

Budżet Partycypacyjny w Europie



Rodzaje budżetu partycypacyjnego w Europie są niezmiernie różnorodne i ściśle powiązane z wcześniej funkcjonującymi, zakorzenionymi formami angażowania się obywateli i obywaterek w sprawy samorządu. W Porto Alegre, gdzie narodziła się ta koncepcja dysponowania finansami publicznymi ewidentnie wpłynęło to na rozwój demokracji i sprawiedliwości społecznej. Czy podobne efekty są dostrzegane w europejskich eksperymentach? Czy w przypadku starego kontynentu w ogóle można mówić o jednym mechanizmie, czy wszystkie rodzaje budżetu partycypacyjnego łączy jedynie wspólna

nazwa? Czy popularność tego rozwiązania to przejaw „politycznej mody” czy przemyślanej strategii zarządzania miastem? Jakie rodzaje budżetu partycypacyjnego możemy wyróżnić na gruncie europejskim, co wpływa na ich taki a nie inny charakter? W jakim kontekście rozwiązanie to przyczynia się do takich pożądaných efektów jak reforma administracji, demokratyzacja sfery publicznej i realizacja zasady sprawiedliwości społecznej? Na te wszystkie pytania próbują odpowiedzieć autorki niniejszego tekstu.

Streszczenie artykułu „Budżet partycypacyjny w Europie – szanse i wyzwania”

YVES SINTOMER, CARSTEN HERZBERG, ANJA RÖCKE International Journal of Urban and Regional Research 32.1

Tłumaczenie i streszczenie Magdalena Chustecka

Artykuł prezentuje główne wnioski z badań porównawczych nad rodzajami budżetu partycypacyjnego w Europie. Badaniami objęto 20 miast, w których funkcjonuje mechanizm uczestnictwa mieszkańców w decydowaniu o wydatkach publicznych

Zrealizowanie¹ celu badawczego było możliwe dzięki wprowadzeniu jednolitej metodologii i przyjęciu definicji precyzującej czym jest BUDŻET PARTYCYPACYJNY (BP).

Miejszem narodzin budżetu partycypacyjnego jest brazylijskie miasto Porto Alegre, stolica regionu Rio Grande do Sul. Wprowadzenie tego rozwiązania było możliwe dzięki politycznej woli Partii Pracy. Ugrupowanie to w 1988 roku uzyskało duże poparcie w wyborach lokalnych. Jeszcze w tym samym roku Rada Miasta przyjęła uchwałę o procedurze współdecydowania mieszkańców o miejskich wydatkach. Funkcjonujący od tego czasu BP przyniósł zauważalne efekty: sprawnie działające struktury samorządu lokalnego, rozwój najbiedniejszych obszarów miasta, poprawę demokratycznych standardów. W ciągu dekady wzmocniło się społeczeństwo obywatelskie, o czym świadczyła rosnąca liczba ludzi przystępujących do stowarzyszeń lub lokalnych inicjatyw. Zachowania klientelistyczne były stopniowo wypierane ze względu na obowiązujące zasady BP: przejrzystość i demokratyczne podejmowanie decyzji przy otwartych drzwiach. Warto jednak podkreślić, że przyczyną sukcesu BP w brazylijskim mieście nie było wyłącznie podejście przedstawicieli władzy lokalnej, ale także wykształcone formy uczestnictwa mieszkańców. Budżet partycypacyjny oparł się zatem na dwóch filarach: zaangażowaniu obywateli i przychylności władzy miasta.

W literaturze przedmiotu² wymienia się 3 kluczowe zasady funkcjonowania BP w Porto Alegre: oddolna demokracja wyrażana przez spotkania mieszkańców z 16 dzielnic; zasada sprawiedliwości społecznej realizowana za pomocą sposobu dysponowania pieniędzmi (alokacja środków), oraz kontrola społeczna obecna poprzez prace Rady Budżetu Partycypacyjnego.

Dziś budżet partycypacyjny uważa się za jeden z bardziej skutecznych instrumentów zwiększania uczestnictwa mieszkańców we wspólne sprawy. Idea w niezwykle szybkim tempie przyjęła się w innych aglomeracjach Ameryki Łacińskiej (szacuje się, że na jej obszarze ponad tysiąc jednostek samorządu z 16 000 istniejących wprowadziło procedurę BP [Cabannes 2006]). W Europie w około 100 miastach mieszkańcy mają możliwość decydowania w mniejszym lub większym stopniu o przeznaczeniu pieniędzy z miejskiego budżetu.

Postulat budżetu partycypacyjnego powiewa dziś na sztandarach ruchu alterglobalistycznego. Co ciekawe jednak rozwiązanie to popierają także stonowane w swoich poglądach instytucje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy czy UN-Habitat, które uznały BP za dobrą praktykę w sferze zarządzania miastem.

Czym jest budżet partycypacyjny - definicja

Przyjęta w niniejszym artykule definicja określa minimalne warunki, które musi spełnić dana forma uczestnictwa mieszkańców, aby kwalifikować się jako BP (w odróżnieniu od form podobnych, np. funduszu sąsiedzkiego). Jest jednocześnie na tyle szeroka, aby można było ująć różne rodzaje BP i wyodrębnić występujące między nimi różnice.

Budżet partycypacyjny jest instrumentem uczestnictwa obywateli w procesie decydowania o publicznych pieniądzach. Prawo do podejmowania decyzji przysługuje generalnie mieszkańcom, a nie tylko grupie wybranej w trakcie wyborów. Ponadto w każdym modelu BP (Sintomer et al., forthcoming):

1. dyskusja powinna toczyć się wokół kwestii finansowych czy budżetowych oraz dotyczyć podziału ograniczonych zasobów;

2. dyskusje i ustalenia na poziomie sąsiedzkim to za mało – proces BP powinien dotyczyć miasta albo dzielnic, zatem takiego obszaru, który posiada wyodrębnioną administrację oraz wybieralne organy decyzyjne.

3. jedno spotkanie albo jedno referendum nad sprawami finansów publicznych to za mało - procedura BP musi być powtarzana (zasada powtarzalności);

4. otwarte dla mieszkańców zebrania administracji publicznej lub przedstawicieli władzy lokalnej to za mało – BP powinien zawierać element publicznych debat podejmowanych w trakcie specjalnych spotkań czy forów (zasada dyskutowalności);

5. realizacja pomysłów przyjętych w ramach BP powinna być rozliczana.

Budżet partycypacyjny w Europie – fakty, liczby

BP na starym kontynencie zaczął rozwijać się jednocześnie w siedmiu, przede wszystkim zachodnioeuropejskich krajach. W kolejnych czterech krajach jest obecnie na etapie wprowadzania. W 2000 roku pionierskich miast, które zdecydowały się na to rozwiązanie było w Europie 6. Pięć lat później liczba ta wzrosła do 55 miast, aby w 2008 roku przekroczyć 100. W 2005 roku prawie 5 milionów mieszkańców Europy miało możliwość wypowiedzenia swojej opinii o miejskich wydatkach w ramach procedury BP. Jeśli chodzi o poszczególne kraje to przoduje Hiszpania, gdzie w tym samym 2005 roku 5,2% ludności mieszkało w miastach z funkcjonującym BP. W Niemczech takich mieszkańców było 1,4%, około 1% w Portugalii, we Włoszech, Francji i Wielkiej Brytanii³.

Na formułę budżetu partycypacyjnego decydują się władze zarówno ogromnych aglomeracji (Sewilla, dzielnice Paryża, Rzymu, Lizbony czy Berlina), jak i średnich miast (Emsdetten w Niemczech) czy małych gmin (Grottamare i Altidona we Włoszech).⁴

Typologia budżetu partycypacyjnego oparta na procedurze

Ze względu na różnorodność i wielość form budżetu partycypacyjnego studia porównawcze nad niniejszym zagadnieniem są metodologicznym wyzwaniem. Do opracowania typologii BP posłużyła koncepcja typu idealnego stworzona przez socjologa Maxa Webera⁵. W oparciu o kilka kryteriów⁶ wyodrębnionych zostało⁶ typów idealnych BP:

*Europejska wersja modelu Porto Alegre

*Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów (Participation of organized interests)

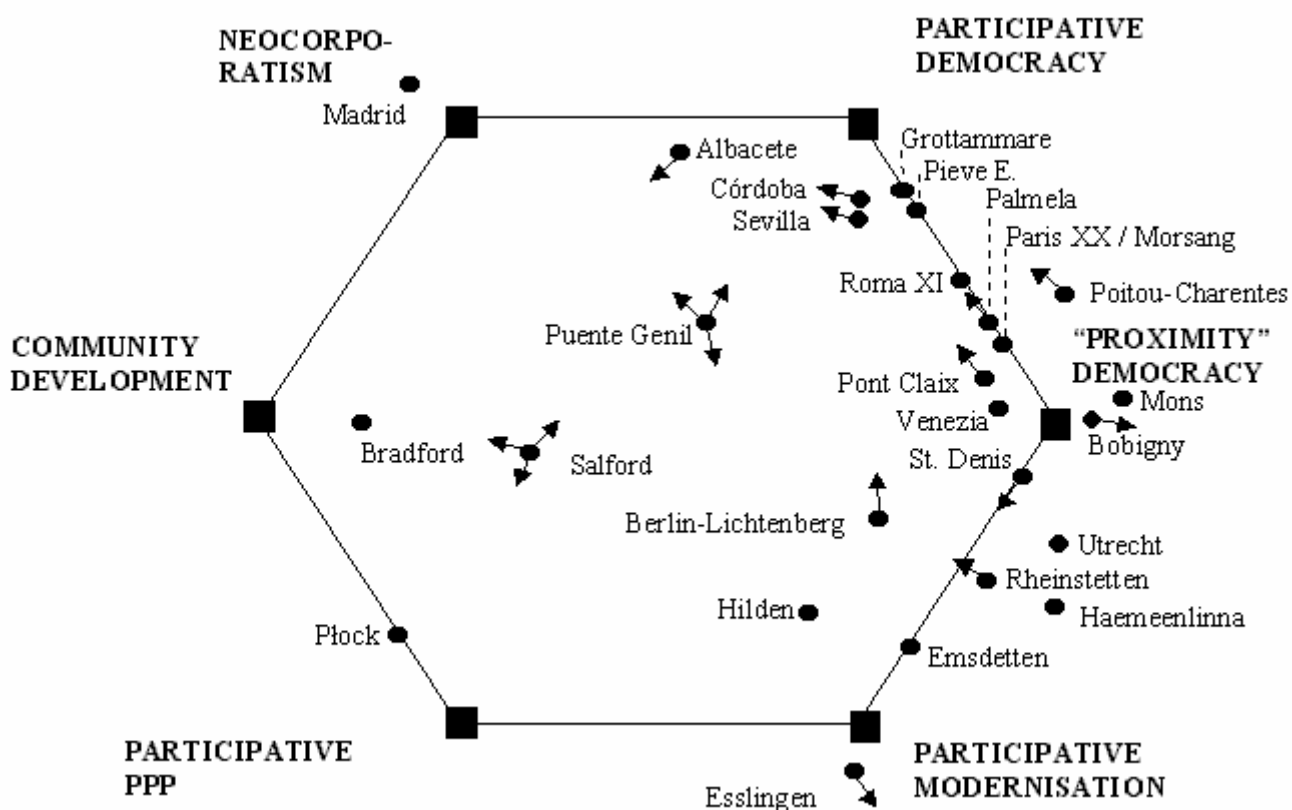
*Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim

*Negocjacje publiczno / prywatne

*Partycypacja sąsiedzka

*Konsultowanie finansów publicznych

Powstała całościowa mapa złożona z biegunów, na której możliwe jest umieszczenie konkretnych przypadków BP.



Poniżej znajduje się prezentacja poszczególnych modeli idealnych BP, zestawionych w pary z nawiązaniem do faktycznie funkcjonujących w Europie rozwiązań:

'Europejska wersja modelu Porto Alegre' oraz 'Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów'

W tych miastach, gdzie ruch alterglobalizacyjny odgrywa znaczącą rolę, duży wpływ na kształt BP miał model Porto Alegre. Przykładem takiej aglomeracji jest hiszpańska Cordoba (320 000 mieszkańców). Przyjęty w Cordobie BP (funkcjonujący od 2001 roku) niemalże idealnie spełnia wytyczne 'Europejskiej wersji modelu Porto Alegre'. W innych miastach wpływ brazylijskich doświadczeń nie jest tak ewidentny, zwłaszcza w przypadkach, kiedy uczestnictwem w procedurze PB są objęci tylko zorganizowani mieszkańcy, a wykluczone zostają osoby indywidualne.

W drugim modelu głównymi aktorami są secondary drugorzędny 2 wtórny 3 podrzędny 4 poboczny pomocniczy stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i inne zorganizowane grupy mieszkańców. To rozwiązanie oparte na logice neokorporacjonizmu⁷ nosi nazwę 'Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów'. Badania wskazują, że ten rodzaj BP bardzo często rozwija się w miastach, gdzie stowarzyszenia i grupy interesów tradycyjnie były zaangażowane w ustalanie polityk lokalnych w poszczególnych sektorach. Mimo, że w Europie nie funkcjonuje żaden idealny przykład niniejszego modelu, niektóre rozwiązania podążają w tym kierunku. I tak BP 150-tysięcznego miasta Albacete pasuje się pomiędzy biegunami Europejskiej wersji modelu Porto Alegre' oraz 'Uczestnictwa zorganizowanych grup interesów'.

Różnica pomiędzy omawianymi dwoma modelami dotyczy także poddawanych dyskusji kwestii w ramach procedury BP. W 'Europejskiej wersji modelu Porto Alegre' uwaga mieszkańców jest skupiona przede wszystkim na konkretnych inwestycjach i projektach. W rozwiązaniu 'Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów' dyskusja koncentruje się na sformułowaniu zaleceń dla polityk lokalnych (np. ogólne wytyczne dotyczące mieszkalnictwa, edukacji, ochrony środowiska czy lokalnego transportu). W analizowanych modelach istnieje odmienny sposób postępowania z wypracowanymi przez mieszkańców sugestiami. W rozwiązaniach bliskich koncepcji Porto Alegre władze lokalne mają obowiązek zatwierdzić i realizować pomysły obywateli. Co więcej urząd miasta także pozostaje odpowiedzialny za rzetelne wykonanie postulatów mieszkańców od strony technicznej. W tej perspektywie można stwierdzić, że obywatele i obywatelki zamieszkujący dany obszar posiadają realną władzę podejmowania decyzji. Analogicznie do brazylijskiego wzoru model ten wykorzystuje alokacyjną formułę inwestycji (czyli pewne celowe przeznaczanie środków dla tej, a nie innej części miasta – przyp. tł.) Kryteria stosowane w europejskiej wersji BP mogą odbiegać od brazylijskiego kontekstu. Jako wskaźniki mogą nam posłużyć: liczba mieszkańców, którzy skorzystali na projektach BP w obrębie dzielnicy, skala uczestnictwa w trakcie spotkań lub stopień w jakim mieszkańcy sami realizują przyjęte projekty. W modelu 'Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów' mogą obowiązywać bardziej nieformalne zasady co może z kolei prowadzić do przekształcania się BP w konsultacje społeczne.

Prezentowane powyżej dwa modele posiadają jedną istotną zaletę – przestrzeń do dyskusji. Mieszkańcy mogą omawiać poszczególne zagadnienia nie tylko w trakcie dużych spotkań, mają możliwość dyskusowania w małych grupach, komitetach oraz w ramach spotkań delegatów. Dzięki tym narzędziom można tworzyć szczegółowe pomysły czy rozwijać konkretne rozwiązania. Uczestnicy spotkań mogą wzbogacać swoją wiedzę eksperckie raporty, dotyczące np. wyposażenia szkół czy integracji mniejszości zamieszkujących dany obszar.

Aby modele te zdały egzamin ich twórcy muszą podjąć kilka sporych wyzwań. Muszą oni przekonać decydentów, że niezbędna jest gruntowna reforma całej administracji. Kolejne wyzwanie to rozwiązanie konfliktu dotyczącego odmiennych interesów indywidualnych mieszkańców a grup zorganizowanych wokół wspólnego celu. Doświadczenia pasujące się blisko modelu Porto Alegre wskazują, że może to stanowić istotny problem, na przykład kiedy stowarzyszenia i inicjatywy mieszkańców obawiają się braku korzyści w odniesieniu do poparcia

'Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim' oraz 'Negocjacje publiczno / prywatne'

Przykłady takich form BP odnajdujemy w brytyjskim mieście Bradford (467 000 mieszkańców) i w Płocku (128 000 mieszkańców). Elementem wyróżniającym te dwa modele BP spośród innych jest fundusz przeznaczony na publiczne inwestycje oraz na społeczne, kulturalne czy ekologiczne projekty. Omawiane procedury BP są w stosunku do pozostałych modeli względnie niezależne od budżetu miasta. Fundusze przeznaczone do dyspozycji mieszkańców albo wogóle nie pochodzą z miejskiej kasy albo wkład miasta jest częściowy. Oznacza to, że instytucje samorządowe nie podejmują ostatecznej decyzji gdzie powinny trafić pieniądze. Ciałami podejmującymi decyzje na jakie priorytety przeznaczyć wsparcie finansowe są, w zależności od przyjętego rozwiązania: komitet, komisja lub zebranie delegatów BP. Główną rolę pełnią zorganizowane grupy – lokalne organizacje pozarządowe, stowarzyszenia sąsiedzkie (mieszkańców). Jednak gdy w jednej procedurze biznes zajmuje centralne miejsce, w drugiej jest on całkowicie wykluczony ze wszelkich obrad. Niniejsze formy BP mogą realizować zasadę dyskusyjności, jeśli ma miejsce przynajmniej kilka spotkań ze społecznością lokalną.

W rozwiązaniu 'Negocjacje publiczno / prywatne' firmy oraz ewentualnie organizacje międzynarodowe wnoszą swój wkład finansowy do funduszu. W przypadku Płocka fundusz taki opiewał na 300 000 Euro, z czego 150 000 pochodziło od kampanii naftowej ORLEN S A., pozostałe środki należały do miasta oraz od Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. Finansowe wsparcie sektora prywatnego sprawiło, że firmy miały w Płocku znaczny wpływ na kształt procedury BP od samego początku. W efekcie mieszkańcy, którzy nie wnosili swoich pieniędzy do funduszu, lecz aplikowali o nie zaczęli odgrywać drugorzędną rolę. W tym miejscu warto przypomnieć, że Program Habitat Organizacji Narodów Zjednoczonych oficjalnie uznał BP jako narzędzie działania w sferze publicznej (Cabannes 2004), jednak definicja przyjęta przez tę organizację międzynarodową znacznie odbiega od brazylijskiego pierwowzoru Porto Alegre. W rozumieniu UN Habitat BP to „innovacyjny mechanizm, którego celem jest poprawa publicznych finansów poprzez zaangażowanie instytucji lokalnego samorządu, sektora prywatnego oraz społeczności lokalnej”. Stąd instytucje międzynarodowe, które chcą włączyć i zaangażować grupy mieszkańców oraz lokalne organizacje w budowanie partnerstw publiczno – prywatnych stosują model 'Negocjacje publiczno / prywatne'.

Zdecydowanie inaczej wygląda 'Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim'. Jego źródło leży w połączeniu elementu silnej tradycji angażowania się ludzi we wspólne sprawy z elementami modelu Porto Alegre. Efektem jest rozszerzenie funduszu lokalnego do rangi przedsięwzięcia na skalę miasta (czyli do rangi budżetu partycypacyjnego, zgodnie z drugim kryterium definicji mechanizmu BP). Procedura zarządzania funduszem jest wpisana w programy miejskie, np. w program remontowy. Mieszkańcy zgodnie z przyjętymi zasadami decydują o funduszu samodzielnie, a sektor prywatny wogóle nie bierze udziału w tym procesie. Kluczową kwestię stanowi wsparcie dla wykluczonych społecznie grup. I tak w Bradford w 2004 roku wszystkie projekty finansowane z funduszu budżetu partycypacyjnego (875 000 Euro) umiejscowione były w dzielnicach biednych. W wersji idealnej 'Funduszu społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim' mieszkańcy dodatkowo powinni sami realizować wyselekcjonowane projekty (w modelu 'Negocjacje publiczno / prywatne' nie jest to wymóg konieczny).

Słabą stroną tych dwóch rozwiązań BP jest niktłe bądź żadne powiązanie z instytucjami samorządu lokalnego – nawet w przypadku, jeśli władze miasta zdecydują się na dofinansowanie projektów funduszu. W wersji 'Negocjacje publiczno / prywatne' wpływ inwestujących w fundusz firm jest proporcjonalny do wysokości przeznaczonych środków. Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w tym rozwiązaniu kiedykolwiek priorytetem została zasada sprawiedliwości społecznej.

'Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim' zawiera w sobie natomiast ogromny potencjał, jakim jest narzędzie wsparcia społecznie wykluczonych obszarów lub grup. Może ono zostać wykorzystane w międzynarodowych i ogólnoeuropejskich programach na rzecz promocji miast.

Dwa z omawianych modeli mają wspólną zaletę – pozostawiają mieszkańcom możliwość nie tylko decydowania o „podziale ciastka”, ale także realizowania wybranych projektów.

Badania nad eksperymentami BP wskazują, że niniejsze formy partycypacji w małym stopniu rozwinęły się w Europie. Już istniejące przykłady tych modeli BP tworzą podstawę do dalszego rozwoju, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii oraz Wschodniej Europie.

'Partycypacja sąsiedzka' oraz 'Konsultowanie finansów publicznych'

Pierwsze rozwiązania są implementowane przede wszystkim we Francji, drugie możemy spotkać w Niemczech. Wspólnym mianownikiem tych modeli jest element konsultacji. Ustalenia mieszkańców są sprawozdawane lokalnej administracji (a nie uczestnikom spotkań). BP przyjmuje tu formułę „selektywnych wysłuchań”. Władze samorządowe mogą uznaniowo uwzględnić wybrane preferencje mieszkańców w swoich programach. Mieszkańcy nie mają dużego wpływu na kształtowanie procedury BP. W przeciwieństwie do wcześniej omawianych eksperymentów obywatele ani nie posiadają prawa głosu ani nie rozwijają szczegółowych wytycznych do poszczególnych projektów. W żadnym z tych dwóch modeli kwestie społeczne nie są na pierwszym planie. Decyzje nie są także podejmowane w oparciu o kryteria dystrybucji środków. Rola lokalnych stowarzyszeń jest stosunkowo słaba w porównaniu z poprzednimi doświadczeniami. Obywatele mają szansę zaistnieć w tym procesie w trakcie otwartych zebrań rady miasta. Informacje o nich ukazują się w mediach, przekazywane są mieszkańcom listownie i w bezpośrednich kontaktach. W Niemczech oraz niektórych francuskich miastach stosuje się także dodatkową procedurę docierania do mieszkańców – są oni dobierani z list wyborców (Röcke, 2005). Wylosowane osoby otrzymują imienne zaproszenia na spotkanie BP. Metoda ta jest używana m. in. w Emsdetten (35 000 mieszkańców), Hilden (56 000 mieszkańców), Vlotho (21 000 mieszkańców) oraz w dzielnicy Berlina - Treptow-Köpenick (233 000 mieszkańców).

Dwa omawiane rodzaje BP różnią się genezą. Pierwsze rozwiązanie wyłoniło się z wcześniej funkcjonujących form uczestnictwa jak fundusze oraz spotkania sąsiedzkie. Był to wpływ myśli społecznej z Porto Alegre, jakkolwiek aktualne podobieństwa nie są zbyt duże. 'Konsultowanie finansów publicznych' zmierza bardziej do rozwiązań z „podręcznika” nowoczesnego zarządzania w sferze publicznej (New Public Management). W Niemczech inspiracją dla twórców tego modelu było nowozelandzkie miasto Christchurch. Elementy procedury Porto Alegre zostały tu wprowadzone później. Procedura BP w 'Partycypacji sąsiedzkiej' w dużo większym stopniu przebiega na poziomie lokalnym. Na poziomie miasta nie podejmowane są kwestie dotyczące inwestycji, debatuje się o tym wyłącznie w kręgach „sąsiedzkich”. Zadaniem spotkań ogólnomiejskich jest sformułowanie ogólnych celów polityki miasta (wizja „pięknego miasta”). Termin „sąsiedzkość” (z ang. „proximity”) posiada w kontekście BP dwa znaczenia. Pierwsza definicja wskazuje na bliskość terytorialną. Przykładem jest zorganizowanie kilku spotkań wewnątrz wspólnot sąsiedzkich, nie wyłącznie jednego spotkania na poziomie miasta. Drugie rozumienie tego pojęcia oznacza bliskie relacje pomiędzy przedstawicielami władzy lokalnej, pracownikami instytucji a obywatelami i obywatelkami. W ten sposób zorganizowany jest model BP w Bobigny (45 000 mieszkańców). Dwa razy do roku burmistrz miasta w trakcie otwartych spotkań odpowiada na kwestie przedstawiane przez mieszkańców. Z kolei model niemiecki dużą wagę przykładą do utrzymania przejrzystości w sferze finansów publicznych. Najważniejsze informacje o budżecie miejskim są rozpowszechniane za pomocą broszur, stron internetowych oraz lokalnych mediów. W różnych miastach stosuje się różny sposób mówienia mieszkańcom o sprawach budżetu. Najczęściej spotykany sposób to wykaz zadań realizowanych przez instytucje publiczne z podziałem na wydatki i dochody, np. wydatki i dochody bibliotek publicznych, basenów, szkół pielęgniarstwa (należących do samorządu), systemu kanalizacji miejskiej czy wywozu nieczystości. Mieszkańcy

mają możliwość podzielenia się swoimi pomysłami w trakcie otwartych spotkań ogólnych i tematycznych. Inną metodą prezentowania finansów miasta to balancing the budget deficit balans deficytu budżetowego. Dla przykładu w Emsdetten (Niemcy) w ramach BP na rok 2002 mieszkańcy wybierali pomiędzy 5 opcjami, które miały doprowadzić do zbalansowanego budżetu. Kategorie te nazwano: cięcia kosztów osobowych w administracji publicznej i wydatków na działania, redukcja fakultatywnych powinności i obowiązków, wycofanie rezerw budżetowych, podwyższenie podatków i opłat lokalnych. Każda uprawniona osoba zamieszkująca Emsdetten mogła wypowiedzieć się na temat tych kwestii korzystając ze specjalnego kwestionariusza. Następnie na podstawie indywidualnych opinii mieszkańców sporządzano ogólne rekomendacje dotyczące zbalansowanego budżetu. W tym rozwiązaniu zdecydowanie jednak brakuje czasu i przestrzeni na dyskusje, podczas gdy w 'partycypacji sąsiedzkiej' ludzie mają okazję spotykać się i dyskutować wielokrotnie wewnątrz małych grup i w dłuższym okresie czasu.

Analiza modelu 'Konsultowanie finansów publicznych' wskazuje, że jest to bardziej narzędzie usprawniania administracji publicznej niż instrument wpływu mieszkańców na sferę publiczną. Uczestnictwo mieszkańców (jedno/ dwa spotkania w ciągu całego roku) w niewielkim stopniu przyczynia się do poprawy funkcjonowania instytucji miasta. Nie ma też bezpośredniego przełożenia ani na kwestie problemów społecznych ani na kształt programów miejskich. Z kolei model sąsiedzki stwarza przestrzeń do dyskusji między obywatelami a przedstawicielami władzy czy instytucji lokalnych, jego słabszą stroną jest za to mały wpływ na funkcjonowanie miasta od strony administracyjnej. W obydwu tych rozwiązaniach ze względu na to, że sugestie mieszkańców realizowane są w małym stopniu, a niezależność społeczeństwa obywatelskiego nie jest duża, to także rozliczalność całego procesu BP nie plasuje się na najwyższym miejscu w „rankingu” omawianych w tym artykule modeli.

Wpływ budżetu partycypacyjnego w Europie

W przeprowadzonym badaniu oddziaływanie budżetu partycypacyjnego było oceniane w trzech wymiarach: reformy administracji, poprawy standardów demokratycznych (renewal of politics) i realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Bez trudu można odnaleźć bezpośrednie przełożenie BP na zwiększenie przejrzystości życia publicznego. Dotyczy to procesu ustalania budżetu miasta oraz przebiegu projektów inicjowanych w ramach BP. Jest to jednak za mało, aby mówić o pełnej kontroli obywatelskiej nad całymi publicznymi finansami. Inne zauważalne efekty BP w tym obszarze to: poprawa jakości usług świadczonych przez miasto (zgłaszanych przez mieszkańców), lepsza współpraca pomiędzy różnymi komórkami administracji miejskiej, skrócenie czasu poświęcanego przez urzędników na „załatwienie” spraw oraz ich szybsza reakcja na kwestie dotyczące miasta. Nie odnotowano, aby funkcjonowanie BP przyczyniło się do zmniejszenia wydatków publicznych oraz do strukturalnej reformy instytucji samorządowych. Warto poświęcić chwilę eksperymentom hiszpańskim, które dodatkowo przyczyniły się do polepszenia jakości zarządzania w poszczególnych departamentach oraz do zwiększenia przejrzystości poprzez obowiązek dokładnego sprawozdawania się miasta zarówno z podjętych działań administracyjnych jak i osiągniętych rezultatów (wskaźniki realizacji zadań). Konkluzje, jakie płyną z analizy tego obszaru funkcjonowania BP są następujące: szanse na efektywność BP rosną, kiedy współdziałają jednocześnie dwa czynniki – wysoki poziom uczestnictwa mieszkańców oraz gruntowna reforma administracyjna. Kolejnym czynnikiem sukcesu jest stworzenie i wykorzystanie przestrzeni do pogłębionej dyskusji między mieszkańcami (o czym badawcze wnioskuje na podstawie modelu 'Konsultowanie finansów publicznych', gdzie zabrakło komponentu prawdziwej dyskusji).

Oddziaływanie BP na sferę polityki jest bardzo zróżnicowane i niejednorodne. Z analizy każdego przypadku płyną odmienne wnioski. Faktem jest, że w wielu aglomeracjach relacja pomiędzy mieszkańcami, administracją publiczną i wybieralnymi władzami uległa znacznej poprawie. Nie jest prawdą, że funkcjonowanie BP wpływa na zwiększoną frekwencję w trakcie wyborów samorządowych (jeśli już mówimy o takiej tendencji jest ona raczej wynikiem pro-partycypacyjnego programu danej partii w ogóle). Wiemy, że BP może pozytywnie wpływać na

lokalną kulturę polityczną i kompetencje uczestników życia publicznego. Ponadto w poszczególnych miastach zauważalne jest, że częsta praktyka zabierania przez obywateli głosu w sprawach finansów wzmacnia i poprawia funkcjonowanie III sektora – społeczeństwa obywatelskiego. Najbardziej widoczne jest to w miejscach, gdzie spotkania mają charakter ciągły i odbywają się w dłuższym czasie. Z drugiej strony należy przypomnieć, że za wyjątkiem niektórych aglomeracji w Hiszpanii czy we Włoszech samorząd lokalny traktuje wnioski mieszkańców zaledwie jako wskazówki. Jest to związane z tym, że najbardziej kluczowe kwestie budżetowe niezmiernie rzadko są tematami przewodnimi spotkań mieszkańców i decyduje o nich ktoś inny. Dla rzetelności badawczej warto jednak dodać, że powstałe w Europie modele BP są nowymi rozwiązaniami, stąd ich wpływ na sferę polityki będzie można zmierzyć i opisać dopiero za jakiś czas z dłuższej perspektywy czasowej.

W trzecim wymiarze „sprawiedliwości społecznej” Europa posiada o wiele słabsze wyniki w porównaniu z Porto Alegre. Jedynie włoskie miasteczko Grottammare może pochwalić się dobrymi rezultatami w obszarze wyrównywania standardu życia swoich mieszkańców. Warto także powołać się na przykład hiszpańskiego miasta Albacete, gdzie mniejszość romska oraz środowiska imigrantów stale biorą udział w obradach BP i zasiadają w Radzie BP. Dzięki ich uczestnictwu powstało centrum społeczne, zaprojektowane zgodnie z preferencjami tych tradycyjnie wykluczonych grup mieszkańców. Aby BP mógł wpływać na lepszą realizację zasady sprawiedliwości społecznej, jego wykonawcy muszą poświęcić szczególną uwagę włączaniu grup mieszkańców o zróżnicowanym statusie społeczno - ekonomicznym (korzystając z odpowiednich procedur i kryteriów dystrybucji zasobów). Pewien postęp w tym obszarze rokuje rozwiązania 'Europejska wersja modelu Porto Alegre' oraz 'Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim'.

Główne wnioski

Jak dotychczas funkcjonujące w Europie rozwiązania BP nie spełniły oczekiwań pro-partycypacyjnych polityków czy aktywistów społecznych. Czy jest to tylko kwestia czasu czy odpowiednich czynników związanych z życiem publicznym? Istnieją co prawda dobre praktyki ze starego kontynentu (widoczne zwłaszcza w Hiszpanii czy we Włoszech), gdzie proces współdecydowania o środkach publicznych oparty jest na jasnych i przejrzystych regułach, aktywnym uczestnictwie społeczeństwa obywatelskiego oraz sprawnej administracji. Z drugiej jednak strony spotykamy przypadki BP, które przez lokalnych polityków są traktowane jako „spektakl” dedykowany mieszkańcom. W tej perspektywie kluczowe jest zachowanie zdrowego dystansu w ocenie poszczególnych eksperymentów BP oraz rozdzielenie ideologicznych dyskursów od faktycznych rezultatów.

Z przeprowadzonych badań wynika, że nie ma jednego „złotego środka” - modelu, który we wszystkich płaszczyznach i w każdym kontekście dawałby równie dobre efekty. Jeśli chodzi o czynnik społeczny - wagę podejmowanych przez obywateli decyzji, formowanie się tzw. „czwartej władzy” - to przodują rozwiązania 'Europejska wersja modelu Porto Alegre' oraz 'Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim'. Jest to możliwe, gdy zaangażowanie mieszkańców jest duże, a klasa pracująca odgrywa w tym procesie główną rolę. W innych przypadkach ('Partycypacja sąsiedzka', 'Konsultowanie finansów publicznych' czy 'Negocjacje publiczno / prywatne') potencjał znaczącej zmiany społecznej bądź wzmocnienia obywateli nie zostaje wykorzystany.

Modele te jednak mają swoje inne mocne strony. Przykładowo 'Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim' czy 'Negocjacje publiczno / prywatne’ są tak zaprojektowane, aby mieszkańcy mogli sami koordynować wymyślane projekty. Model funkcjonujący w Płocku nie dokłada swojej cegiełki do bardziej sprawiedliwej dystrybucji usług i inwestycji miejskich, ale bierze pod uwagę istnienie sektora prywatnego. Dla kontrastu w procedurze BP w Porto Alegre przedsiębiorstwa pozostają całkowicie niezauważone, a przecież trudno zaprzeczyć, że są one kluczowe dla rozwoju lokalnego. Z kolei 'Konsultowanie finansów publicznych' w dużym stopniu przyczynia się do reformy administracji. Takimi efektami w tym obszarze nie może się poszczycić żadne inne miasto realizujące BP w Ameryce Łacińskiej.

Budżet partycypacyjny jest narzędziem wzmocnienia demokracji, sprawiedliwości społecznej oraz przejrzystej administracji publicznej. Nie jest jednak narzędziem jedynym. Sukces tego przedsięwzięcia w dużej mierze zależy od niezależności politycznej i finansowej samorządu lokalnego. Głównym kluczem do udanej formuły BP w długiej perspektywie jest inicjowanie tego procesu nie tylko „z góry”, ale także oddolnie przez samych obywateli. Dopiero wówczas możemy nieznacznie zbliżyć się do realizacji idei „inny świat jest możliwy”.

¹Badanie „Budżet partycypacyjny w Europie” było prowadzone przez Centrum Marc Bloch

w Berlinie, we współpracy z Uniwersytetem Humboldta w Berlinie i przy finansowym wsparciu Fundacji Hans-Böckler i CNRS (Francja) (www.buengerhaushalt-europa.de). Grupa badawcza pracowała nad pogłębionymi analizami w 20 różnych miastach, w latach 2002-2005. Zebrano także podstawowe dane w przypadku kolejnych 30 miast. Osoby biorące udział w przedsięwzięciu w poszczególnych krajach to: Belgia: Ludivine Damay, Christine Schaut; Francja: Marion Ben-Hammo, Sandrina Geoffroy, Julien Talpin; Wielka Brytania: Jeremy Hall;

Włochy: Giovanni Allegretti (koordynator), Pier Paolo Fanesi, Lucilla Pezzetta, Michelangelo Secchi;

Holandia: Hugo Swinnen; Polska: Dorota Dakowska, Elżbieta Plaszczyk; Portugalia: Luis Guerreiro; Hiszpania: Ernesto Ganuza.

² Abers, 2000; Herzberg, 2001; Avritzer, 2002; Allegretti, 2003; Baiocchi, 2005; Gret and Sintomer, 2005

³ Osiągnięcia te pozostają bez porównania z Brazylią, gdzie w latach 2001-2004 w miastach, gdzie przyjęto BP mieszkało 43% całej populacji brazylijczyków (Marquetti, 2005)

⁴ Hilden: 56,000 mieszkańców; Emsdetten: 35,000 mieszkańców; Grotttammare: 14,700 mieszkańców; Altidona 2,600 mieszkańców.

⁵ Typ idealny według Maxa Webera jest to pewien abstrakcyjny model składający się z cech istotnych danego zjawiska społecznego, jednak w czystej postaci nie występujący w rzeczywistości. Koncepcja typu idealnego miała pozwalać na porównywanie ze sobą różnych zjawisk społecznych względem owych abstrakcyjnych form (przyp. tłum. za wikipedia.org)

⁶ Kryteria: 1) geneza procesu; 2) organizacja spotkań (spotkania sąsiedzkie, na poziomie miasta lub tematyczne, spotkania zamknięte vs. Spotkania otwarte, etc.); 3) typ prowadzenie obrad (dyskusje tematyczne, dyskusje ..., etc.); 4) rola społeczeństwa obywatelskiego z procedurze BP (kto uczestniczy w procesie, co-elaboration metodologii, etc.); Dodatkowo każdy model został poddany analizie pod kątem mocnych stron, słabych stron oraz szans i zagrożeń.

⁷Neokorporacjonizm - zorganizowana struktura reprezentacji interesów pracodawców i związków zawodowych, wraz z uczestnictwem silnych grup interesów w tworzeniu i realizacji polityki publicznej.