kółkiem z miesiącami roku na którym będą zaznaczone poszczególne etapy cyklu – może raczej w układzie kwartalnym, jest bezpieczniej II kwartał przyjmowanie, III opracowanie, IV kwartał dyskusja i uchwalanie, a I kwartał rozliczenie i absolutorium (logika nakazuje złamać rok kalendarzowy, chyba, że ująć to w cyklu dwuletnim wtedy jeden cały rok mamy na realizację i zmiany w budżecie)

Proces tworzenia budżetu danej JST możemy postrzegać jako element walki politycznej toczony bądź o zasoby finansowe, bądź też o prestiż polityczny związany z tymi zasobami. Walka ta dotyczy bezpośrednio lub pośrednio interesów różnych grup społecznych: wyborców, podatników, grup interesu, polityków oraz urzędników. A zatem jest próbą alokacji zasobów finansowych, materialnych i ludzkich na cele określone w procesie politycznym.

Zasady procedury opracowania budżetu JST

Najważniejszym dokumentem regulującym sposób gospodarowania środkami publicznymi jest budżet JST, który pełni rolę rocznego planu finansowego. Podczas konstruowania budżetu należy przestrzegać szeregu zasad. Do najważniejszych należą:

Zasada zupełności budżetu – dochody i wydatki wszystkich samorządowych jednostek organizacyjnych powinny być ujęte w budżecie gminy.

Zasada jedności formalnej budżetu – dochody i wydatki budżetowe powinny być ujmowane w jednym akcie prawnym; budżet powinien stanowić całość obrazującą całokształt finansów gminy.

Zasada jedności materialnej budżetu – całość dochodów budżetu powinna być przeznaczona na całość wydatków budżetowych, co oznacza, że dochody budżetowe powinny mieć przeznaczenie ogólne; środki finansowe pochodzące z poszczególnych źródeł nie mogą być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków (Kosikowski).

Zasada równowagi budżetowej – w budżecie gminy wydatki nie mogą przekroczyć dochodów wraz z wpływami zwrotnymi, zaś na organach gminy spoczywa obowiązek utrzymywania równowagi budżetowej w każdym stadium prowadzenia gospodarki budżetowej.

Zasada szczegółowości – zobowiązuje organy gminy (wójta, radnych) do szczegółowego ustalenia i wykonywania budżetu po stronie dochodów i wydatków budżetowych.

Zasada uprzedniości – obliguje organy gminy do uchwalenia budżetu do końca roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach, nie później niż do 31 marca roku budżetowego (art. 122 *Ustawy o finansach publicznych*). (Leksykon samorządu terytorialnego <http://samorzady.polska.pl/leksykon/index.htm?id=2>).

Organy gminy, oprócz tych zasad szczegółowych muszą szanować konstytucyjne zasady m.in. np. dostęp do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej zakłada, że obywatele świadomie funkcjonują w demokracji nie tylko poprzez korzystanie z prawa wyborczego, ale także z wiedzy dotyczącej funkcjonowania państwa, mechanizmów podejmowania decyzji i wydatkowania funduszy publicznych oraz ich konsekwencji.

Dostęp do informacji może działać prewencyjnie – rządzący muszą pamiętać, iż każdemu obywatelowi przysługuje prawo do otrzymania informacji na temat ich działań.

Prawo do informacji publicznej

Jedna z naczelnych zasad demokracji – przejrzystość funkcjonowania władzy oraz wydatkowania funduszy publicznych – została zagwarantowana w art. 61 Konstytucji RP z 1997 roku który mówi o prawie do informacji publicznej (rozdział II - Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela).

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. 2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Możliwość zdobycia informacji o funkcjonowaniu państwa i jego instytucji, podejmowanych decyzjach, sposobach gospodarowania mieniem publicznym i funduszami pozwala nam na bieżąco śledzić decyzje władz i brać udział w obywatelskiej kontroli.

Więcej na temat dostępu do informacji publicznej – www.informacjapubliczna.org.pl

Zasada jawności

Zasada ta uregulowana została przez prawo do informacji publicznej. Prawo to z jednej strony przyznaje określone uprawnienia do żądania udostępnienia informacji publicznej, z drugiej strony nakłada obowiązek udzielania tych informacji (tzw. bierny obowiązek informowania).

Prawo to nakłada również obowiązek powszechnego przekazywania przez władzę informacji publicznych tak, aby każdy mógł się w dowolnym czasie z nimi zapoznać (tzw. czynny obowiązek informowania).

Zasada nieograniczonego katalogu uprawnionych

Każdy ma prawo do informacji publicznej żądanie udostępnienia informacji powinno być jednak zrozumiałe dla podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji.

Zasada pełnej jawności

Prawo do informacji publicznej ustanawia niemal nieograniczoną jawność działania władzy.

Art. 61 Konstytucji wraz z przepisami *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* ustanawia pełną jawność działania władzy publicznej. Zasadą jest, iż wszystko, co dotyczy funkcjonowania państwa jest informacją publiczną i w związku z tym powinno być udostępniane.

Tylko w wyraźnie określonych przypadkach **informacja publiczna nie może być udostępniona** – ze względu na określone w ustawach: ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji), prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 1 i 2 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*).

Zasada powszechnego obowiązku realizacji

Władze publiczne i podmioty wykonujące zadania publiczne zobowiązane są udostępniać informacje publiczne.

Zasada różnych kanałów informacyjnych

Informacje powinny być udostępniane powszechnie, poprzez różne formy prezentacji (strona internetowa, ksero, tablica informacyjna itp.).

Zasada bezpłatności

Powszechność dostępu do informacji publicznej gwarantowana jest w postaci nieodpłatnego udostępniania informacji.

Zasada kontroli i odpowiedzialności za realizację

Prawidłowa realizacja prawa do informacji wymaga kontroli. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* przewiduje – w przypadku odmowy udzielenia informacji – możliwość instancyjnej kontroli realizacji prawa do informacji poprzez złożenie odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Istnieje także możliwość zastosowania przepisów *Kodeksu prawa administracyjnego* – w przypadku nieudostępnienia informacji – poprzez złożenie skargi na bezczynność odpowiednich organów.

Do informacji do zasad konstytucyjnych zaliczamy również:

- **zasada jawności** rozumiana jako powszechna dostępność informacji; w zakresie gospodarki finansowej zasada jawności finansów publicznych oznacza „swobodny dostęp obywateli do informacji publicznej na temat zagadnień finansowych sektora publicznego (danych o gospodarce środkami publicznymi samorządu terytorialnego), w tym budżetu jednostki. Zasada nakłada na organ wykonawczy JST obowiązek informowania mieszkańców o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz źródłach gromadzenia zasobów pieniężnych i sposobie ich wykorzystania (art. 12 *Ustawy o finansach publicznych*);
- **przejrzystość informacji** oznacza taką jej prezentację, która pozwala na pełne zrozumienie procesów finansowych prezentowanych w formie budżetu.

Powyższe atrybuty w zakresie informacji finansowej odnoszą się do wszystkich elementów procedury budżetowej, czyli projektów planów finansowych, konkretnych decyzji finansowych oraz sprawozdań z ich wykonania.

Procedura uchwalania budżetu JST

Schemat procedury uchwalania budżetu gminy oraz jego treść określa *Ustawa o finansach publicznych* (art. 179-184). Ustawa nakłada na organy gminy szereg obowiązków. Rada zobowiązana jest do określenia w odpowiedniej uchwale trybu pracy, terminów i obowiązków jednostek organizacyjnych gminy w toku prac nad projektem budżetu, wymaganej szczególności objaśnień oraz dodatkowych materiałów informacyjnych, które wójt powinien przedłożyć wraz z projektem uchwały budżetowej.

Wójt gminy zobowiązany jest do przedłożenia – do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy – radzie gminy oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami i informacją o stanie mienia komunalnego w celu zaopiniowania przez te instytucje.

Uchwałę budżetową rada gminy przyjmuje w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego jej składu (kworum).

„W trakcie prac nad budżetem żaden przepis nie obliguje formalnie ani organu wykonawczego ani rady do poddawania projektu budżetu opiniowaniu czy też konsultacjom społecznym. Jednocześnie też żaden przepis tego nie zabrania” (Długosz).

A zatem, jako mieszkańcy gminy, możemy podejmować takie działania, które zachęcą władze samorządowe do rzetelnego konsultowania budżetu z mieszkańcami. Wszystko zależy od nas i od dobrej woli władz.

Tryb prac nad projektem budżetu może obejmować także:

- **procedurę konsultacji projektu** z instytucjami, organizacjami, podmiotami i obywatelami, poprzez przeprowadzenie ankiet, spotkania wójta z ww. podmiotami itp.; konsultacje te nie ograniczają ostatecznych decyzji zarządu i rady;
- **informowanie zarządu** (w toku prac nad budżetem) przez jednostki organizacyjne JST o wnioskach, opiniach, petycjach itp. składanych do tych jednostek w związku z realizacją zadań samorządu oraz budżetu.

Komplementarnym elementem projektu uchwały budżetowej są objaśnienia, bez których tak radni, jak i mieszkańcy nie są w stanie zrozumieć zawartych w projekcie budżetu dochodów i wydatków. Objasnienia powinny zawierać opis każdej pozycji (m.in. ich podstawę prawną, sposób kalkulacji). Każdy wydatek powinien być w objaśnieniu uzasadniony, porównany z wydatkiem poniesionym w roku poprzednim.

„Nie ma żadnych przeszkód, aby objaśnienie, opis i uzasadnienie zawierały informacje na temat przeprowadzanych w trakcie roku budżetowego lub w trakcie prac organu wykonawczego konsultacji tytułów dochodów i wydatków z instytucjami konsultacyjnymi, organizacjami społecznymi czy indywidualnymi obywatelami oraz zgłaszanych w ciągu roku opinii, skarg i wniosków dotyczących dochodów i wydatków JST” (Długosz).

Wykonanie budżetu

Za wykonywanie budżetu w trakcie roku budżetowego odpowiada wójt gminy. Kontrolę nad tym procesem sprawuje rada gminy, „która może upoważniać wójta do szeregu czynności związanych z wykonywaniem budżetu np. przenoszenia wydatków” (Długosz).

„Nie ma żadnych przeszkód formalnych do tego, aby mieszkańcy brali udział w opiniowaniu sposobu wykonywania budżetu gminy, Zakres tego opiniowania będzie węższy niż w przypadku opiniowania projektu budżetu. Wykonywanie przyjętego budżetu jest bowiem prawnie zdeterminowane (np. ściśle reguły przenoszenia środków między podziałkami klasyfikacji budżetowej, nakazy i zakazy, reguły dyscypliny finansów publicznych itp)” (Długosz).

Ocena wykonania budżetu

Ustawa o finansach publicznych (art. 18) obliguje przewodniczących zarządów JST do sporządzania sprawozdań z wykonania budżetu. Sprawozdania z realizacji budżetu przyjmują postać tabelaryczną i opisową, która może zawierać szereg wyjaśnień dotyczących merytorycznych problemów w zakresie realizacji zadań finansowanych z budżetu oraz wpływów budżetowych.

Część opisowa może być przedmiotem opiniowania przez mieszkańców, np. w zakresie oceny „efektywności wydatków budżetowych, czyli osiągnięcia określonych celów w wymiarze ilościowym i jakościowym za pomocą środków budżetowych. Powinno to mieć miejsce po zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz po wydaniu opinii przez komisję rewizyjną gminy, a przed zapoznaniem się przez radę gminy ze sprawozdaniem z realizacji budżetu i głosowaniem nad absolutorium” (Długosz).

Ewentualna opinia nie może jednak mieć wpływu na samo uchwalenie absolutorium, ponieważ dotyczy ono wyłącznie poprawności rachunkowej i prawnej wykonania budżetu.

3.2. Podstawy partycypacji społecznej w procesie tworzenia budżetu

Użyteczne terminy z zakresu partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna to „zespół działań i metod uczestnictwa obywateli w określaniu

i rozwiązywaniu ich własnych problemów”, które szanują zarówno zasadę legalności wybranej demokratycznie władzy, jak i zasadę partnerstwa różnych aktorów lokalnych (Górski, Fenrych).

Drabina partycypacji społecznej to przejrzysty sposób porządkowania różnych form włączania obywateli w procesy decyzyjne, pozwalający odróżnić formy partycypacyjne od ograniczonych lub niepartycypacyjnych.

Drabina partycypacji społecznej

Szczelbel drabiny uczestnictwa

Podjęcie decyzji delegowane do grup lub partnerów społecznych wraz z ich akceptacją, kontrola obejmuje wyłącznie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym.

Podjęcie decyzji wypracowane w ramach współpracy z partnerami społecznymi (negocjacje, wspólne planowanie, osiąganie konsensusu) – decyzja w formie porozumienia lub wspólnego programu.

Podjęcie decyzji poprzedzone zasięgnięciem opinii w ramach ustawowo powołanych przez państwo publicznych instytucji konsultacyjnych i opiniodawczych, których wystąpienie ma charakter obowiązkowy.

Podjęcie decyzji poprzedzone aktywnym zasięgnięciem opinii z wykorzystaniem konsultacji społecznych z różnymi grupami społecznymi i ich reprezentacjami (organizacjami) na podstawie wymogów prawa lub politycznej woli.

Podjęcie decyzji poprzedzone aktywnym zasięgnięciem opinii poszczególnych obywateli (wybranych liderów, ekspertów), czy też skorzystaniem z wystąpienia publicznego, sondaży telefonicznych, badań opinii publicznej.

Podjęcie decyzji poprzedzone informacją o planach oraz przyjmowaniem do wiadomości i wykorzystywaniem w mniejszym lub większym stopniu opinii społecznych do zmiany treści decyzji.

Całkowicie jednostronne i samodzielne decyzje z poinformowaniem opinii publicznej, szerokim ich uzasadnieniem oraz nakłanianiem do ich akceptacji.

Całkowicie jednostronne i samodzielne decyzje z poinformowaniem opinii publicznej.

Całkowicie jednostronne i samodzielne decyzje bez informowania opinii publicznej.

Uczestnictwo obywateli w procedurach budżetowych opiera się na dwóch zasadach: **jawności finansów publicznych** oraz **przejrzystości funkcjonowania instytucji publicznych**. Pierwsza gwarantuje każdemu zainteresowanemu swobodny dostęp do informacji publicznej na temat zagadnień finansowych sektora publicznego, danych na temat gospodarowania środkami publicznymi przez samorządy terytorialne, w tym budżetów jednostek. Dostęp obejmuje: projekty planów finansowych, decyzje finansowe oraz sprawozdania z ich wykonania. Zasada przejrzystości wymusza takie ujęcie prezentowanej informacji, aby umożliwiała ona łatwe i pełne zrozumienie procesów finansowych prezentowanych w formie budżetu.

Obywatele mogą uczestniczyć – indywidualnie lub poprzez organizacje i instytucje społeczne – w procesie budżetowym na wiele sposobów. Mogą:

- kierować do rady i komisji rady oraz zarządu JST swoje postulaty w formie petycji, skarg i wniosków; zasady ich składania reguluje ustawa *Kodeks postępowania administracyjnego*; wystąpienia te mogą być składane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby zarówno przez obywateli, jak i przez organizacje i instytucje społeczne;
- powoływać ciała opiniodawczo-doradcze i konsultacyjne, składające się z przedstawicieli obywateli, przedstawicieli partnerów społecznych;
- organizować spotkania publiczne;
- przeprowadzać wystuchania opinii publicznej;

Radni mają ustawowy obowiązek utrzymywania więzi z mieszkańcami wspólnoty samorządowej i przedstawiania ich postulatów. Każdy obywatel może spotkać się z radnym i przekazać mu swoje postulaty, które ten powinien przekazać władzom gminy. Radny, choć nie jest związany głosem wyborców to jest ich reprezentantem (np. podczas dyżurów radnych, o ile takie są organizowane lub korespondencyjnie można składać na ręce radnego wnioski w sprawie zbadania gospodarowania przez zakład zieleni miejskiej środkami finansowymi, skargi na funkcjonowanie instytucji samorządowych, np. na procedurę rekrutacji pracowników na stanowiska w urzędzie gminy lub pytania do władz w celu zadania ich na najbliższej sesji, np. w sprawie zasad współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi).

- do urzędu JST (wydziałów urzędu i poszczególnych urzędników samorządowych) mieszkańcy mogą kierować swoje postulaty (np. przysłowiowy postulat „załatania dziury w ulicy” – do wydziału gospodarki komunalnej);
- uczestniczyć w pracach ciał doradczych (ogólnych i branżowych) pełniących funkcje instytucji doradczych, opiniujących, oceniających, na mocy obowiązującego prawa powoływane są różne organy, takie jak np. Powiatowa Rada ds. Osób Niepełnosprawnych; opracowanie strategii rozwoju gminy czy rozwiązania problemów zakłada istnienie społecznych zespołów;
- brać udział w ustanowionych w danej gminy procedurach konsultacyjnych;
- apelować za pośrednictwem mediów lokalnych.

Partycypacja w procedurze budżetowej – metody działania obywateli

Organy JST – na mocy art. 5a *Ustawy o samorządzie gminnym* – mogą przeprowadzać konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (obligatoryjne) bądź w innych sprawach ważnych dla gminy (fakultatywnie). Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami wspólnoty samorządowej musi zostać określony w uchwale rady JST.

Na szczeblu samorządowym możliwe są dwie formy udziału obywateli w stanowieniu prawa lokalnego: **referendum lokalne** oraz **konsultacje społeczne**.

W referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (art. 2 pkt 1 *Ustawy o referendum lokalnym*).

Przedmiotem konsultacji społecznych mogą być finanse JST:

- plan strategiczny,
- wieloletni plan finansowy,
- wieloletni program inwestycyjny,

- wieloletnie plany w dziedzinie usług społecznych,
- studium i plan zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotem konsultacji mogą być także decyzje odnoszące się do wszelkich usług świadczonych jako zadania własne JST, których konsumentami są obywatele:

- usługi komunalne,
- usługi transportowe i infrastruktury komunikacyjnej,
- usługi zdrowia i usług socjalnych,
- usługi edukacji publicznej,
- usługi kultury, kultury fizycznej,
- usługi porządku publicznego i bezpieczeństwa,
- usługi infrastruktury gospodarczej,
- usługi obiektów użyteczności publicznej.

Obywatele mogą także uczestniczyć w procedurach budżetowych za pośrednictwem jednostek pomocniczych gminy – sołectw, dzielnic, osiedli (art. 5 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*).

Duże możliwości w zakresie zwiększenia udziału społecznego w procedurach decyzyjnych stwarza internet (e-governement). Umożliwia to tani i powszechny dostęp do materiałów informacyjnych, analitycznych oraz konsultacyjnych, szybką komunikację pomiędzy władzą i administracją publiczną a obywatelami, a także pomiędzy samymi obywatelami i ich grupami. JST – na mocy *Ustawy o dostępie do informacji publicznej* – zobowiązane są do prowadzenia internetowego Biuletynu Informacji Publicznej.

Elektroniczne formy partycypacji mogą obejmować: e-panele obywatelskie, e-sondaże, e-petycje, e-listy dyskusyjne, e-referenda, e-głosowania.

Każdy z tych mechanizmów oznacza przeniesienie do internetu rozwiązań już funkcjonujących oraz poszerzenie dostępnych kanałów wzajemnej komunikacji organów JST z obywatelami, jak i samych obywateli. Może służyć do kształtowania opinii (e-panele obywatelskie, e-listy dyskusyjne), poznawania i wyrażania opinii (e-sondaże i e-petycje), podejmowania lub zatwierdzania decyzji (e-referenda i e-głosowania).

Inne instytucje o charakterze partycypacyjnym, które mogą być wykorzystywane do zapewnienia udziału mieszkańców w procedurach budżetowych: gminne rady młodzieżowe, rady społeczne zakładów opieki zdrowotnej, rady sportu, rada szkoły.

Uczestnictwo społeczeństwa w procedurze budżetowej może oddziaływać na:

- określanie hierarchii potrzeb i celów, wybór zadań priorytetowych oraz adekwatność dotychczas przyjętych rozwiązań; może to być cykl spotkań z mieszkańcami, podczas których władze sprawozdają wyniki swych dotychczasowych działań a następnie mieszkańcy mogą zgłaszać swoje potrzeby i postulaty oraz wspólnie się zastanawiać, które z nich są bardziej a które mniej ważne dla dzielnicy, miasta, gminy w której żyją;
- ocenę realizacji zadań budżetowych, w tym usług publicznych; ocena może być dokonywana np. przez udostępnianie mieszkańcom ankiet, które mogą oni wypełniać i składać w odpowiednich miejscach (np. na poczcie, w urzędzie gminy, na stronie urzędu gminy);
- zbieranie i analizowanie wniosków, uwag, propozycji, opinii itp. obywateli i ich organizacji, radnych, jednostek pomocniczych, komisji radnych; powinna istnieć określona procedura, która opisuje zarówno drogę wniosku, uwag, pro-

pozycji, jak i sposób jej rozpatrywania i informacji o wyniku rozpatrzenia);

- zbieranie wniosków od podmiotów (głównie organizacji pozarządowych) dotyczących finansowania ich zadań w kolejnym roku (dotacje); organizacje mają możliwość zgłaszania swoich potrzeb finansowych w kolejnym roku w oparciu o stosowną procedurę;
- opiniowanie założeń polityki społeczno-gospodarczej JST w roku przyszłym oraz związanych z tym założeń budżetowych; mieszkańcy oraz eksperci zapraszani są do wyrażenia swojego zdania co do planów budżetowych na najbliższy rok; swoje opinie mogą oni wydawać w okresie przed rozpoczęciem tworzenia samego budżetu, tak aby ich oceny mogły zostać wzięte pod uwagę.

3.3 Monitoring procedur budżetowych w gminnych samorządach terytorialnych

Użyteczne terminy z zakresu kontroli funkcjonowania instytucji publicznych

Kontrola to badanie i sprawdzanie określonego problemu, działalności, czy stanu „dokonywanie oceny ich prawidłowości (z perspektywy założeń wyjściowych i oczekiwanych pożądanym efektów), stawianie diagnozy w zakresie przyczyn nieprawidłowości oraz formułowanie wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości (Chmielewski, Kamieński, s. 35). Funkcja kontroli nie daje „możliwości ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego (Sylwestrzak, s. 10-11), a zatem w wyniku przeprowadzenia kontroli uzyskujemy, co najwyżej, obraz działania jednostki poddanej badaniu.

Kontrola obywatelska (społeczna) to „stworzenie obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji – określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych” (Jagielski, s. 153). Stanowi trwały element zewnętrznej kontroli nad administracją publiczną i dopełnia system państwowych instytucji działających w tym obszarze.

Monitoring to „zaplanowane, usystematyzowane oraz prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy” (*Monitoring*, s.13). Łączy zatem w sobie funkcje: poznawczą, wspierającą działania podejmowane w interesie publicznym oraz profilaktyczną, zapobiegającą przed wystąpieniem zjawisk patologicznych.

Cele i zasady monitoringu funkcjonowania instytucji publicznych

Sprawowanie przez obywateli kontroli nad funkcjonowaniem administracji publicznej gwarantuje szereg aktów prawnych. Najważniejszym z nich jest **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 2 kwietnia 1997 r., zabezpieczająca zarówno podstawowe prawa obywatelskie (wolność słowa – art. 54, wolność zrzeszania się – art. 58, wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji – art. 12), ale także kwestie szczegółowe (prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne – art. 61, prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym i własnym do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych realizujących zadania zleczone z zakresu administracji publicznej – art. 63, instytucja skargi konstytucyjnej, której wniesienie do Trybunału Konstytucyjnego przysługuje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone – art. 790).

Konkretne mechanizmy wykonywania obywatelskiej kontroli zawiera szereg ustaw, m.in.:

- Kodeks postępowania administracyjnego
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej
- Ustawa Prawo ochrony środowiska
- Ustawy samorządowe
- Ustawa Prawo o stowarzyszeniach
- Ustawa Prawo prasowe

Wykonywanie kontroli polega na realizacji następujących zadań:

- obserwacji i rozpoznaniu danej działalności lub stanu,
- ocenie tej działalności lub stanu,
- diagnozie przyczyn ewentualnych nieprawidłowości,
- sformułowaniu wniosków dotyczących przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości.

Kontrola służy też diagnozowaniu stanu i funkcjonowania administracji, podnoszeniu efektywności realizacji zadań publicznych przez administrację lub podmioty jej podległe, zapobieganiu wynaturzeniom administracji i wszelkim zjawiskom patologicznym oraz ochronie „interesów jednostki i innych podmiotów przed nadmierną ingerencją administracji i możliwymi nadużyciami władzy publicznej w trakcie realizacji tych interesów, uprawnień czy obowiązków (Jagielski). Wykonywanie kontroli musi opierać się na kilku podstawowych zasadach, takich jak: zasada prawdy, zasada legalności, zasada efektywności oraz zasada oficjalności.

Właściwą kontrole cechuje:

- **obiektywizm** – celem monitoringu jest dotarcie do rzetelnej i obiektywnej wiedzy na temat zasad i efektów działania administracji publicznej i nie może być on traktowany instrumentalnie, jako sposób udowadniania z góry założonej tezy;
- orientacja na **dobro wspólne** – monitoring podejmuje się w celu poprawy funkcjonowania społeczności lokalnych, a zatem nie powinien być traktowany wyłącznie jako narzędzie badawcze;
- **jawność** – w trakcie realizacji monitoringu należy unikać sytuacji, które mogą uchodzić za nieetyczne lub poddawać w wątpliwość obiektywizm podmiotu monitorującego (Karta zasad).

Schemat monitoringu

Jedną z odmian kontroli społecznej stanowi monitoring, który jest działaniem zaplanowanym i realizowanym przy zastosowaniu odpowiednich narzędzi, umożliwiających zarówno poznanie stanu interesującej nas rzeczywistości społecznej, sformułowanie wniosków, jak i zaplanowanie i wdrożenie działań korygujących. Monitoring odbywa się w kilku etapach.

Krok pierwszy

Precyzyjnie wyznaczamy zakres monitoringu: kogo? co? w jakim okresie? w jakim celu monitorujemy?

Jednoznacznie określamy, jakiej instytucji publicznej chcemy się przyjrzeć (kogo monitorujemy). Będą to władze i administracja powiatu, gminy, jednostki pomocniczej (np. sołectwa, osiedla), jednostka organizacyjna (miejski ośrodek pomocy społecznej, straż miejska), zakład

komunalny (np. zakład oczyszczania miasta,), gospodarstwo pomocnicze (np. biuro dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej) itp?

Wyraźnie zaznaczamy, jakie obszary funkcjonowania wybranej instytucji publicznej monitorujemy (co monitorujemy). Możemy monitorować dostęp do informacji publicznej, współpracę z organizacjami pozarządowymi, decyzje administracyjne w sprawie ulg i zwolnień podatkowych, procedury przetargowe, itp.

Ważne jest wyznaczenie horyzontu czasowego funkcjonowania monitorowanej instytucji publicznej (w jakim okresie monitorujemy). Czy zamierzamy badać działanie wybranego podmiotu w określonym obszarze, np. w okresie kadencji władz, w czasie obowiązywania przyjętej strategii rozwoju, od ostatniego monitoringu, w ciągu ostatnich pięciu lat, w bieżącym roku itp.? Horyzont czasowy nie jest czasem prowadzenia monitoringu!

Wyznaczamy cel, który chcemy osiągnąć w wyniku prowadzonego monitoringu (w jakim celu monitorujemy). Czy interesuje nas poinformowanie opinii publicznej o stanie funkcjonowania danej instytucji czy też zainicjowanie procesu zmian?

Odpowiedzi na te wszystkie pytania, identyfikacja ograniczeń z nimi związanych oraz działanie zgodnie z wyznaczonymi założeniami pozwolą uniknąć szeregu problemów i rozczarowań („rozrastający się obiekt”, „łapanie wielu srok za ogon, „rozmywający się cel”, „nietrafne obserwacje i wnioski”, „porywanie się z motyką na słońce”).

Krok drugi

Wybieramy metodę prowadzenia monitoringu oraz przygotowujemy narzędzia: jak monitorujemy? kto monitoruje?

Zastanawiamy się nad tym, jakie metody i techniki prowadzenia monitoringu pozwolą zebrać dane najtrafniej odzwierciedlające funkcjonowanie badanego podmiotu. Czy będzie to kwerenda dokumentów oficjalnych, przeglądanie lokalnych gazet, wywiady z informatorami, ankiety na próbach losowych, eksperymenty, prowokacje, wizje lokalne, obserwacje uczestniczące czy też ich kombinacja?

Ważne jest ustalenie liczby osób, które będą prowadziły monitoring. Możliwość zaangażowania grupy osób do gromadzenia informacji, ich analizy i opracowania oraz sformułowania wniosków i rekomendacji ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla merytorycznej strony przedsięwzięcia, ale także dla jego organizacji. Monitoringu nie można prowadzić w nieskończoność – grozi to „przeterminowaniem” uzyskanych rezultatów i utratą wiarygodności monitorującego.

Ważne jest umiejętne kierowanie zespołem monitorującym, odpowiedni podział zadań zgodny z kompetencjami, zainteresowaniami, możliwościami czasowymi a także predyspozycjami psychicznymi (np. stanowczość, kłótniowość). Nie mniej istotne jest przeszkolenie zespołu w zakresie powierzonych mu zadań, a także odpowiednie motywowanie i pilnowanie wywiązywania się z zobowiązań.

Odpowiedni dobór metod oraz umiejętne kierowanie zespołem pozwalają podjąć i wykonać w wyznaczonym czasie zadania, które nie przekraczają fizycznych i merytorycznych możliwości monitorującego.

Krok trzeci

Właściwy monitoring, czyli realizacja działań, które zmierzają do zebrania – za pomocą opracowanych narzędzi – wiarygodnych i wystarczających danych, ich opracowania wraz ze sformulowaniem wniosków i propozycji zmian (jeśli zaistnieje taka konieczność).

Monitoring musi odbywać się z poszanowaniem zasady jawności i zasady legalności – jest to działanie prowadzone jawnie i zgodnie z prawem, przy wykorzystaniu możliwości umocowanych w obowiązujących porządku prawnym. Spełnieniem tych standardów jest powiadomienie wszystkich zainteresowanych, czyli zarówno monitorowanych, jak i członków lokalnej społeczności o przystąpieniu do monitoringu, jego zakresie i celu. W tym celu możemy wysłać do monitorowanej instytucji pismo, opublikować w lokalnych mediach informację o podjęciu działań, umieścić informację na tablicy ogłoszeń, własnej stronie internetowej lub stronach internetowych odwiedzanych przez mieszkańców.

Monitoring polega na:

- **zgromadzeniu danych** niezbędnych do zbadania funkcjonowania monitorowanej instytucji przy użyciu określonych narzędzi: oficjalnych dokumentów urzędowych, materiałów prasowych, wywiadów i ankiet itp.;
- **opracowaniu zgromadzonych danych** w postaci umożliwiającej ich analizę; porządkowanie, zestawienie w bazach i tabelach, wypełnienie kwestionariuszy itp.;
- **analizie i sporządzeniu raportu** wraz z wnioskami i zaleceniami; forma raportu jest zasadniczo dowolna (opisowa, w punktach, tabelaryczna).

Raport powinien zawierać podstawowe informacje o przeprowadzonym monitoringu – kto był wykonawcą, kogo badano (podmiot), jaki był cel i zakres monitoringu (przedmiot), jakimi metodami się posłużono podczas monitoringu, a także najważniejsze ustalenia z badania i rekomendacje. Raport powinien wyłączenie faktycznie ustalenia i ilustrowane faktami (danymi, wypowiedziami, cytatami), nie zaś domysły, przypuszczenia czy niczym nie poparte oskarżenia. Posługując się wszelkiego rodzaju ilustracjami potwierdzającymi wysuwane wnioski należy pamiętać o tym, że powinny one posiadać odwołania do materiałów źródłowych, z których zostały zaczerpnięte (w przypadku stron internetowych nie wystarczy podać adres strony, ale także datę, kiedy ją odwiedzano itp). Wypowiedzi osób publicznych muszą być autoryzowane, chyba że pochodzą z publikowanych wypowiedzi. Natomiast wykorzystując cytaty z badań musimy je podawać w sposób uniemożliwiający identyfikację naszego rozmówcy. Raport powinien być opracowany w przystępnym dla czytelnika języku, skierowany nie tylko do osób bezpośrednio zainteresowanych jego wynikami (przedstawiciela badanego podmiotu, wykonawcy bądź zleceńodawcy monitoringu) czy specjalisty, ale także dla członków lokalnej wspólnoty.

Krok czwarty

Nieodłącznym elementem monitoringu – zgodnie z zasadą jawności i zasadą przejrzystości – jest publiczna prezentacja jego wyników.

Przed opublikowaniem raportu należy udostępnić jego wstępną wersję wszystkim podmiotom monitorowanym; mają one prawo do ustosunkowania się do poczynionych obserwacji, sformułowanych wniosków i rekomendacji, wprowadzenia korekty usuwających ewidentne pomyłki czy przeinaczenia, a także przygotowania są do debaty publicznej wokół tego raportu. Wersję raportu z prośbą o zapoznanie się, skomentowanie, usunięcie błędów przesyłamy – odpowiednio wcześniej – do tej samej osoby, którą poinformowaliśmy o podjęciu monitoringu.

Prezentacja wyników powinna zostać zorganizowana tak, aby jak najwięcej osób (nie tylko bezpośrednio zainteresowanych) mogło być jej adresatami. Można zorganizować

publiczną debatę, przygotować krótką relację prasową, przeprowadzić konferencję prasową, wysłać newsletter do określonych środowisk, umieścić informacje na stronach internetowych, przygotować ulotki itp.

Krok piąty

Każdy monitoring – o ile jest to konieczne – powinien zakończyć się zainicjowaniem działań mających na celu wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu monitorowanej instytucji publicznej.

Wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu instytucji publicznej nie jest możliwe bez zaangażowania jej w ten proces. Tylko ona dysponuje odpowiednimi uprawnieniami władczymi w tym zakresie, ona też najczęściej będzie wdrażała wypracowane rozwiązania. Ważne jest zatem nawiązanie, już podczas monitoringu, dobrych relacji z monitorowanym podmiotem; będą one w przyszłości gwarancją współpracy.

Wprowadzanie zmian często nie jest możliwe bez wsparcia ze strony innych podmiotów czy lokalnej społeczności. Oprócz dobrych relacji z monitorowaną instytucją publiczną wskazane jest zawiązanie, bardziej lub mniej formalnego, „konsorcjum na rzecz zmiany”. Powinno ono składać się z przedstawicieli różnych środowisk, w tym także tego, który był monitorowany. Formowanie konsorcjum warto rozpocząć już w trakcie wypracowywania nowych rozwiązań (standardów) oraz planowania działania na rzecz ich wdrażania.

3.4. Monitoring procedur budżetowych w ramach projektu Laboratorium Monitoringu Budżetowego

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich rozpoczęło w 2006 roku realizację programu Laboratorium Monitoringu Budżetu (LMB), kontynuując i rozwijając działania prowadzone w ramach projektu Przejrzysty Samorząd (w latach 2005-2006).

Celem Programu LMB jest podniesienie jakości oraz przejrzystości życia publicznego na poziomie jednostek samorządu gminnego poprzez rozwijanie i wzmacnianie obywatelskiego uczestnictwa w procesie tworzenia budżetu gminnego, jak również poprzez wzmacnianie kompetencji Lokalnych Grup Obywatelskich (LGO) w zakresie prowadzenia monitoringu, tworzenia, realizacji i rozliczania budżetu gminy.

Na stronie www.lgo.pl można pobrać narzędzie do monitoringu międzysektorowej współpracy (zakładka „Narzędzia”) oraz raport z realizacji projektu (zakładka „Raporty”).

Program LMB rozwijany jest w kierunku:

- rozwijania obywatelskiej aktywności w procesie tworzenia budżetu, co powinno skutkować większą dostępnością i zrozumiałością dystrybuowanych przez gminę informacji o budżecie oraz poprawą przejrzystości procedur budżetowych;
- rozwijania metod i technik oraz wpajania systematyczności działań monitorujących – mieszkańcy zorganizowani w Lokalne Grupy Obywatelskie (LGO), przy wykorzystaniu narzędzi opracowywanych na potrzeby Programu, przyglądają się, w sposób usystematyzowany, jak realizowane są założenia budżetowe oraz w jaki sposób wydatki budżetowe są rozliczane.

Celem działań monitorujących podejmowanych przez LGO jest zdiagnozowanie oraz ewentualna poprawa funkcjonowania badanych gmin w zakresie informowania mieszkańców o gospodarowaniu finansami (podniesienie standardów przejrzystości i jawności finansów publicznych) oraz dialogu z lokalną społecznością poprzez organizowanie cyklicznych konsultacji budżetowych. W ramach LMB przedmiotem badania są następujące obszary funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego:

- dostęp do informacji publicznej
- procedury związane z udzielaniem ulg i zwolnień
- procedury konsultacji społecznych
- procedury przyznawania dotacji organizacjom pozarządowym
- procedury wprowadzania zmian do budżetu
- przebieg konsultacji społecznych

Co monitorujemy?

Istnienie i legalność odpowiednich procedur

Czy zostały opracowane i wdrożone w sposób przyjęty w danej JST odpowiednie procedury?

Czy rada gminy uchwaliła roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi?

Czy przyjęte i stosowane w danej JST procedury zgodne są z obowiązującym prawem?

Jakość procedur

Czy przyjęte i stosowane procedury regulują wszystkie fazy procedury budżetowania?

Czy w uchwale ustanawiającej roczny program współpracy określono: etap tworzenia budżetu przeznaczanego na współpracę (środki finansowe na dotacje, koszty związane ze wsparciem technicznym – np. wynajem sal, merytorycznym – np. nieodpłatna praca urzędników, koszty reprezentacji – np. uczestnictwo przedstawicieli organizacji w oficjalnych delegacjach), etap jego rozdysponowania (dystrybucja informacji o możliwościach, procedura ubiegania się o dotacje, rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji oraz dystrybucji środków), etap realizacji (bieżący monitoring realizacji powierzonych zadań), etap rozliczenia (sposoby sprawozdawania się, oceny i ewaluacji)?

Czy przyjęte i stosowane procedury opisują wszystkie elementy procedury budżetowania?

Czy w uchwale ustanawiającej roczny program współpracy uwzględniono konsultowanie założeń, selekcję priorytetów i zadań, podejmowanie decyzji oraz różne formy współpracy (finansową i pozafinansową)?

Czy przyjęte i stosowane procedury umożliwiają bieżące monitorowanie przebiegu zarówno każdej z faz czy elementu, jak i całości procedury budżetowania?

Czy w uchwale ustanawiającej roczny program współpracy ustanowiono mechanizmy pozwalające obserwować przebieg procedury np. w postaci formularzy on-line składanych wniosków, ocenionych wniosków (rozpatrzonych pozytywnie i odrzuconych), udzielonych dotacji, zrealizowanych zadań, rozliczonych dotacji, ewaluacji programu?

Czy przyjęte i stosowane procedury zapewniają efektywność procedury budżetowania?

Czy procedury ustanowione w rocznym programie współpracy sprawiają, że współpraca pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi pozwoli osiągnąć założone cele?

Czy przyjęte i stosowane procedury ograniczają możliwości wystąpienia różnorodnych dysfunkcji i patologii, w tym zjawisk korupcyjnych?

Czy w uchwale ustanawiającej roczny program współpracy zawarto mechanizmy, które ograniczają takie zjawiska, jak konflikt interesów, marnotrawstwo środków (udzielanie wsparcia na słabe inicjatywy lub w nieproporcjonalnej wysokości)?

Czy przyjęte procedury dopuszczają uczestnictwo mieszkańców w procesie tworzenia budżetu?

Czy w uchwale ustanawiającej Roczny program współpracy zapisano udział organizacji pozarządowych w jego przygotowaniu?

Praktyczne zastosowanie ustanowionych i wdrożonych procedur

Jaki jest stopień przestrzegania przyjętych i wdrożonych procedur przez zobowiązane do tego podmioty?

Czy dotacje z budżetu samorządu udzielane są organizacjom wyłącznie w sposób określony w uchwale ustanawiającej roczny program współpracy, czy też istnieją jeszcze jakieś inne ścieżki?

Jaki jest zakres stosowania regulacji (wykrywanie tzw. martwych regulacji)?

Czy jakieś mechanizmy współpracy ustanowione w rocznym programie współpracy nie są stosowane, np. zapis ograniczający konflikt interesów?

Czy procedury spełniają oczekiwania aktorów społecznych?

Jak organizacje oceniają funkcjonujący w gminie roczny program współpracy?

Czy procedury spełniają funkcje, dla których zostały przyjęte?

Czy roczny program współpracy faktycznie przyczynia się do rozwoju współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami pozarządowymi czy raczej spełnia ustawowy wymóg, tzn. czy jest w nim coś specyficznego dla gminy, w której obowiązuje czy też bezrefleksyjnie powtarza zapisy ustawy?

Efekty stosowania ustanowionych procedur

Czy stosowane procedury umożliwiają każdemu zainteresowanemu zrozumienie gospodarki finansami danej JST?

Czy zapoznając się z rocznym programem współpracy, wszystkimi dokumentami uzupełniającymi (np. zasadami oceny) oraz informacjami (listą wniosków, dotacji, wynikami) jesteście w stanie zrozumieć jak, dlaczego, po co i z jakim efektem udzielono konkretnej dotacji? Czy nie doszło tu do nadużyć?

Czy stosowane procedury skutkują lepszym wykorzystaniem środków publicznych?

Czy procedury rocznego programu współpracy dają pewność, że środki przeznaczone na ten cel są wykorzystane w maksymalny sposób zgodnie z założeniami czy też trafiają tam, gdzie nie powinny?

Czy decyzje w zakresie gospodarki finansami są korzystne dla lokalnej społeczności?

Czy dzięki rocznemu programowi współpracy w gminie zrealizowano więcej atrakcyjnych imprez dla mieszkańców, zapewniono świadczenie większej liczby potrzebnych usług (np. w zakresie opieki nad dziećmi, osobami starszymi) itd.? Czy można było wesprzeć (sfinansować) coś innego, bardziej potrzebnego mieszkańcom?

Słowniczek

Użyteczne terminy z zakresu finansów jednostek samorządu terytorialnego

Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem finansowym uchwalanym w formie uchwały budżetowej. Obejmuje: dochody i wydatki oraz przychody i rozchody jednostek

samorządu terytorialnego, przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych. Na podstawie budżetu prowadzi ona gospodarkę finansową w sposób jawny i samodzielny. Konstrukcja treści budżetu jest wyznaczona przez zespół zasad budżetowych, wśród których największe znaczenie mają zasady: jedności, uprzedniości, równowagi i szczegółowości (Leksykon samorządu terytorialnego, <http://samorzady.polska.pl/leksykon>).

Procedura budżetowa to proces prawnie określonych zasad postępowania z budżetem. Pierwszym elementem procedury jest przygotowanie projektu budżetu na następny rok. Następnymi etapami procedury budżetowej są: uchwalenie, a później wykonanie budżetu, na końcu zaś ocena stopnia jego wykonania i kontroli (<http://pl.wikipedia.org/wiki>).

Absolutorium to „przysługująca określonym przedstawicielskim organom kompetencja do oceny, czy prowadzona przez organy wykonawcze działalność finansowa zgodna jest z prawem i założonym planem. Udzielenie absolutorium potwierdza, że budżet został wykonany zgodnie z prawem (w myśl orzecznictwa NSA absolutorium dotyczy wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności zarządu. Absolutorium nie jest zatem instrumentem oceny merytorycznej wykonania budżetu JST i tym samym nie podlega procedurom opiniowania obywateli i ich organizacji (Długosz).

Władztwo finansowe to prawo JST do ustanawiania i pobierania w trybie publicznym dochodów oraz prawo do dokonywania wydatków związanych z wykonywaniem funkcji publicznych (Długosz).

Finanse publiczne to 1) procesy związane z gromadzeniem, podziałem i wydatkowaniem środków pieniężnych, w oparciu o regulacje prawne, finansowaniem deficytu budżetowego i obsługą długu publicznego 2) instytucjonalne ramy, w których dokonują się owe procesy. JST są podmiotami sektora finansów publicznych (<http://pl.wikipedia.org/wiki>).

Zmiany budżetu i zmiany w budżecie - zgodnie z ustawą o finansach publicznych (art. 166, 179-184 *Ustawy o finansach publicznych*) jedynie organowi stanowiącemu JST przysługuje uprawnienie do uchwalania budżetu oraz do dokonywania w nim zmian po stronie dochodów i wydatków. Zmiany w budżecie JST mogą wynikać z faktu angażowania nadwyżek z lat ubiegłych i nadwyżek bieżących z dochodów ponadplanowych oraz przychodów ze zwrotnych źródeł zasilania bądź też są wynikiem przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej. Organ wykonawczy JST może – po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji do spraw budżetu – dokonać zmiany budżetu lub zmian w budżecie w toku jego wykonywania, w zakresie: otrzymania z budżetu państwa dotacji celowych i ich wysokości, otrzymania dodatkowych subwencji, będących wynikiem podziału rezerw subwencji, zwiększenia wydatków z rezerw budżetowych, zgodnie z planowanym przeznaczeniem wydatków. Ponadto – z upoważnienia organu stanowiącego i w określonym przez niego zakresie – organ wykonawczy JST może dokonywać innych zmian w planie wydatków, poza przenoszeniem wydatków między działami oraz przekazywać niektóre uprawnienia do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym JST (*Leksykon samorządu terytorialnego*, <http://samorzady.polska.pl/leksykon>).

4. Bibliografia

Literatura przedmiotowa

- K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Cz. Burek: *Absolutorium gminne – konieczna nowelizacja*, w: *Finanse Komunalne* nr 9/2006.
- J. Bujny: *Rada społeczna świetle ustawy o zakładach opieki zdrowotnej*, w: *Samorząd Terytorialny* nr 7-8/2004
- P. Chmielewski, A.Z. Kamiński, *Autokracja i liberalna demokracja: dwie strategie konstruowania porządku społecznego* [w:] Jasińska-Kania, K. M. Słomczyński (red.), *Władza i struktura społeczna. Księga dedykowana Włodzimierzowi Wesolowskiemu*, IFiS PAN, Warszawa 1999
- E. Chojna-Duch: *Polskie prawo finansowe*. *Finanse publiczne*, s. 256 – 257, Warszawa. 2004.
- M. Chrapusta, M. Chlipała: *Instytucja absolutorium w jst – opis procedur i analiza problemów*, w: *Finanse Komunalne* nr 9/2005.
- D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują - Przewodnik po partycypacji*, <http://www.npr.ngo.pl/strona/103632.html?context=1><http://www.npr.ngo.pl/strona/103632.html?context=1> ?
- M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska - Koczkodaj: *Finanse samorządowe. Narzędzia – Decyzje – Procesy*. Warszawa 2006, s.22 – 25.
- K. Gruszecki: *Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska*, w: *Państwo i Prawo* nr 2/2002.
- D. Górski, P. Fenych, *Współpraca i kontakty zewnętrzne* [w:] B. Imolczyk (red.), *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, FRDL, Warszawa 2006;
- B. Guy Peters: *Administracja publiczna w systemie politycznym*, rozdział VII: Koszt sektora publicznego: kształtowanie budżetu. http://frdl.org.pl/downloads/poradnik_radnego_06/rozdzial_IX.pdf http://frdl.org.pl/downloads/poradnik_radnego_06/rozdzial_IX.pdf
- R. Górski: *Demokracja uczestnicząca w samorządzie terytorialnym Poznań*, Kraków 2003.
- B. Guziejewska: *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd Terytorialny* nr 7-8/2005
- J. T.Hryniewicz: *Administracja samorządowa: misje, własność i kontekst organizacyjny*, w: *Samorząd Terytorialny* 10/2004.
- J. Jagielski, *Kontrola Administracji Publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999
- Z. Janku: *Referendum lokalne: Rozważania nad nową regulacją prawną*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*. Kraków 2001
- M. Jastrzębska: *Ograniczenia prowadzenia polityki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Finanse Komunalne* nr 9/2004
- S. Kania: *Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów*, w: *Samorząd Terytorialny* nr. 5/2001.
- J. Kawala: *Funkcja demokratyczna finansów publicznych w gminach*, w: *Samorząd Terytorialny* 7-8/2006.
- Karta Zasad Organizacji Monitorujących Działalność Samorządu [w:] P. Frączak i R. Skrzypiec (red.), *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja, Ośrodek Badań Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu „Asocjacje”*, Warszawa 2002.
- K. Koperkiewicz-Mordel: *Stanowienie przez rady gmin zwolnień i ulg podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych*, w: *Finanse Komunalne* nr 1-2/2005.
- Kosikowski C. (red.), *Finanse samorządowe*, Warszawa 2006.
- Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej, w: *Samorząd Terytorialny* nr 3/2001
- Z. Luniewska, B. Jaworska – Dębska, R. Michalska-Badziak, E.Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa 2004. Rozdział IX – Samorząd terytorialny.
- M. Malecka – Łyszczek: *Konstytucyjna zasad domniemania kompetencji na rzecz gminy świetle zasady subsydiarności*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*. Kraków 2001
- Z. Mykowska: *Czynniki kształtujące działalność inwestycyjną jst w latach 1999 – 2003*, w: *Finanse Komunalne* 1-2/2005
- M. Nowicki i Z. Fialova (red.), *Monitoring praw człowieka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*, Warszawa 2000.
- A. K. Piasecki: *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka 1990 – 2002*. Zielona Góra 2002
- A. K. Piasecki: *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – zła praktyka*, w: *Studia Regionalne i Lokalne* nr 3/2005 r.
- Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Warszawa, styczeń-luty 1999.
- T. Skica: *Budżet jako narzędzie zarządzania finansami lokalnymi* *Samorząd Terytorialny* 7-8/2005.
- T. Skica: *Znaczenie jawności i przejrzystości finansów publicznych dla kształtowania dobrych relacji państwo-obywatel*, w: *Finanse Komunalne* 11/2004
- P. Swianiewicz: *Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego – teoria praktyka*, w: *Finanse Komunalne* 6/2004.
- P. Swianiewicz: *Wirtualny samorząd i demokracja lokalna*, w: *Samorząd Terytorialny* 4/2006.
- P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, w: *Samorząd Terytorialny* 6/2004.
- A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001
- I. Szaniawska, w publikacji: *Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”*, w: *Służba Pracownicza* 2/2005.
- A. Wągradzka: *Koncepcja marketingu terytorialnego a oczekiwania członka wspólnoty samorządowej*, w: *Samorząd Terytorialny* 12/2004, s. 37.
- U. Wiktorowska, B. Kaczmarek: O, w: *Finanse Komunalne* 4/2004

P. Wilczyński: *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, w: *Państwo i Prawo* nr 2/2002

A. Wyka: *Co się dzieje z zasadą pomocniczości w Polsce?*, w: *Alter* nr 3/2003,

3.2. Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591)
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 Nr 88, poz. 985)
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198)
- Ustawa kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071)
- Ustawa Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855)
- Ustawa Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 Nr 62, poz. 627)
- Ustawa Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 nr 5 poz. 24)

3.3. Użyteczne strony internetowe

polskie

- Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich - www.lgo.pl
- Laboratorium Monitoringu Budżetu - www.lgo.pl/lmb
- Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji - www.informacjapubliczna.org.pl
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka - www.hfhrpol.waw.pl
- Program Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego - www.batory.org.pl/korupcja
- Transparency International Polska - www.transparency.pl
- <http://www.npr.ngo.pl/strona/103632.html?context=1>
- Program Przejrzysta Polska - www.przejrzystapolska.pl
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej - www.frdl.org.pl
- Centrum Monitoringu Wolności Prasy - www.freepress.org.pl

anglojęzyczne

- Center of Budget and Policy Priorities - www.cbpp.org
- Office of Management and Budget Watch - www.ombwatch.org
- Open Budget Initiative - www.openbudgetindex.org
- The International Budget Project - www.internationalbudget.org
- Georgia Budget and Policy Institut - www.gbpi.org
- Participatory Budgeting - www.participatorybudgeting.org

