

Małgorzata Magdalena Dworakowska

Budżet partycypacyjny w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 51-67

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MAŁGORZATA MAGDALENA DWORAKOWSKA

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

BUDŻET PARTYCYPACYJNY W ZARZĄDZANIU FINANSAMI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie

Kluczowe dla skutecznego i sprawnego działania jednostek samorządu terytorialnego jest zarządzanie nimi. Obejmuje ono w szczególności zarządzanie finansami, które ma służyć lepszemu zagospodarowaniu pieniędzy publicznych. Jednym z instrumentów zarządzania finansami jest inicjatywa tworzenia budżetu partycypacyjnego, który w ostatnich latach cieszy się w Polsce coraz większą popularnością i kolejne jednostki terytorialne decydują się na jego wprowadzenie.

Celem artykułu jest wskazanie możliwości zastosowania budżetu partycypacyjnego w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Służy temu scharakteryzowanie specyfiki budżetu partycypacyjnego, jego zalet i wad oraz wyzwań, jakie stawia posługiwanie się taką formą dysponowania środkami publicznymi. Dla całościowego przedstawienia podjętego tematu niezbędne jest odwołanie do rozwiązań w zakresie realizacji budżetu partycypacyjnego, co zaprezentowano na przykładzie m.st. Warszawy.

Z dokonanych rozważań wynika, że włączenie mieszkańców w proces decydowania o przeznaczeniu części wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego poprzez mechanizm budżetu partycypacyjnego wymaga sprośnięcia wyzwaniom, które towarzyszą przygotowaniu i realizacji tej inicjatywy. Warto przy tym podkreślić, iż zalety takiego rozwiązania przeważają nad jego

wadami, a stosowanie idei budżetu partycypacyjnego usprawnia zarządzanie finansami. Zaobserwowano ponadto, analizując sytuację w dzielnicach m.st. Warszawy, że limity środków na budżet partycypacyjny wyrażone w wartościach absolutnych mogły wydawać się duże, ale stanowiły jedynie 0,5%–1% budżetu dzielnicy, co świadczy o tym, jak niewielką część pieniędzy oddano do dyspozycji mieszkańców. Mimo to budżet partycypacyjny należy traktować jako ważny instrument zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego oraz dążyć do jego dalszego rozwoju.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny, zarządzanie finansami, jednostka samorządu terytorialnego, m.st. Warszawa, finanse

Wprowadzenie

Nieodłącznym elementem zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego jest zarządzanie finansami. Obejmuje ono wieloaspektowe zależności związane z gospodarowaniem ograniczonymi zasobami finansowymi w warunkach konieczności realizacji zadań publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. W zarządzaniu finansami jednostek terytorialnych szczególną uwagę należy zwrócić na włączanie mieszkańców we wskazywanie priorytetów w zakresie wydatków budżetowych. Jednym z umożliwiających to mechanizmów jest budżet partycypacyjny, który jest stosowany w Polsce od 2011 roku i cieszy się coraz większą popularnością. W następnych latach jego idea była wprowadzana przez kolejne jednostki samorządu terytorialnego różnych stopni. Już od 2013 roku rozpoczęły się prace nad jednym z większych pod względem puli środków budżetem partycypacyjnym, który zostanie wdrożony w 2015 roku we wszystkich dzielnicach m.st. Warszawy.

Celem artykułu jest wskazanie możliwości zastosowania budżetu partycypacyjnego w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Służy temu scharakteryzowanie specyfiki budżetu partycypacyjnego, jego zalet i wad oraz wyzwań, jakie stawia posługiwanie się taką formą dysponowania środkami publicznymi. Dla całościowego przedstawienia podjętego tematu niezbędne jest odwołanie do rozwiązań w zakresie realizacji budżetu partycypacyjnego, co zaprezentowano na przykładzie m.st. Warszawy.

1. Zastosowanie budżetu partycypacyjnego w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego oznacza kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi, którego celem jest zarówno wykonanie założeń polityki finansowej samorządu oraz koordynacja realizacji tej polityki, jak i monitorowanie oraz weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych i efektów podjętych działań¹. Istotą zarządzania finansami jednostki terytorialnej jest polepszenie wykorzystania środków publicznych². Jedną z płaszczyzn zarządzania finansami jest zarządzanie budżetem, w tym m.in. zarządzanie wydatkami budżetowymi³. W tym obszarze interesującym rozwiązaniem pozwalającym gospodarować publicznymi pieniędzmi z uwzględnieniem oczekiwań ludności jest posługiwanie się budżetem partycypacyjnym, który stanowi formę udziału mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego we wskazywaniu przeznaczenia wydatków budżetowych, ale jedynie w zakresie wydzielonych na to środków tak, aby realizować najistotniejsze dla danej społeczności działania. Wybór może dotyczyć więc wydatkowania części budżetu województwa, powiatu, gminy bądź jednostek pomocniczych gminy, np. dzielnic. Historia tej formy partycypacji społecznej sięga lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia i rozpoczęła się w Porto Alegre w Brazylii. Dzięki pozytywnym efektom, jakie przyniosło jej stosowanie, idea budżetu partycypacyjnego rozprzestrzeniła się do kolejnych państw świata na różnych kontynentach i zaczęła w nich zdobywać coraz większą popularność.

W Polsce pierwszy raz mechanizm budżetu partycypacyjnego wdrożono w Sopocie w 2011 roku, później przedsięwzięcia w tej formule realizowano również w Łodzi, a następnie w kolejnych jednostkach samorządu terytorialnego. Zgłaszane do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego działania dotyczą przede wszystkim remontów oraz niewielkich inwestycji infrastrukturalnych. Propozycje wszelkich przedsięwzięć w tej formule muszą być przygotowywane z uwzględnieniem katalogu zadań własnych jednostki samorządu tery-

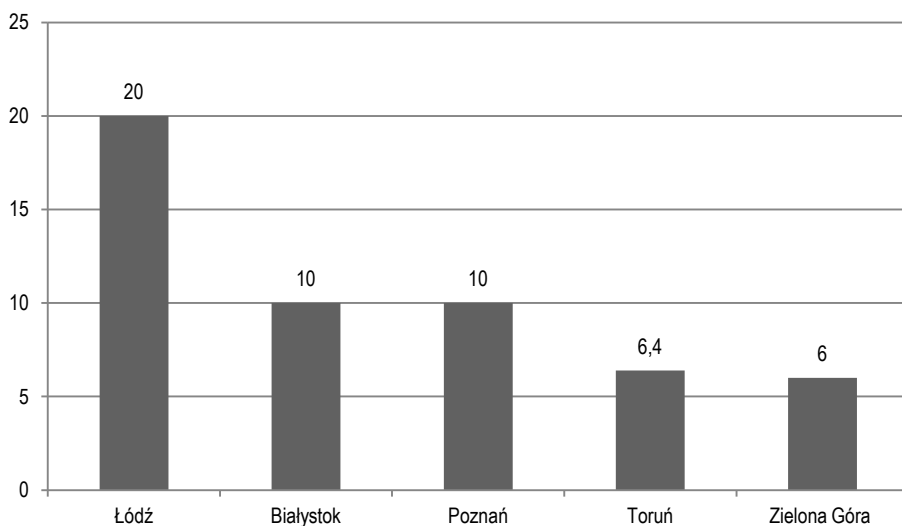
¹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 72.

² A.J. Koźuch, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 101.

³ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 55.

torialnego, w ramach którego możliwe jest podejmowanie działań dotyczących m.in. edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, dróg publicznych, kultury, kultury fizycznej oraz ochrony środowiska. Kwota środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny jest konkretnie wskazana i ograniczona. W związku z powyższym rodzi się potrzeba możliwie najlepszego zagospodarowania tych pieniędzy.

Funkcjonujące w Polsce budżety partycypacyjne różnią się oddaną do dyspozycji mieszkańców sumą środków. Budżet partycypacyjny w 2013 roku oraz w 2014 roku ma wielkość 1,5–3 mln zł w mniejszych miastach, a do 10–20 mln zł w metropoliach⁴. Najwięcej pieniędzy w 2013 roku na budżet partycypacyjny (rys. 1) wygospodarowano w Łodzi (20 mln zł), Białymstoku i Poznaniu (po 10 mln zł).

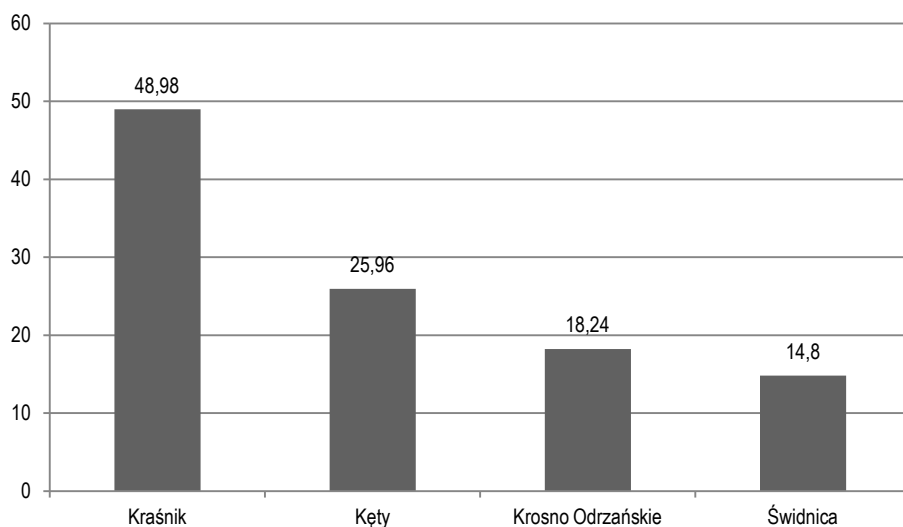


Rys. 1. Największe budżety partycypacyjne w 2013 roku w Polsce (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 5.

⁴ P. Aleksandrowicz, *Budżet obywatelski, czyli kieszonkowe dla wyborcy*, www.obserwatortfinansowy.pl/forma/rotator/budzet-obywatelski-czyli-kieszonkowe-dla-wyborcy/ (30.08.2014).

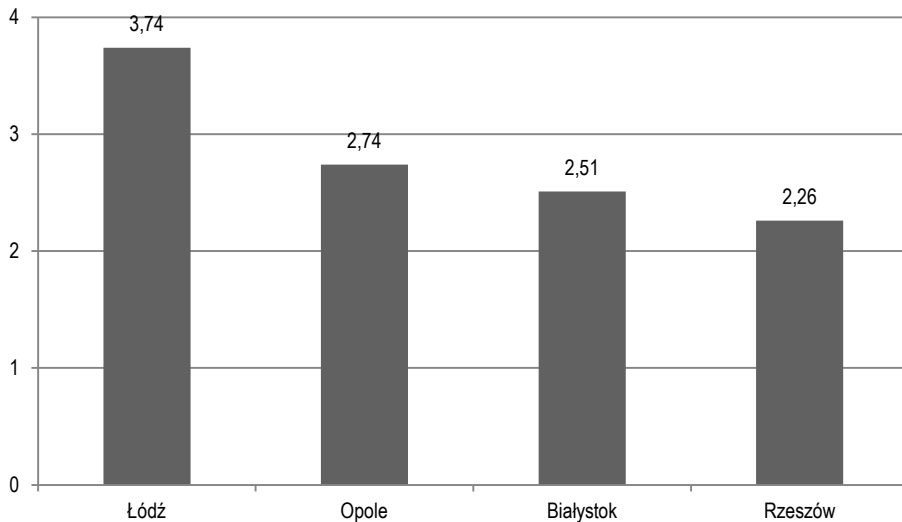
Interesująco prezentuje się relacja między kwotą środków przeznaczoną na budżet partycypacyjny w 2013 roku a wykonanymi wydatkami majątkowymi⁵ w roku wcześniejszym. Wśród ogółu jednostek samorządu terytorialnego ta zależność była największa (rys. 2) w Kraśniku, gdzie stanowiła niemal 49%. Zupełnie inaczej omawiana relacja wygląda w miastach wojewódzkich (rys. 3), spośród których najwyższy rezultat zanotowano w Łodzi i wyniósł on niespełna 4%. Tak znaczące różnice są wywołane m.in. odmienną sumą środków, jakie na wydatki majątkowe mają jednostki terytorialne różnej wielkości.



Rys. 2. Największe wśród ogółu jednostek samorządu terytorialnego budżety partycypacyjne w 2013 roku w relacji do wykonanych wydatków majątkowych z 2012 roku (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce...*, s. 6–7.

⁵ Wydatki majątkowe praktycznie w całości służą finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego.



Rys. 3. Największe wśród miast wojewódzkich budżety partycypacyjne w 2013 roku w relacji do wykonanych wydatków majątkowych z 2012 roku (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce...*, s. 6–7.

Stosowanie budżetu partycypacyjnego stało się w Polsce coraz częstsze i dlatego należy uwzględnić pojawiające się w związku z tym wyzwania, co wymaga m.in.:

- a) przejrzystego procesu wdrażania budżetu partycypacyjnego i szczegółowego jego zaplanowania,
- b) dotarcia do jak największej liczby mieszkańców z informacją o budżecie partycypacyjnym,
- c) wspierania mieszkańców przy opracowaniu projektów,
- d) umożliwienia mieszkańcom zgłaszania propozycji przedsięwzięć w ramach pełnego katalogu zadań,
- e) wdrażania budżetu partycypacyjnego na terenie całej jednostki terytorialnej,
- f) zastosowania takiego sposobu wyboru projektów do realizacji, aby nie zniekształcać wyniku głosowania.

Należy podkreślić, iż budżet partycypacyjny ma wiele zalet, a w szczególności:

- a) zwiększenie wpływu mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego na jej finanse,
- b) poszerzenie wiedzy ludności w zakresie możliwości finansowych jednostki terytorialnej, w tym źródeł zasilania i kierunków wydatkowania środków publicznych,
- c) wzrost zaufania społeczności do władz jednostki samorządu terytorialnego⁶,
- d) skuteczne włączanie mieszkańców w działanie wspólnoty samorządowej,
- e) umożliwienie mieszkańcom określania priorytetów oraz ważnych dla nich długoterminowych celów,
- f) rozszerzenie aktywności społecznej oraz inicjatyw obywatelskich.

Trzeba uwzględnić także wady stosowania budżetu partycypacyjnego, co wymaga pamiętania przede wszystkim o tym, że:

- a) nie wszystkie propozycje przedsięwzięć zgłoszone przez mieszkańców zostaną wybrane do realizacji,
- b) mieszkańcy mają wpływ jedynie na niewielką część wydatków ogółem i wydatków majątkowych jednostki samorządu terytorialnego,
- c) konkurowanie ludności o małą pulę środków może powodować podziały.

W każdym przypadku zarówno zalety, jak i wady stosowania budżetu partycypacyjnego powinny być brane pod uwagę, aby wprowadzane w jednostkach samorządu terytorialnego rozstrzygnięcia w zakresie zarządzania finansami z użyciem tego instrumentu służyły lepszemu gospodarowaniu środkami.

⁶ Por. „Dzielmy się doświadczeniami z budżetem partycypacyjnym” – nowa strona internetowa MAC, www.alebanc.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=17906:dzielmy-si-dowiadczeniami-z-budzetem-partycypacyjnym-nowa-strona-internetowa-mac&catid=359&Itemid=223 (30.08.2014).

2. Wdrażane rozwiązania w ramach budżetu partycypacyjnego w polskich jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie m.st. Warszawy

Początki istnienia budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie sięgają 2012 roku, kiedy taki sposób gospodarowania środkami finansowymi wprowadzono w Domu Kultury Śródmieście i realizowano w kolejnym roku. Ważnym krokiem było włączenie całego miasta w ideę budżetu partycypacyjnego. Opracowanie budżetu partycypacyjnego obejmującego wszystkie dzielnice m.st. Warszawy to poważne i skomplikowane przedsięwzięcie nie tylko ze względu na specyfikę jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest miasto na prawach powiatu⁷, którego status ma m.st. Warszawa, ale również dlatego, że jest ono stolicą państwa. Stosowanie budżetu partycypacyjnego w m.st. Warszawie ma być długofalowe i cykliczne, a wyniki podjętych przez mieszkańców rozstrzygnięć wiążące.

Prace przygotowawcze nad wdrożeniem takiej formy dysponowania częścią budżetu dzielnic rozpoczęły się w 2013 roku od wyznaczenia koordynatorów ds. budżetu partycypacyjnego. Zorganizowano również konferencję na temat „Budżet partycypacyjny w dzielnicach Warszawy”. Stworzono ponadto Zespoły ds. budżetu partycypacyjnego pracujące w poszczególnych dzielnicach, które określiły przebieg budżetu partycypacyjnego poddany następnie konsultacjom społecznym. Jeszcze w 2013 roku powołano Radę ds. budżetu partycypacyjnego przy Prezydencie m.st. Warszawy. Prace nabrały tempa w 2014 roku, kiedy umożliwiono mieszkańcom zgłaszanie projektów działań⁸, które miałyby być wykonywane w formule budżetu partycypacyjnego w ciągu jednego roku budżetowego, później odbyła się weryfikacja formalna zgłoszonych pomysłów przez urzędy dzielnic. Następnie, gdy dla danego obszaru na liście było ponad

⁷ Zgodnie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) realizuje zadania publiczne zarówno gminy, jak i powiatu. W związku z powyższym ta kategoria jednostek samorządu terytorialnego ma najwięcej zadań do wykonania. Od 1.01.2013 r. łącznie z m.st. Warszawą status miasta na prawach powiatu ma 66 jednostek terytorialnych. Por. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: (Dz.U. 2013, nr 0, poz. 595 ze zm.), art. 92, ust. 2.

⁸ Przydatne na tym etapie były szacunkowe koszty realizacji przykładowych przedsięwzięć przygotowane przez Urząd m.st. Warszawy, co pozwoliło mieszkańcom dowiedzieć się, ile środków należy wydatkować nie tylko na urzeczywistnienie ich pomysłu, ale również, w przypadku części projektów, na utrzymanie w następnych latach. Por. Urząd m.st. Warszawy, *Ile kosztuje miasto?*, twojbudzet.um.warszawa.pl/ile_kosztuje_miasto (30.08.2014).

pięćdziesiąt projektów, dokonano ich preselekcji, czyli wyboru przez projektodawców pięćdziesięciu najbardziej potrzebnych. Niezbędna była prezentacja projektów i dyskusja na ich temat, co stanowiło jeden z kluczowych etapów tworzenia budżetu partycypacyjnego. W kolejnym kroku za pomocą głosowania⁹ trwającego jedenaście dni, wybrano zwycięskie projekty, które będą realizowane w 2015 roku i informacje o tym ogłoszono w lipcu 2014 roku¹⁰. Dzięki przeprowadzeniu wszystkich ww. działań, w 2015 roku po raz pierwszy wprowadzony zostanie budżet partycypacyjny na terenie wszystkich dzielnic m.st. Warszawy.

Przygotowanie budżetu partycypacyjnego wymagało zorganizowania prac nad nim. Istotnym aspektem było dokonanie podziału m.st. Warszawy na mniejsze przestrzenie, w których realizowane będą przedsięwzięcia. Łącznie wydzielono 63 tereny (tab. 1), dla których można było składać projekty. W ramach tego wyodrębniono 12 list projektów ogólnodzielnicowych i 51 lokalnych obejmujących dodatkowy podział dzielnicy na obszary, osiedla bądź rejony. Głosować można było tylko w jednej dzielnicy, a gdy została ona podzielona, to tylko w jednej z wydzielonych jednostek.

Tabela 1

Konstrukcja budżetu partycypacyjnego na 2015 rok na terenie poszczególnych dzielnic m.st. Warszawy

Dzielnica	Wyodrębnienie projektów ogólnodzielnicowych	Dokonanie podziału dzielnicy na obszary, osiedla lub rejony	Liczba jednostek podziału dzielnicy na obszary, osiedla lub rejony	Liczba list w dzielnicy zawierających projekty
Bemowo	tak	nie	0	1
Białołęka	tak	tak	3	4

⁹ W głosowaniu mogły uczestniczyć jedynie osoby mieszkające w m.st. Warszawie (bez konieczności zameldowania). Pozwolono również osobom niepełnoletnim brać udział w głosowaniu. Można było głosować tylko raz, a głos oddać przez internet, listownie lub zgłaszając się osobiście do wybranego Urzędu Dzielnicy. Spośród zgłoszonych około 2 200 projektów pod głosowanie poddano 1 390 dla 18 dzielnic m.st. Warszawy. W głosowaniu wzięło udział niemal 167 tys. warszawiaków. Do realizacji wybrano projekty z największą liczbą głosów i mieszczące się w limicie nakładów przeznaczonych na dany budżet partycypacyjny. Por. Urząd m.st. Warszawy, *Głosowanie*, twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-2/g-osowanie (30.08.2014).

¹⁰ Urząd m.st. Warszawy, *Harmonogram działań*, twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1/harmonogram-dzia-a (30.08.2014).

Dzielnica	Wyodrębnienie projektów ogólnodzielnicowych	Dokonanie podziału dzielnicy na obszary, osiedla lub rejony	Liczba jednostek podziału dzielnicy na obszary, osiedla lub rejony	Liczba list w dzielnicy zawierających projekty
Bielany	tak	nie	0	1
Mokotów	nie	tak	8	8
Ochota	tak	tak	3	4
Praga-Południe	nie	tak	8	8
Praga-Północ	tak	nie	0	1
Rembertów	nie	tak	3	3
Śródmieście	tak	nie	0	1
Targówek	nie	tak	4	4
Ursus	tak	nie	0	1
Ursynów	tak	nie	0	1
Wawer	nie	tak	13	13
Wesoła	tak	nie	0	1
Wilanów	tak	nie	0	1
Włochy	nie	tak	4	4
Wola	tak	tak	5	6
Żoliborz	tak	nie	0	1
Razem			51	63

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu m.st. Warszawy, *Wyniki głosowania w warszawskim budżecie partycypacyjnym*, twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/lista_zwycieskich_projektow_prasowy.doc (30.08.2014).

W każdej dzielnicy określono, o przeznaczeniu jakiej puli środków będą decydować mieszkańcy w ramach budżetu partycypacyjnego. Łącznie we wszystkich dzielnicach zgromadzono na ten cel ponad 26 mln zł (tab. 2)¹¹. Suma środków dostępnych na wszystkie projekty w ramach budżetu partycypacyjnego była zróżnicowana i wahała się od 271 tys. zł (Rembertów) do 3 mln zł (Ursynów), co wskazuje na relację około 1:11. Można było realizować jedynie projekty ogólnodzielnicowe (Bemowo, Bielany, Praga-Północ, Śródmieście, Ursus, Ursynów, Wesoła, Wilanów oraz Żoliborz), tylko projekty lokalne (Mokotów, Praga-Południe, Rembertów, Targówek, Wawer i Włochy) bądź oba typy przedsięwzięć równocześnie (Białołęka, Ochota, Wola). Najwięcej dzielnic posiadało tylko projekty ogólnodzielnicowe, na które przeznaczono od 300

¹¹ Warto dla porównania dodać, że w 2015 roku w Łodzi w tej formule wydanych zostanie 40 mln zł, ale głosowanie na projekty odbędzie się dopiero w terminie 20–28.09.2014 roku. Por. Urząd Miasta Łodzi, *Głosowanie*, uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/glosowanie/ (30.08.2014).

tys. zł (Wesoła) do 3 mln zł (Ursynów). W ramach projektów lokalnych do podziału było od 271 tys. zł (Rembertów) do 2 500 tys. zł (Mokotów). W przypadku realizacji obu typów projektów jednocześnie, na lokalne przeznaczono od 50% (Wola) do 71% (Ochota) całości środków zgromadzonych w budżecie partycypacyjnym.

Tabela 2

Podział środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny na 2015 rok w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy (w tys. zł)

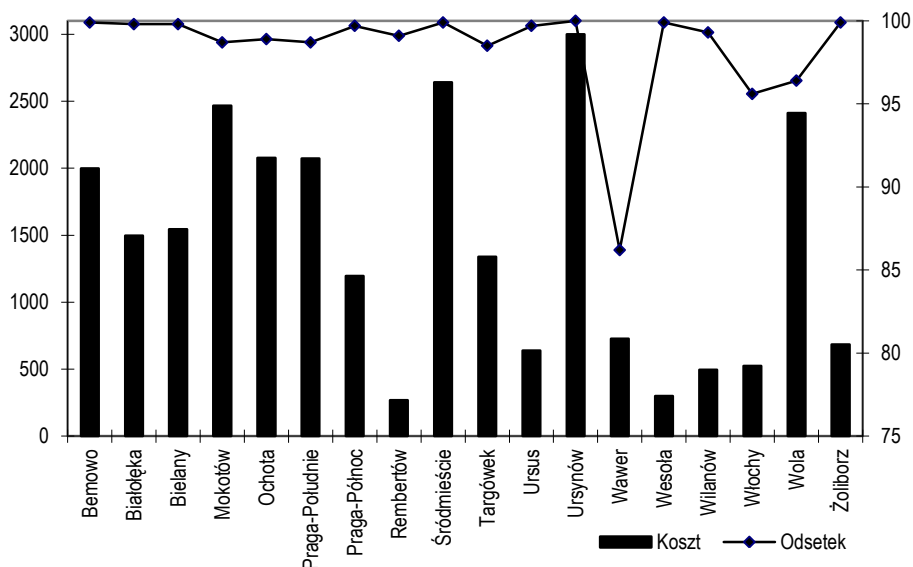
Dzielnica	Całość		Projekty ogólnodzielnicowe		Projekty lokalne	
	kwota (w tys. zł)	odsetek (w %)	kwota (w tys. zł)	odsetek (w %)	kwota (w tys. zł)	odsetek (w %)
Bemowo	2 000	100	2 000	100	0	0
Białołęka	1 500	100	600	40	900	60
Bielany	1 548	100	1 548	100	0	0
Mokotów	2 500	100	0	0	2 500	100
Ochota	2 100	100	600	29	1 500	71
Praga-Południe	2 100	100	0	0	2 100	100
Praga-Północ	1 200	100	1 200	100	0	0
Rembertów	271	100	0	0	271	100
Śródmieście	2 643	100	2 643	100	0	0
Targówek	1 360	100	0	0	1 360	100
Ursus	641	100	641	100	0	0
Ursynów	3 000	100	3 000	100	0	0
Wawer	842	100	0	0	842	100
Wesoła	300	100	300	100	0	0
Wilanów	500	100	500	100	0	0
Włochy	547	100	0	0	547	100
Wola	2 500	100	1 250	50	1 250	50
Żoliborz	685	100	685	100	0	0
Razem	26 237	100	14 967	57	11 270	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu m.st. Warszawy, *Budżet partycypacyjny w dzielnicach*, twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1/bud-et-partycypacyjny-w-dzielnicach (30.08.2014).

Zestawienie sumy środków do dyspozycji w ramach budżetu partycypacyjnego w poszczególnych dzielnicach z budżetami tych dzielnic wskazuje jednak, że budżety partycypacyjne pochłaniały jedynie od 0,5% do 1% budżetu dzielnicy. Co więcej, w większości dzielnic omawiana relacja wyniosła 0,5%,

a tylko dla Bemowa, Ochoty i Ursynowa odnotowano 1%. Z powyższych danych wynika więc, że do dyspozycji mieszkańców przekazano jedynie niewielki, często symboliczny odsetek całego budżetu dzielnicy. Nie zmieni tego także fakt, że globalna kwota środków dostępna w ramach budżetu partycypacyjnego wyrażona w milionach złotych mogła wydawać się znacząca, choć stanowiła tylko małą część wydatkowanych przez poszczególne dzielnice środków. Warto jednak podkreślić, że dotychczasowe pozytywne doświadczenia związane z wdrożeniem budżetu partycypacyjnego powinny zachęcać sprawujących władzę do zwiększenia w kolejnych latach kwoty środków, których przeznaczenie będą określać mieszkańcy.

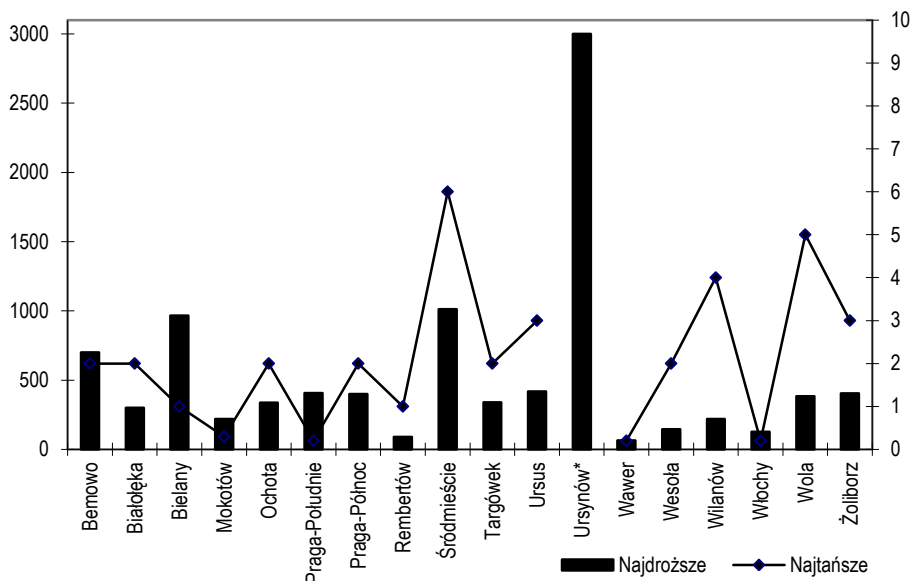
W ramach ograniczonych funduszy przekazanych na budżet partycypacyjny mieszkańcy wskazali projekty, które będą podlegać wykonaniu. Koszt wybranych do realizacji przedsięwzięć (rys. 4) wahał się od niemal 269 tys. zł (Rembertów, gdzie zagospodarowano 99,1% środków) do 3 mln zł (Ursynów, w którym wykorzystano 100% będących w dyspozycji pieniędzy). Jedynie w dzielnicy Ursynów zużyta została cała kwota budżetu partycypacyjnego, a najniższy odsetek zagospodarowania środków uwidocznił się w Wawrze, gdzie nie wydano prawie 120 tys. zł.



Rys. 4. Koszt wybranych do realizacji projektów (w tys. zł – lewa oś) oraz odsetek za gospodarowania środkami (w % – prawa oś) w ramach budżetu partycypacyjnego na 2015 rok na terenie poszczególnych dzielnic m.st. Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu m.st. Warszawy, *Wyniki głosowania w warszawskim budżecie partycypacyjnym...*

Wśród projektów uznanych przez mieszkańców za najciekawsze były nie tylko te, które pochłoną miliony złotych, ale również te, których koszt jest niewielki i zamyka się w kwocie kilkuset złotych (rys. 5). Najdroższym i uznanym za najbardziej potrzebny został projekt zatytułowany “Utworzenie ośrodka wsparcia jako pierwszego modułu integracyjnego centrum aktywności”, który będzie realizowany w dzielnicy Ursynów i pochłonie 3 mln zł, czyli całość środków tej dzielnicy przeznaczoną na budżet partycypacyjny. Najtańszym przedsięwzięciem będzie zaś inicjatywa pod nazwą “Domki dla skrzydlatych pasiastych przyjaciół”, która zostanie zrealizowana na terenie dzielnic: Praga-Południe (osiedle Grochów Kinowa), Wawer (osiedle Zerzeń) oraz Włochy (obszar Niskie Okęcie) i w każdej z nich będzie kosztować tylko 168 zł.



* – na jeden projekt wykorzystano całą pulę środków

Rys. 5. Najdroższe (lewa oś) i najtańsze (prawa oś) przedsięwzięcia wybrane do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego na 2015 rok na terenie poszczególnych dzielnic m.st. Warszawy (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu m.st. Warszawy, *Wyniki głosowania w warszawskim budżecie partycypacyjnym...*

Wszystkie przygotowania do wprowadzenia budżetu partycypacyjnego na terenie m.st. Warszawy były źródłem doświadczeń zarówno dla osób, które zajmowały się wdrażaniem tej inicjatywy z ramienia władz dzielnicy, jak i dla mieszkańców zaangażowanych w procesy decyzyjne. To nowe podejście do zarządzania finansami stolicy stało się bez wątpienia mechanizmem służącym lepszemu wykorzystaniu zasobów finansowych miasta. Bazuje ono na artykułowanych przez mieszkańców potrzebach i służących ich zaspokojeniu konkretnych projektach, które, jeśli wpisują się w zakres realizowanych przez dzielnice zadań publicznych, mogą być wykonane poprzez budżet partycypacyjny w ramach dostępnych na ten cel pieniędzy.

Podsumowanie

Reasumując, sprawne oraz skuteczne wypełnianie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego łączy się z koniecznością przeznaczania na ten cel niezbędnych środków finansowych. Gospodarowanie tym ograniczonym zasobem wymaga wypracowania rozwiązań umożliwiających mieszkańcom określenie najważniejszych z ich perspektywy działań. Służy temu stosowanie budżetu partycypacyjnego, z użyciem którego rozdzielana jest część budżetu jednostki terytorialnej. Przeprowadzone rozważania wskazują, że budżet partycypacyjny ma wiele zalet, choć należy też uwzględniać wady związane z jego wprowadzaniem oraz wyzwania, jakie łączą się z jego stosowaniem. Jednakże budżet partycypacyjny jest ciekawym instrumentem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego i jego idea powinna być w Polsce rozwijana na coraz szerszą skalę.

Ustalony na 2015 roku budżet partycypacyjny m.st. Warszawy będzie znaczącą inicjatywą. Warto jednak pamiętać, że przekazane do dyspozycji mieszkańców środki stanowią przeważnie tylko 0,5% budżetu dzielnicy, a w pojedynczych przypadkach przywołana zależność wynosi 1%. Łącznie na budżet partycypacyjny wydanych zostanie około 26 mln zł. Warto przy tym podkreślić, że szczególnie istotne jest, aby kwota pieniędzy przeznaczona na budżet partycypacyjny nie była zbyt niska, gdyż w przeciwnym razie może to zniechęcić mieszkańców do udziału w tej formie gospodarowania środkami finansowymi. Niezwykle istotny jest aspekt wiążącego charakteru budżetu partycypacyjnego. Ponadto jego stosowanie nie powinno być tylko jednorazową akcją, ale trwałym procesem.

Literatura

„*Dzielmy się doświadczeniami z budżetem partycypacyjnym*” – nowa strona internetowa MAC, www.alebanc.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=17906:dzielmy-si-dowiedzeniami-z-budetem-partycypacyjnym-nowa-strona-internetowa-mac&catid=359&Itemid=223.

Aleksandrowicz P., *Budżet obywatelski, czyli kieszonkowe dla wyborcy*, www.obserwatortfinansowy.pl/forma/rotator/budzet-obywatelski-czyli-kieszonkowe-dla-wyborcy/.

- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Kożuch A.J., *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Kraszewski D., Mojkowski K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batoryego, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Urząd m.st. Warszawy, *Budżet partycypacyjny w dzielnicach*, twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1/bud-et-partycypacyjny-w-dzielnicach.
- Urząd m.st. Warszawy, *Głosowanie*, twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-2/g-osowanie.
- Urząd m.st. Warszawy, *Harmonogram działań*, twojbudzet.um.warszawa.pl/grupa-menu-1/harmonogram-dzia-a.
- Urząd m.st. Warszawy, *Ile kosztuje miasto?*, twojbudzet.um.warszawa.pl/ile_kosztuje_miasto.
- Urząd m.st. Warszawy, *Wyniki głosowania w warszawskim budżecie partycypacyjnym*, twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/lista_zwycieskich_projektow_prasowy.doc.
- Urząd Miasta Łodzi, *Głosowanie*, uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/glosowanie/.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: (Dz.U. 2013, nr 0, poz. 595 ze zm.).

PARTICIPATORY BUDGETING IN FINANCE MANAGEMENT OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN POLAND

Summary

The key to effective and efficient functioning of territorial self-government units is their management, including in particular finance management aimed at better use of public funds. One finance management instrument is the participatory budgeting initiative which has been gaining popularity in Poland in recent years and is being implemented by growing numbers of territorial units.

The aim of this paper is to identify potential uses of participatory budgeting in finance management of territorial self-government units in Poland. To this end, the char-

acteristics of participatory budgeting, its strengths and weaknesses as well as challenges associated with this form of using public funds are discussed. A comprehensive presentation of the topic requires reference to practical implementations of participatory budgeting as exemplified by the capital city of Warsaw.

The analysis shows that involving citizens in the decision-making process concerning allocation of certain budgetary expenses of territorial self-government units through participatory budgeting requires meeting challenges associated with preparation and implementation of this initiative. It is worth noting that the strengths of this solution outweigh its weaknesses, and implementing the idea of participatory budgeting improves finance management. When analysing the situation in Warsaw city districts, the fund limits for participatory budgeting expressed in absolute values may seem large, but account only for 0.5%–1% of the district budget, which shows how little of the funds is left for management by citizens. Nevertheless, participatory budgeting should be considered an important instrument for finance management in territorial self-government units and its further development should be pursued.

Keywords: participatory budgeting, finance management, territorial self-government unit, capital city of Warsaw, finances

Translated by Małgorzata Magdalena Dworakowska