

Elżbieta Gawel-Luty

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

e-mail: luty@hot.pl

ORCID: 0000-0001-8966-6842

Grzegorz Piekarski

Akademia Pomorska w Słupsku

e-mail: grzegorz.piekarski@apsl.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5822-0239

DOI: 10.34813/10coll2019

BUDŻET PARTYCYPACYJNY I JEGO PEDAGOGICZNY POTENCJAŁ. SZANSE – MOŻLIWOŚCI – BARIERY

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie idei budżetu partycypacyjnego jako wartości pedagogicznej ukrytej w praktyce społecznej. Autorzy analizując jego pedagogiczny potencjał, z jednej strony wskazują na możliwości jego wykorzystania dla rozwijania i wzmacniania kompetencji obywatelskich oraz budowania kultury dialogu i wzajemnej pomocy na rzecz zwiększenia zaangażowania Polaków w proces (współ)decydowania o kształcie lokalnej polityki. Z drugiej strony jego rosnąca popularność, stała się dla Autorów impulsem do krytycznego namysłu wokół procesów jego wdrażania i realizowania przez jednostki samorządowe. Postawienie pytań o pedagogiczne walory budżetu partycypacyjnego oraz wskazanie możliwych barier w ich urzeczywistnieniu, stanowi osnowę podjętej w artykule dyskusji.

Słowa kluczowe:

budżet partycypacyjny, partycypacja, demokracja uczestnicząca, działanie społeczne, edukacja w działaniu, kompetencje obywatelskie.

Wprowadzenie

Komunikat z badań CBOS na temat poczucia wpływu obywateli na sprawy publiczne wskazuje, że Polki i Polacy w dalszym ciągu w większości (57%) wyrażają przekonanie, że zwykli obywatele nie mają możliwości

wpływu na sprawy kraju i nie mogą podejmować na tym poziomie wiążących decyzji (CBOS, 2018, s. 1). U podstaw takiego przekonania – jak się wydaje – leży ograniczona aktywność, która sprowadza się najczęściej do głosowania w wyborach czy uczestnictwie w referendum, co nie zapewnia w praktyce rzeczywistej partycypacji, pojmowanej jako „możliwość wpływu na inicjowanie i przebieg procesów decyzyjnych oraz udział w ich implementacji” (Kołomycew, 2010, s. 105). Ta słabość demokracji przedstawicielskiej na poziomie ogólnokrajowym może być neutralizowana na poziomie lokalnym, gdzie zakres różnorodnych form i możliwości angażowania (się) obywateli w procesy podejmowania decyzji jest zdecydowanie szerszy. I faktycznie wiele samorządów charakteryzuje coraz wyraźniej dostrzegalny trend związany z większym angażowaniem mieszkank i mieszkańców miast i gmin (także wiejskich) do oddziaływania na kształt miejsc, w których żyją, mieszkają, pracują, odpoczywają i korzystają z wielu usług publicznych. Ma to swoje odzwierciedlenie w wynikach badań, zgodnie z którymi przekonanie, że zwykli ludzie mają wpływ na sprawy swojego miasta czy gminy, wyraża obecnie 59% badanych, co w porównaniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku oznacza niemal czterokrotny wzrost (CBOS, 2018, s. 6). Przykładem próby aktywizacji i włączenia mieszkańców w procesy kształtowania polityki miejskiej (gminnej) jest realizowana w Polsce od roku 2011 idea budżetu partycypacyjnego opartego na mechanizmie demokracji uczestniczącej.

Uzasadnienia dla podjętych w tekście analiz możliwości pedagogicznego odczytania i wykorzystania mechanizmu budżetowania partycypacyjnego poszukiwać należy w pedagogice społecznej. To ona jako interdyscyplinarna subdyscyplina pedagogiki skupiając się na problematyce środowiskowych uwarunkowań procesu wychowawczego oraz na analizie warunków umożliwiających zaspokajanie potrzeb człowieka w różnych fazach jego życia, w różnych doświadczanych przez niego sytuacjach i we wszelkich formach jego aktywności, nie tylko rozpatruje przecież instytucje formalnie powołane lub tradycyjnie uznane za edukacyjne, ale także poszerzając obszary swojej obserwacji poszukuje wartości edukacyjnych nawet w działaniach pozornie niepedagogicznych, które stanowić mogą okazję do szerszego i głębszego namysłu nad społecznym tworzeniem świata wielopłaszczyznowej edukacji (Naumiuk, 2003). Stąd problematykę idei budżetu partycypacyjnego ujmowaną z perspektywy pedagogiki społecznej z powodzeniem można wpisać w zakres współcześnie toczących się debat wokół społeczeństwa obywatelskiego oraz edukacji obywatelskiej dorosłych. Opisy budżetu partycypacyjnego i jego implementacji pozwalają bowiem na jego

specyficzne odniesienie do teorii i praktyki edukacji w działaniu (*learning by doing*), przez działanie i doświadczenie (*learning by experience*) oraz do działania (*action learning*) (Naumiuk, Bron, 2017, s. 44).

Pojęcie, cechy i istota budżetu partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny jest rozwiązaniem, które w ostatnich kilkunastu latach zdobyło ogromną popularność w wielu miastach na świecie. Jego formuła pozwala na aplikowanie w zróżnicowanych ze względu na wielkość i tradycje kulturowe skupiskach ludzkich, poczynając od wielkich miast poprzez dzielnice aż po niewielkie ośrodki miejskie, a nawet wiejskie.

Istota budżetu partycypacyjnego wywodząca się z koncepcji *good governance*, oparta jest na zasadzie przekonania, że mieszkanki i mieszkańcy miast/powiatu/gmin mają prawo współdecydować na przykład w obszarze zagospodarowania przestrzeni publicznej chociażby poprzez rozstrzygnięcie o tym, w jaki sposób i na co wydać część środków finansowych budżetu jednostki samorządowej.

Jednym z podstawowych założeń budżetu partycypacyjnego jest stworzenie platformy dialogu pomiędzy trzema rodzajami środowisk: mieszkańcami, urzędnikami w instytucjach władz lokalnych i ekspertami odpowiadającymi za konkretne rozwiązania, zwłaszcza w wymiarze infrastrukturalnym. Sieć powiązań społecznych powstająca w procesie tworzenia budżetu opiera się także na oddziaływaniu i opiniach organizacji Trzeciego Sektora oraz aktywistach zorganizowanych w różnych inicjatywach społecznych, niekiedy wręcz o charakterze nieformalnym, w tym zaliczanych do nowych ruchów miejskich. Zróżnicowanie warunków, w jakich jest stosowany, rzutuje na wielość rozwiązań przyjmowanych w jego obrębie. Zwykle jednak budżet partycypacyjny¹ zaliczany do grona mechanizmów demokracji uczestniczącej na poziomie lokalnym, przedstawiany jest jako proces definiowania priorytetów budżetowych, w którym mieszkanki

¹ Zamiennie do nazwy *budżet partycypacyjny* stosowane jest określenie *budżet obywatelski*. Takie rozwiązanie powodować może jednak nieporozumienia terminologiczne. Stwarza się przez to wrażenie odrębności polskich rozwiązań w stosunku do praktyk innych krajów, a także – co istotne – wyłącza z partycypacji możliwość uczestnictwa wszystkich, tych którzy nie są pełnoprawnymi obywatelami w danej społeczności lokalnej (studenci, osoby dojeżdżające do pracy, imigranci). Budżet partycypacyjny traktowany winien być właśnie jako mechanizm przywracania równowagi pomiędzy różnymi głosami z danego obszaru, co skutkować powinno angażowaniem do dyskusji właśnie przedstawicielek i przedstawicieli szerokiego grona osób, które wymykają się zwykle definicji obywatela (zob. Kęłowski, 2013, s. 8).

i mieszkańcy poprzez dialog dyskutują i samodzielnie podejmują decyzje o przeznaczeniu określonej puli środków finansowych na konkretne inwestycje – zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym – bezpośrednio uczestnicząc tym samym w:

- tworzeniu, analizowaniu i zarządzaniu budżetem miasta, gminy, dzielnicy, osiedla czy sołectwa (zob. Kołodziejczyk, 2016, ss. 103-113);
- monitorowaniu wydatków publicznych;
- kontrolowaniu ilości i jakości realizacji usług publicznych w stosunku do poniesionych na nie wydatków (zob. Wampler, 2007, s. 21; Kębłowski, 2013, s. 8; Poniatowicz, 2014, s. 180).

Budżet partycypacyjny definiować można także poprzez wskazanie jego modelowych cech i poszczególnych etapów realizacji.

Wśród cech wymienia się zwykle:

- deliberację jako dialogiczną wymianę myśli w przestrzeni publicznej nad sprawami finansowymi i budżetowymi między mieszkańcami a urzędnikami podczas specjalnie powołanych zebrań, co umożliwia wymianę poglądów oraz publiczne wyrażanie własnych opinii i głosów sprzeciwu;
- przejrzystość i jawność procedury oraz określonej puli środków finansowych w ramach budżetu partycypacyjnego;
- inkluzyjny charakter opierający się na zasadzie równości stron i umożliwiający włączenie wszystkich zainteresowanych podmiotów i mieszkańców jednostki samorządowej, ze szczególnym uwzględnieniem ich aktywności;
- brak ograniczenia wyłącznie do poziomu dzielnicowego czy osiedlowego;
- wiążący charakter dla władz samorządowych, oznaczający respektowanie decyzji mieszkańców dokonujących wyboru projektów i ich realizację²;
- cykliczność, regularność, powtarzalność procesu (por. Kraszewski, Mojkowski, 2014, s. 4; Kębłowski, 2013, s. s. 8-9; Sintomer i in., 2008, ss. 164-178).

² Projekty zgłoszone przez mieszkańców nie są odrzucane przez urzędników lub radnych z powodów merytorycznych a jedynie z przyczyn formalno-prawnych.

Z kolei procedura budżetu partycypacyjnego winna obejmować następujące etapy:

- podjęcie decyzji o wprowadzeniu budżetu partycypacyjnego;
- debata publiczna na temat idei i założeń budżetu partycypacyjnego;
- wybór przez władze samorządu oraz społeczność lokalną modelu;
- przygotowanie planu pracy;
- przeprowadzenie spotkań/debat/warsztatów dotyczących budżetu;
- zgłaszanie propozycji projektów przez mieszkańców;
- sprawdzenie przez urzędników możliwości wykonania projektów przez miasto lub gminę pod względem formalno-prawnym i ogłoszenie finalnej listy propozycji;
- wybór projektów przez mieszkańców na drodze głosowania;
- wpisanie wybranych przez mieszkańców inicjatyw do budżetu;
- uchwalenie budżetu partycypacyjnego;
- realizacja projektów budżetu partycypacyjnego;
- ewaluacja projektu (por. Sorychta-Wojczyk, 2015, s. 426).

Mając zatem na uwadze powyższe ustalenia definicyjne, cechy i etapy realizowania budżetu partycypacyjnego, wydaje się, że swym mechanizmem wpisuje się on w wymiar partycypacji publicznej (obywatelskiej), a w jej ramach w trzy z czterech kategorii wymienionych w klasycznej koncepcji Stuarta Langtona³. Odnosząc się do nich budżet partycypacyjny należałoby zaklasyfikować do kategorii: 1) *angażowanie obywateli*, bowiem choć o uruchomieniu mechanizmu budżetu partycypacyjnego decydują władze lokalne i one określają procedury jego przebiegu, to podkreślić warto, że przecież to sami mieszkańcy formułują propozycje własnych projektów, które następnie podlegają realizacji w wyniku głosowania; 2) *aktywność publiczna* gdyż autorzy poszczególnych pomysłów mogą lobbować społeczność lokalną, aby podczas głosowania wsparła ich inicjatywy i 3) *partycypacja wyborcza*, bo właśnie zadania, które zostaną sfinansowane i zrealizowane wybierane są przecież przez mieszkańki i mieszkańców w powszechnym głosowaniu, co stanowi tym samym charakterystyczną cechę budżetu partycypacyjnego odróżniającą go od innych narzędzi dialogu obywatelskiego z władzą (np. lokalne konsultacje społeczne). Za uzasadnione wydaje się zatem umiejscowienie budżetu partycypacyjnego na najwyższym szczeblu drabiny partycypacyjnej. Zgodnie z tą koncepcją, wspinając się na coraz wyższe jej

³ Langton wyróżnił następujące kategorie: 1) aktywność publiczna, 2) angażowanie obywateli, 3) partycypacja wyborcza, 4) partycypacja obowiązkowa (Langton, 1978).

szczeble obywatele zyskują coraz więcej władzy, czyli przechodzą od braku partycypacji, poprzez partycypację pozorną, do samodzielnego podejmowania decyzji. Wybór technik i narzędzi współpracy zależy od szczebla drabiny partycypacji społecznej, na jaki zdecydowała się wejść władza. Budżety partycypacyjne znajdują się na najwyższym szczeblu tej drabiny. W ujęciu zaproponowanym przez Dągmira Długosza i Jana Wygnańskiego (2005, s. 23), jest to współdecydowanie, co oznacza przeniesienie na mieszkańców (części) uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności za rozwiązywanie konkretnych problemów obywateli.

Pedagogiczny potencjał budżetu partycypacyjnego

W Polsce zwiększające się zainteresowanie budżetem partycypacyjnym obserwujemy od kilku lat. Do niedawna był tylko pewnego rodzaju novum z odległego brazylijskiego miasteczka Porto Alegre⁴. I gdy w 2007 roku Rafał Górski wydając książkę *Bez Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu* (Górski, 2007), opisał zastosowane tam w latach 1990-2004 rozwiązania, to mało kto przypuszczał, że zbliżone mechanizmy demokracji uczestniczącej zostaną wprowadzone w naszym kraju. A gdy w roku 2011 w Sopocie doprowadzono do realizacji pierwszego budżetu partycypacyjnego, nie sądzono, że wkrótce zyska on status jednego z najpopularniejszych mechanizmów aktywizujących i włączających mieszkańców w proces zarządzania swoją *małą ojczyzną*. Tym większą niespodzianką okazuje się być liczba osiemdziesięciu (budzetyobywatelskie.pl, 2017) polskich miast i gmin, które w roku 2017 zdecydowały się zrealizować budżet partycypacyjny.

O sukcesie praktykowania budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre świadczyć mogą dane ilościowe (Pytlik, 2017, s. 107). Od 1989 do 2004 roku liczba angażujących się mieszkańców wzrosła ponad 50 tysięcy. W tym czasie odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do kanalizacji wzrósł z 49 procent do prawie 100 procent. Liczba uczniów w szkołach zwiększyła się o 250 procent. Rozwinęły się liczne spółdzielnie pracownicze. Porto Alegre stało się jednym z brazylijskich miast, gdzie dostęp wody i elektryczności był najłatwiejszy, a śmiertelność niemowląt oraz poziom

⁴ Na przykładzie modelu Porto Alegre kształtowany był od roku 2001 budżet w hiszpańskim mieście Cordoba. Ten europejski model wyróżniają następujące cechy: jest skierowany do mieszkańców, koncentruje się głównie na konkretnych inwestycjach i projektach, mieszkańcy mają realną władzę (władze lokalne podporządkowują się decyzjom obywateli i stosują proponowane przez nich rozwiązania (Sorychta-Wojczyk, 2015, s. 425).

analfabetyzmu stały się najniższe w Brazylii. Liczby te, a tym samym rosnąca popularność budżetu obywatelskiego w Europie, a także i w Polsce, staje się okazją do refleksji wokół ukrytych w tej praktyce społecznej wartości pedagogicznych.

Celem tej części artykułu jest zatem próba wskazania potencjalnie możliwych wymiarów budżetu partycypacyjnego, który realizowany w sposób prawidłowy, w oparciu o dobrze rozumianą partycypację, wyznaczoną podstawowymi zasadami, jakie powinny przyświecać temu procesowi – właściwa intencja, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego – ujmowany może być właśnie z punktu widzenia jego pedagogicznego potencjału. Egzemplifikacji tej, jak się wydaje, dokonać można wskazując na polityczny, administracyjny, ekonomiczny, społeczny i sensu stricto edukacyjny wymiar budżetu partycypacyjnego. Zaproponowany tu wykaz nie jest ani zamknięty ani skończony. Stanowi jedynie przykład, który z powodzeniem można rozszerzać i ujmować z różnych perspektyw.

Wymiar polityczny budżetu partycypacyjnego rozpatrywanego w aspekcie wartości pedagogicznych przez wprowadzenie demokracji partycypacyjnej, pociąga za sobą demokratyzowanie władz(y), a więc uczenia się przez urzędników, decydentów, samorządowców otwierania zamkniętego kręgu reprezentacji, dopasowywania języka i stylu przekazu do potrzeb i stylu odbioru tych komunikatów przez społeczność lokalną, a także słuchania i analizowania tego, co mówią i sygnalizują mieszkańcy. Nie bez znaczenia jest tu także transparentność przepływów finansowych w mieście/gminie. Ta nieredukowalna zasada budżetu partycypacyjnego ułatwia budowanie zaufania na linii obywatele – władza oraz wzmacnia wizerunek miasta przyjaznego, otwartego i bliskiego mieszkańcom.

Wymiar administracyjny budżetu partycypacyjnego, urzeczywistniająca realizację pedagogicznych wartości wskutek zbliżenia administracji publicznej do obywateli, w której traktowani są jako uczestnicy a nie klienci. Z doświadczeń budżetu partycypacyjnego zrealizowanego we wspomnianym już Porto Alegre wynika, że w wyniku jego wprowadzenia „po raz pierwszy przestał istnieć rozdźwięk między pracą administracji i rady miejskiej a oczekiwaniami obywateli” (Górski, 2007, ss. 43-44).

Wymiar ekonomiczny wdrożenia budżetu partycypacyjnego sprzyja zmianie alokacji środków finansowych w kierunku inwestycji przyczyniających się do poprawy warunków życia w najbiedniejszych częściach miasta oraz biedniejszych grup społecznych.

Wymiar społeczny budżetu partycypacyjnego realizuje się bezpośrednio w zaangażowaniu szerokiego grona mieszkańców oraz budowaniu wspólnoty interesów i współodpowiedzialności za środowisko lokalne. Uczestnictwo partycypacyjne zmienia postrzeganie swojej roli jako mieszkańców w procesie decyzyjnym. Z kolei możliwość współdecydowania i doświadczania swej sprawczości może stanowić istotny czynnik wpływający na poczucie przywiązania do miasta, co pozwala na zaistnienie wspólnoty miejsca i ludzi. Wyższy poziom identyfikacji może natomiast przełożyć się na większe zainteresowanie sprawami lokalnymi, a także wyższy poziom aktywności publicznej. Pedagogiczne walory budżetu partycypacyjnego w tym wymiarze stanowią o szansie budowania więzi lokalnych, rozwijania kultury dialogu i wzajemnej pomocy na rzecz rozwiązywania potrzeb społecznych różnych grup.

Wymiar edukacyjny budżetu partycypacyjnego związany jest bezpośrednio ze zwiększeniem wiedzy mieszkańców odnośnie mechanizmów konstruowania budżetu i zarządzania lokalnymi finansami, funkcjonowania władzy lokalnej, rozumienia ról i zakresu odpowiedzialności instytucji stanowiących politykę na poziomie lokalnym, źródeł wpływów, zobowiązań i struktury alokacji pieniędzy pochodzących z podatków obywateli. Niewątpliwie wzmacniać może wiedzę z zakresu funkcjonowania samorządu lokalnego, zarządzania miastem/gminą, sposobów podejmowania i zapadania decyzji na szczeblu lokalnym, tworzenia się i funkcjonowania sieci powiązań samorządowych, relacji samorządu z władzami centralnymi oraz wynikających z przepisów prawnych praw mieszkańców. Przygotowanie projektów w ramach budżetu partycypacyjnego może także wpływać na wzrost wiedzy o potrzebach społeczności lokalnej i umiejętności diagnozowania jej problemów, koniecznych do przygotowania skutecznych rozwiązań odpowiadających potrzebom wspólnoty. Pozwala to tym samym oddziaływać na wzrost spójności społecznej w danym obszarze oraz może być podstawą do inkluzji grup defaworyzowanych. Z edukacyjnym potencjałem budżetu obywatelskiego związany będzie niewątpliwie jeden z kluczowych etapów podczas jego inicjowania, to jest deliberacja rozumiana najczęściej jako dialogiczna wymiana myśli w przestrzeni publicznej. Deliberacyjny charakter budżetu partycypacyjnego umożliwia uczestnikom biorącym w nim udział rozwijać umiejętności komunikacyjne, a na etapie ewaluacji i oceny zgłoszonych projektów – umiejętności krytycznego myślenia. Wzmacnia także obywatelskie postawy związane z budowaniem dialogu. Budżet partycypacyjny można zatem w wymiarze edukacyjnym postrzegać jako sferę oświaty, w której róż-

ne grupy ludzi uczą się korzystając nawzajem ze swoich doświadczeń. Jest to w tym ujęciu specyficzny wymiar edukacji w działaniu.

Wszystkie wymienione wymiary budżetu partycypacyjnego, w których i poprzez które urzeczywistnić się mogą pedagogiczne wartości, i które sprawiają, że staje się on narzędziem zwiększającym wiedzę z zakresu ekonomii, administracji lokalnej, poszerzającym umiejętności komunikacyjne, inspirującym i intensyfikującym aktywność społeczną oraz wpływającym na inicjowanie działań wspólnotowych, co w efekcie pozwala na rozwijanie i wzmacnianie wielu kompetencji odpowiadających za pełne uczestnictwo w życiu obywatelskim, możliwie są do osiągnięcia tylko – co warto uwypuklić – w przypadku właściwie wprowadzonych i realizowanych procedur i warunków zapewniających prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu prowadzącego ku autentycznej zmianie społecznej.

Bariery urzeczywistnienia pedagogicznego potencjału budżetu partycypacyjnego

Dla jakości budżetu partycypacyjnego i możliwości uwolnienia jego pedagogicznego potencjału, niebagatelne znaczenie mają trzy zasadnicze strony podmiotów biorących udział w procesach partycypacji. Pierwsza strona odpowiada władzy i administracji, która dla możliwości zaistnienia budżetu obywatelskiego jest kluczowa. Bez niej implementacja partycypacyjnego budżetowania nie jest w żaden sposób możliwa. Strona ta musi być mocno osadzona w kulturze współrzędzenia, która opiera się na partnerstwie, współodpowiedzialności, na procesie przejrzystości i otwartości. Druga, społeczna strona, to szeroko rozumiane uczestniczki i uczestnicy, czyli mieszkanki i mieszkańcy, organizacje społeczne i inne grupy interesów, które biorą udział w procesach partycypacyjnych. Trzecią stroną tworzą recenzenci, do których zalicza się media, organizacje pozarządowe, które zwykle monitorują i kontrolują ten proces wpływając tym samym na niego.

Analizy dotyczące wdrażania i realizowania budżetu partycypacyjnego wskazują, że odbiegają one od postulowanego wzoru i nie współgrają z jego postulowanymi rozwiązaniami. Dlatego krytyczny namysł nad funkcjonowaniem budżetu partycypacyjnego w Polsce wydaje się tak bardzo niezbędny. Dla jasności wyводу zostanie on przeprowadzony poprzez

wskazanie barier uniemożliwiających urzeczywistnienie się jego pedagogicznego potencjału z uwzględnieniem każdej z wymienionych stron⁵.

Po stronie władzy i administracji potencjału staje się postrzeganie partycypacji społecznej przez władze jako uciążliwego wymogu ustawowego⁶, co w konsekwencji skutkuje wprowadzeniem działań pozornych, fasadowych, u podłoża których (niezależnie od różnic między rodzajami czy typami działań), jak zwraca uwagę Jan Lutyński, znajduje się „[...] zawsze jakaś niespójność, brak zgodności, przede wszystkim brak zgodności między tym, co głosi lub zakłada, a tym co rzeczywiście się realizuje. Z tym brakiem zgodności związany jest ściśle element fikcji i zakłamania” (Lutyński, 1990, s. 116).

Kolejną barierą po stronie władzy i administracji jest prymat demokracji przedstawicielskiej nad demokracją uczestniczącą/partycypacyjną. Wśród sprawujących władzę nierzadkie jest przekonanie o tym, że mandat, który otrzymują w wyborach prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie, radni i politycy stanowi dowód na to, że są ekspertami, co w ich przekonaniu legitymizuje podejmowane decyzje i władzę, a co z kolei wywołuje przekonanie, że produkt wykonany przez ekspertów będzie lepszy niż coś stworzonego wspólnie z mieszkańcami. Przyczyn wyjaśnienia takiego stanu rzeczy można upatrywać w niskim poziomie zaufania władzy do obywatela jako podmiotu, który skutecznie może zarządzać środkami publicznymi oraz obawą przed utratą pewnego zakresu władztwa. Łączy się to z paternalistycznym podejściu do sprawowania władzy, co skutkuje niepartycypacyjnym ustaleniem zasad. W wielu samorządach zainteresowanie budżetem partycypacyjnym wynika także z chęci wykorzystania go jako narzędzia do realizacji z góry narzuconych celów lub gdy inicjatywa budżetu partycypacyjnego traktowana jest jako narzędzie marketingu politycznego danego władarza. Wówczas budżet partycypacyjny przyjmuje postać pojedynczego plebiscytu, który nie prowadzi do żadnych systemowych rozwiązań, co pozwala pacyfikować postulaty społeczne zamiast je realizować. Weryfikacja projektów zarówno pod względem formalnym i merytorycznym nie jest procesem wspólnym i dokonuje się na zamkniętych spotkaniach zespołów oceniających, w któ-

⁵ Inspiracją do takiego ujęcia barier były zapis rozmów z Agaty Urbanik i Wojciecha Kęłowskiego podczas jednego z cykli seminariów „Demokracja – reaktywacja” (Syska, Niwiński, 2015, ss. 149-168).

⁶ W styczniu 2018 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Zapisano w niej między innymi, że w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu partycypacyjnego jest obowiązkowe.

rych najczęściej nie ma tak zwanych zwykłych mieszkańców. Przez większość czasu proces ten jest sterowany przez tradycyjnych decydentów, jakimi są właśnie urzędnicy czy radni. Mieszkanke i mieszkańcy są tu bardziej klientami procesu, a nie jego współtwórcami. Skutkuje to w konsekwencji niską frekwencją podczas głosowania, oraz niskim poziomem odpowiedzialności za proces zarówno na etapie organizacji jak i ewaluacji.

Innym zagrożeniem dla prawidłowego rozumienia procesów partycypacyjnych jest ich wąskie rozumienie w wyniku czego partycypację społeczeństwa we współdecydowaniu o budżecie miasta/gminy (czy partycypacji w ogóle) sprowadza się do rozmowy tylko z wybranymi – liderami opinii oswojonymi już przez władzę, czy z organizacjami pozarządowymi, które będąc jednymi z grup interesu wcale nie muszą mieć mandatu reprezentowania mieszkank i mieszkańców danego miejsca. Nieprawidłowe wydaje się także agregacyjne rozumienie partycypacji i związanych z nią procesów konsultacji. W wyniku takiego rozumienia cała waga tych procesów przechyla się na stronę etapu wyrażania opinii np. w ankietach, które nie pozostawiają przestrzeni na deliberację jako niezbędnego składnika każdej demokracji partycypacyjnej.

Demotywując na mieszkańców wspólnoty samorządowej, podważając nie tylko ich zaufanie do władzy, ale do całej idei budżetowania partycypacyjnego jest niska, a nawet symboliczna wielkość kwot wydzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podczas, gdy kluczowe, dotyczące wielomilionowych wydatków inwestycyjnych decyzje są podejmowana nawet bez konsultacji społecznych (przykładowe dane w tym zakresie podaje: Poniatowicz, 2014, s. 185). Taka sytuacja obecna w wielu jednostkach samorządowych może oznaczać, że za realizacją budżetu partycypacyjnego często stoi nie tyle chęć przeprowadzenia reform czy przekazania mieszkańcom części odpowiedzialności, a jedynie łagodzenie negatywnych skutków stylu zarządzania.

Wskazując na bariery po stronie władzy i administracji, warto wspomnieć także o trudnym, niezrozumiałym języku konsultacji i ograniczonych kanałach komunikacji. Mowa tu nie tylko o braku jasnego przekazu – w efekcie inicjatywy te wydają się być kierowane głównie do osób już aktywnych, wykształconych obecnych w przestrzeni publicznej⁷ – ale także o niskiej jakości informacji zwrotnej o powodach przyjętych i odrzuconych

⁷ Potwierdzają to wnioski z analiz ewaluacyjnych warszawskiego budżetu partycypacyjnego, gdzie odbiorcami byli przede wszystkim liderzy społeczności lokalnych, przedstawiciele władz, lokalni urzędnicy (zob. Pietrusińska, 2017, s. 171).

w wyniku konsultacji postulatach. Z barierą tą mamy do czynienia zwykle wówczas, gdy formy spotkań z mieszkańcami przyjmują tylko charakter informacyjny i są pozbawione jakiegokolwiek mocy decyzyjnej (Kębłowski, 2014, s. 36).

Przechodząc do barier prawidłowego wdrażania i realizowania budżetu partycypacyjnego **po stronie społecznej** wymienić należy wciąż niski poziom kapitału społecznego Polaków. Z deklaracji uczestników badania CBOS (2018a, s. 1) na temat zaufania społecznego Polaków wynika, że w relacjach społecznych jesteśmy wciąż nieufni. Tylko niespełna jedna czwarta ankietowanych (23%) uważa, że większości ludzi można ufać, natomiast trzy czwarte (74%) opowiada się jednak za zachowaniem ostrożności w stosunkach z innymi ludźmi. Bez wątpienia niskie zaufanie wyraźnie podkopuje chęć uczestnictwa w procesach partycypacji.

Ważną kwestią, którą należy tu podjąć, jest nierzadkie ograniczenie budżetu partycypacyjnego do pojedynczych projektów, czyli do małych aspektów życia w mieście, gminie czy samorządzie, czy też małych terytoriów, do pojedynczych fragmentów miasta, przez co przyjmuje formę plebiscytu. Wówczas budżet partycypacyjny nie jest – a powinien – być okazją do szerszej dyskusji o tym, w jakim kierunku idzie polityka samorządowa, w co powinno inwestować miasto.

I wreszcie brak uczestnictwa niezależnych, lokalnych mediów i organizacji pozarządowych, które pełnią funkcję kontrolną władzy w procesach partycypacji, to bariery, **po stronie recenzentów**. Taka sytuacja sprzyjać może nieprawidłowościom w przekazie informacji i rzetelnej ocenie. Może być spowodowana uzależnieniem, jeśli nie bezpośrednio finansami, które pochodzą z urzędów miejskich, gmin czy powiatów, to osobowo, przez rodziny i znajomych pracujących w różnych miejscach powiązanych z władzą. Wówczas mamy do czynienia z pewnego rodzaju impasem, brakiem transparentności i kontroli działań lokalnych podmiotów administracji publicznej, co otwiera drogę do nadużyć i korupcji.

Podsumowanie

Budżet partycypacyjny najczęściej ujmowany jako proces decyzyjny, w którym mieszkańcy podejmują decyzję o przeznaczeniu określonej puli środków finansowych na konkretne inwestycje w danej miejscowości, jest najczęściej analizowany z punktu widzenia jego politycznych, administracyjnych czy ekonomicznych funkcji. Nie ulega jednak wątpliwości, że posiada on także specyficzny – pedagogiczny potencjał, który może być wykorzysta-

ny jako narzędzie edukacji obywatelskiej, budowy spójności społecznej, rozwijania kultury dialogu i wzajemnej pomocy na rzecz rozwiązywania problemów społecznych różnych grup, w tym także wykluczonych i peryferyzowanych. Niestety brak racjonalności i efektywności podejmowanych decyzji, instrumentalne wykorzystywanie tego mechanizmu, niewielkie nakłady finansowe, czy w końcu błędy w procesie wdrażania i realizowania intencji budżetu partycypacyjnego, zlokalizowane w każdej z trzech stron głównych podmiotów tego procesu, decydują o zmarnowaniu jego pedagogicznego, rozwojowego potencjału. Stąd, niezbędne wydaje się przypomnienie, że kluczowa jest tu jakość w przygotowywaniu i implementowaniu budżetów partycypacyjnych, a nie ich ilość. Dlatego tym bardziej niezbędna staje się szersza i bardziej wnikliwa aplikacyjnie refleksja pedagogiczna odnosząca się do rodzimego funkcjonowania budżetów partycypacyjnych. Wnioski płynące z takiej analizy można wykorzystać w i dla szeroko rozumianej edukacji obywatelskiej odniesionej do osób dorosłych, która przecież będąc uzupełnieniem nabywania kompetencji obywatelskich w szkole nie może być, ani prostą kontynuacją treści, ani kalką podobnych metod stosowanych w ramach edukacji formalnej lub pozaformalnej skierowanej do młodzieży. Przeoczenia te nie pozostają – jak sądzimy – bez wpływu na mechanizmy rozwojowe aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, a przez to także na mikrozwzajawiska dotyczące dorosłych i ich przygotowanie do zmiany rzeczywistości i umiejętności aktywnego włączania się w zmiany zachodzące w otaczającym świecie. Zagubione, zapomniane, a nawet zlekceważone specyficzne cele i metody edukacji obywatelskiej osób dorosłych w połączeniu z wymienionymi barierami implementacji budżetu partycypacyjnego w jego postulowanej formie, mogą – jak się wydaje – decydować o zmarnowaniu ukrytych w nim edukacyjnych szans i możliwości z powodzeniem dającym się wykorzystać do budowania i rozwoju dojrzałego społeczeństwa obywatelskiego. Stąd wskazać można na konieczność kontynuowania bardziej szczegółowych badań implementacji budżetu partycypacyjnego na poziomie konkretnych już rozwiązań lokalnych. Badania takie wydają się istotne nie tylko dla pedagogiki, ale również dla wszystkich podmiotów (osób, instytucji i organizacji) zainteresowanych współczesnymi przejawami społecznego zaangażowania i uczestnictwa obywatelskiego dorosłych oraz roli edukacji w przemianach społecznych.

BIBLIOGRAFIA

- [1] CBOS. (2018). *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*. Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej.
- [2] CBOS. (2018a). *O nieufności i zaufaniu*. Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej.
- [3] Długosz, D., Wygnański J.J. (2005). *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- [4] Górski, R. (2007). *Państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Kraków: Korporacja Ha!art.
- [5] Kęłowski, W. (2013). *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- [6] Kęłowski, W. (2014). *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- [7] Kołodziejczyk, D. (2016). *Budżet partycypacyjny jako innowacyjny instrument współzarządzania lokalną sferą publiczną*. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, t. CLXXIII, 103-113.
- [8] Kołomycew, A. (2010). *Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym*. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1, 103-114.
- [9] Kraszewski, D., Mojkowski M. (2014). *Budżet obywatelski w Polsce*. Warszawa: Fundacja im. St. Batorego.
- [10] Langton, S. (1978). *What is Citizen Participation?* W: S. Langton (red.), *Citizen Participation in America* (s. 13-24). Lexington: Lexington Books.
- [11] Lutyński, J. (1990). *Działania pozorne*. W: J. Lutyński. *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa* (s. 105-120). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- [12] Naumiuk, A. (2003). *Edukacja i aktywizacja społeczna w organizacjach pozarządowych. Przykład ruchu United Way*. Warszawa: Wydawnictwo Edukacyjne Orthos.
- [13] Naumiuk, A., Bron Jr, M. (2017). *Budżet partycypacyjny w kształtowaniu wspólnej przestrzeni lokalnej-potencjał edukacyjny i inspiracje pedagogiczne*. *Pedagogika Społeczna*, 3, 37-54.
- [14] Pietrusińska, M. (2017). *Budżet partycypacyjny jako potencjał edukacji obywatelskiej dorosłych. Przykład Warszawy*. *Pedagogika Społeczna*, 3(65), 157-175.

- [15] Poniatowicz, M. (2014). Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych. *Studia Ekonomiczne*, 198, 177-188.
- [16] Pytlik, B. (2017). Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy. *Studia z Polityki Publicznej*, 2017, 1(113), 103-122.
- [17] Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe. Potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, 1, 164-178.
- [18] Sorychta-Wojczyk, B. (2015). Uwarunkowania wykorzystania budżetu obywatelskiego w administracji publicznej w Polsce. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 78, 421-430.
- [19] Syska, M., Niwiński, R. (red). (2015). *Demokracja reaktywacja: debaty o kryzysie demokracji i jej przyszłości*. Wrocław: Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle'a.
- [20] Wampler, B. (2007). *A Guide to participatory budgeting*. W: A. Shah (red.), *Participatory Budgeting* (s. 1-55). Washington: World Bank.

Źródła internetowe:

- [21] <http://budzetyobywatelskie.pl/2017-zestawienie-ogolne/> (dostęp: 28.01.2019).

**PARTICIPATORY BUDGET
AND ITS PEDAGOGICAL POTENTIAL.
OPPORTUNITIES – POSSIBILITIES –
BARRIERS**

ABSTRACT

The aim of this article is to present the concept of participatory budget as a pedagogical value hidden in social practice. The authors analyzing its pedagogical potential, on the one hand, indicate the possibilities of its use for developing and strengthening civic competences and building a culture of dialogue and mutual assistance to increase the involvement of Poles in the process of (deciding) the shape of local politics. On the other hand, its

growing popularity has become an impulse for Authors to reflect critically on the processes of its implementation and implementation by local government units. Asking questions about the pedagogical values of the participatory budget and indicating possible barriers to their implementation is the basis of the discussion undertaken in the article.

Keywords:

participatory budget, participation, participatory democracy, social action, education in action, civic competences.