

# BUDŻET OBYWATELSKI

## Podstawy prawne stosowania

Budżet obywatelski (zwany także niekiedy partycypacyjnym) **jest mechanizmem niezdefiniowanym prawnie**. Formalnie budżet obywatelski jest rodzajem **konsultacji**, które JST przeprowadza z mieszkańcami. Podstawą do przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami są zapisy ustaw samorządowych.

## Opis mechanizmu

**Idea budżetu obywatelskiego polega na tym, że każdy mieszkaniec ma możliwość decydowania o wydatkowaniu środków z budżetu JST.** Służy to z jednej strony większej otwartości i użyteczności działania JST, z drugiej – pobudzeniu zainteresowania i aktywizacji mieszkańców w życiu publicznym. Budżet obywatelski może przyczynić się także do większej efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych, do budowania wśród mieszkańców poczucia identyfikacji ze społecznością lokalną oraz podniesienia poziomu zaufania mieszkańców do samorządu.

Pierwowzorem dla budżetów obywatelskich stosowanych przez polskie samorzady były rozwiązania wypracowane w Ameryce Południowej. Pierwszy budżet obywatelski zaistniał w 1989 r. w brazylijskim mieście Porto Alegre. W Polsce samorzady zaczęły wykorzystywać ten mechanizm kilka lat temu, pierwszy to rozwiązanie zastosował w 2011 r. Sopot. W ostatnich dwóch-trzech latach budżet obywatelski stał się bardzo popularny i JST na szerszą skalę zaczęły wprowadzać to rozwiązanie. Jest ono wykorzystywane przede wszystkim przez gminy, a także przez powiaty. W 2016 r. jako pierwsze uruchomiło swój budżet obywatelski województwo małopolskie (więcej informacji o tym pod adresem internetowym: [bo.malopolska.pl](http://bo.malopolska.pl)). Budżet obywatelski jest także stosowany przez jednostki pomocnicze gmin miejskich (dzielnice, osiedla). Jednostki pomocnicze w gminach wiejskich (sołectwa) mają ustawowo określony inny mechanizm, czyli budżet sołecki, którego idea jest zbliżona do idei budżetu obywatelskiego.

W Polsce **nie ma jednego modelu budżetu obywatelskiego**, a stosowane przez samorzady rozwiązania często różnią się istotnie. Ma to ogromny plus polegający na tym, że budżet obywatelski może być dostosowany do potrzeb i możliwości zarówno samorządu, jak i mieszkańców. Rodzi jednak zagrożenie w postaci odejścia od idei budżetu obywatelskiego.

Nie ma także powszechnie przyjętego pułapu środków, o których decydują mieszkańcy. Najczęściej jest to jednak ok. 1% budżetu JST, choć zdarzają się przypadki, że jest to trzy, a nawet więcej procent.

Uogólniając, można opisać budżet obywatelski stosowany przez JST w kilku etapach:

- określenie przez JST kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski oraz procedury jego stosowania,
- otwarty dla wszystkich mieszkańców, a czasami także dla organizacji obywatelskich, jednostek pomocniczych i innych podmiotów, nabór pomysłów na projekty albo projektów, które mają być sfinansowane w ramach budżetu obywatelskiego,
- formalna weryfikacja tych pomysłów/projektów przeprowadzana przez JST; weryfikacja dotyczy prawnych, formalnych i rzeczowych możliwości realizacji zgłoszonych pomysłów,

- otwarte dla wszystkich mieszkańców, ewentualnie innych podmiotów, głosowanie na pomysły/projekty, które przeszły pozytywnie weryfikację formalną,
- wybór pomysłów/projektów, które będą realizowane z budżetu JST; wybrane zostają te projekty, które otrzymały największą liczbę głosów mieszkańców i zmieściły się w puli środków przeznaczonej na budżet obywatelski w danym roku,
- realizacja wybranych pomysłów/projektów przez samorząd ze środków budżetowych.

Przejsie przez te etapy wymaga czasu, tak więc cała zasadnicza część budżetu obywatelskiego, od momentu otwarcia możliwości zgłaszania pomysłów do momentu wyboru tych, które będą realizowane, trwa kilka miesięcy (w zależności od liczby mieszkańców i zgłoszonych przez nich pomysłów). Oznacza to, że wybór pomysłów/projektów następuje w jednym roku, a ich realizacja w kolejnym, tak więc cały jeden cykl budżetu obywatelskiego trwa dwa lata.

### Zastosowanie

Budżet obywatelski można stosować w każdej JST, choć zdecydowanie łatwiej przeprowadzić go w mniejszych społecznościach lokalnych. Doświadczenia praktyczne pokazują jednak, że może być wykorzystywany zarówno w osiedlach czy dzielnicach, małych gminach wiejskich, jak i dużych miastach, powiatach, a nawet w województwach. Decyduje o tym w dużej mierze brak formalizacji tego mechanizmu, co pozwala na stosowanie wielu jego wariantów. Istotne jest jednak to, aby zachować w praktyce realną możliwość zgłaszania i wyboru przez mieszkańców przedsięwzięć, a także być konsekwentnym w ich realizacji.

Kluczowe znaczenie dla zachowania idei budżetu obywatelskiego ma procedura jego stosowania. Niezależnie od przyjętych rozwiązań powinna ona uwzględniać co najmniej:

- zasady i sposób składania propozycji pomysłów/projektów do budżetu obywatelskiego,
- sposób i kryteria oceny formalnej zgłoszonych propozycji,
- sposób i warunki głosowania na propozycje, które przeszły ocenę formalną,
- sposób i kryteria wyboru oraz realizacji pomysłów/projektów, które zostały wybrane.

Budżet obywatelski stosuje obecnie wiele samorządów, m.in.: Warszawa, Szczecin, Poznań, gmina Koszyce, Sztum, Tomaszów Lubelski czy powiat gostyński.

### Praktyczne wskazówki dotyczące wdrażania

Doświadczenia ze stosowaniem budżetu obywatelskiego wskazują, że **istotne znaczenie ma etap oceny formalnej** pomysłów/projektów zgłoszonych przez mieszkańców. Powinien być on przeprowadzony rzetelnie, tak aby wyeliminować ryzyko polegające na tym, że pomysły, które ostatecznie zostaną wybrane do realizacji, okażą się niewykonalne z przyczyn formalnych, prawnych czy rzeczowych. Jeżeli np. pomysł budowy placu zabaw w określonym miejscu, który został głosami mieszkańców wybrany do realizacji, nie zostaje potem wykonany, ponieważ teren wskazany przez mieszkańców się do tego nie nadaje, to obywatele zaczynają powątpiewać w sens swojego zaangażowania i decyzji. Ocena formalna pomysłów przed głosowaniem na nie pozwala zmniejszyć znacząco ryzyko późniejszych problemów z ich realizacją. Oczywiście nie da się tego ryzyka wyeliminować w całości. Jeżeli więc realizacja wybranego przez mieszkańców pomysłu natrafia na

trudności, np. związane z nienadającą się do tego lokalizacją, to samorząd powinien o tym poinformować wnioskodawców i ustalić z nimi nową lokalizację.

Istotną kwestią jest także **uspójnienie stosowania budżetu obywatelskiego z innymi mechanizmami, w szczególności inicjatywą lokalną**. Oba rozwiązania zawierają w sobie element zgłaszania przez mieszkańców pomysłów do realizacji przez JST, więc mogą być w pewnych wymiarach konkurencyjne. Dlatego niektóre samorządy określają inne priorytety przedsięwzięć dla budżetu obywatelskiego, a inne dla inicjatywy lokalnej, tak aby oba te mechanizmy się nie dublowały ani nie konkurowały z sobą.

W praktyce zdarza się także, że wybory mieszkańców nie w pełni odzwierciedlają interesy ogółu. Przykładem może być sytuacja, w której najwięcej głosów zdobywają projekty dotyczące szkół, dlatego że szkoły mobilizują rodziców do głosowania, a inne projekty nie mają za sobą tak silnych mechanizmów „zachęcających” do oddania na nie głosu. Może to doprowadzić do sytuacji, w której żaden projekt „pozaszkolny” nie będzie miał szans na realizację. W takich przypadkach, aby z kolei nie wykluczyć realizacji projektów szkolnych, bo przecież one także są potrzebne, JST może wprowadzić np. kilka kategorii tematycznych, których mogą dotyczyć zgłaszane projekty, i ustalić, że do realizacji trafiają projekty z każdej kategorii, które w jej ramach uzyskały najwięcej głosów.

Praktyka ujawniła także wątpliwości natury formalno-prawnej dotyczące różnych aspektów budżetu obywatelskiego, które zgłaszają wojewodowie. Z pewnością wiadomo, że nie można ograniczać pojęcia mieszkańca do osoby zameldowanej na terenie danej JST, ale mogą być to również osoby niezameldowane, a faktycznie zamieszkałe na jej terenie. Nie jest już jasna kwestia wieku mieszkańców. Z jednej strony ustawy samorządowe mówią o konsultacjach z mieszkańcami, a mieszkańcem jest każda osoba od urodzenia aż do śmierci. Z drugiej strony głosowanie wydaje się czynnością prawną, a więc mogą ją wykonywać osoby, które ukończyły 18. rok życia albo 13. (mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych). Samorządy zresztą w praktyce stosują w budżetach obywatelskich różne kryteria: 18 lat, 16 lat, 13 lat, bez ograniczeń wieku.

Wątpliwości budzi także inna, fundamentalna kwestia: czy budżet obywatelski może być realizowany w formule konsultacji społecznych. Istota budżetu obywatelskiego polega na tym, że decyzje mieszkańców są wiążące dla JST, a wynik konsultacji może, ale nie musi być uwzględniony przez samorząd. Budżet obywatelski jest w tym stanie rzeczy rodzajem nieformalnej umowy między JST a mieszkańcami, bez prawnych gwarancji wykonalności.