

структура України залишається «централізованою» [5, С. 102-103]. У доповіді робиться висновок, що «головною характеристикою української адміністративної структури є те, що субнаціональні уряди є продовженням центрального уряду» і що «лише на найнижчому рівні територіальних громад існує обрана громадянами виконавча влада, представлена особою мера, який має відповідати перед виборцями». Критиці піддана асиметрична структура територіального управління, неефективний розподіл обов'язків держави на різних рівнях, внутрішня напруженість та конфлікти інтересів на регіональному, субрегіональному рівнях через «двозмістовність та неефективність політичних та адміністративних рішень між різними рівнями територіальних урядів» [5, С. 103].

Отже, інституції Ради Європи та інституції ЄС продовжують активно вимагати завершення процесів децентралізації, посилення дієвості принципу субсидіарності і реалізації проекту «Європи регіонів», що викликає все більше питань з боку національних урядів щодо зламу національних обмежень в питаннях визнання самостійності регіонів, подвійного чи множинного громадянства, в політиці наднаціональної загальноєвропейської консолідації.

Список використаних джерел

1. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
2. Резолюція 1459 «Про ліквідацію обмежень на право голосу» – URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_715.
3. Chart of signatures and ratifications of Treaty 166 European Convention on Nationality Status as of 07/11/2017 – URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures>.
4. The Assembly of European Regions (AER) – URL: <https://aer.eu/>.
5. Report on the State of 2017 regionalisation in Europe – URL: https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWIPdmNkZGM/view.

*Andrzej Małkiewicz, profesor,
Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego
Bogdan Ślusarz, profesor,
Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego Uniwersytetu
Zielonogórskiego*

NOWE WYZWANIE WOBEC SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ W POLSCE – BUDŻET OBYWATELSKI

Demokracja jako forma ustroju państwa to nie tylko uczestniczenie obywateli w sprawowaniu władzy poprzez wybory. Powinni oni też mieć realne możliwości wypowiedzenia się w sprawach dotyczących państwa, regionu, miasta czy gminy, uczestniczenia w działaniach i decyzjach władz. Elementem demokracji jest partycypacja, polegająca na komunikowaniu się z władzą w ramach konsultacji

społecznych oraz na wzajemnym wspieraniu się organów władzy i obywateli w celu wspólnego podejmowania decyzji¹. Praktyczny udział mieszkańców w stanowieniu prawa lokalnego napotyka wiele trudności², niemniej istnieją w polskim systemie samorządowym instrumenty, które udział taki umożliwiają. Od dawna stosowane są takie tradycyjne formy jak prawo udziału obywateli w obradach rady gminy i jej komisji³, konsultacje⁴, wysłuchanie publiczne⁵, referenda lokalne⁶, różnorodne formy oddziaływania poprzez organizacje pozarządowe⁷.

¹ Małgorzata Giedła, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej*, w: Jan Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym. Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, t. V, Warszawa 2015, s. 181-193; Katarzyna Kajdanek, *Podmiotowość społeczności lokalnych w procesach przemian systemu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12, s. 47-64; Paweł Kuczma (red.), *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, Polkowice 2017; Wojciech Łukowski, *Partycypacja, czyli o trudnościach w dzieleniu się władzą*, „Zoon Politikon. Rocznik Naukowy Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych Collegium Civitas i Stowarzyszenia CAL” 2012 nr 3, s. 33-51; Iwona Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: Bogdan Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 21-43.

² Ewelina Kloc, *Udział mieszkańców w stanowieniu prawa przez organy samorządu terytorialnego – dobre prawo czy złudna iluzja*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 88-103; Ewa Tamara Szuber-Bednarz, *Podniesienie rangi udziału społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji szansą na większe zaangażowanie społeczne i rozwój samorządu terytorialnego czy zagrożeniem dla rozwoju tego samorządu*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 122-134.

³ Stanisław Bułajewski, *Bezpośredni i pośredni udział społeczności lokalnych w tworzeniu prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: Zbigniew Czarnik, Jerzy Posłuszny, Ludwik Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 413-423; Sebastian Gajewski, Aleksander Jakubowski, *Prawne problemy udziału mieszkańców w sesjach rady gminy i posiedzeniach jej komisji*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 147-164; Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska, *Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 280-303.

⁴ Tomasz Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 244-258; Małgorzata Ofiarska, *Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami – analiza rozwiązań przyjmowanych w uchwałach rad gmin*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 259-279.

⁵ Roman Marchaj, *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 164-179.

⁶ Wojciech Kręcisz, Wojciech Taras (wprowadzenie), *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001; Ewa Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym*, Łódź 2002; Izabela Skipioł, *Referendum gminne w sprawie likwidacji straży miejskiej – wybrane zagadnienia*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 180-197; Ryszard Zaradny, *Analiza wyników referendalnych i wyborczych w województwie lubuskim*, w: Maria Marczevska-Rytko,

W ostatnich latach pojawiły się w tym zakresie nowe możliwości. Należy do nich m.in. „teledemokracja”, czyli wykorzystanie elektronicznych środków przesyłu informacji⁸. Szczególnie istotnym elementem są „budżety partycypacyjne” – stanowiące jedną z form demokracji bezpośredniej jako fakultatywna forma partycypacji społecznej⁹. Istnieją też nowe utrudnienia, do których należy postępująca prywatyzacja¹⁰, konieczność uzgodnienia aspiracji różnorodnych lobby i grup interesu¹¹.

Budżet partycypacyjny, zwany też obywatelskim, polega na realizowaniu przez władze miejskie oddolnych inicjatyw, wychodzących od samych mieszkańców, w uzgodnieniu z nimi wpisywanych do oficjalnego budżetu miasta. Wcześniej zaproponowana lista zadań podlega konsultacjom społecznym, a zatwierdzona jest w głosowaniu mieszkańców. Po raz pierwszy zastosowano takie postępowanie w 1989 r. w 1,3 milionowym mieście Porto Alegre w Brazylii, potem w wielu innych miastach Ameryki Łacińskiej (do 2010 r. było ich ponad 500), w 1998 r. zaczęto jego implementowanie w Niemczech, od 2012 r. w Czechach, od 2014 r. we Francji. W

Stanisław Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 389-400.

⁷ Anna Duk-Majewska, Dorota Strus, *Aktualne problemy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, w: Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *op.cit.*, s. 443-450

⁸ Anna Bohdan, *E-demokracja w gminie na przykładzie internetowych konsultacji z mieszkańcami*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 305-322; eadem, *Rozwój e-administracji w gminach w dobie globalizacji*, w: Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *op.cit.*, s. 213-227.

⁹ Istnieje obszerna literatura z tego zakresu. Z najnowszych publikacji: Katarzyna Kajdanek, *Aktywność obywatelska a zaspokojenie potrzeb w miejskim systemie konsumpcji w świetle budżetów partycypacyjnych. Przykład Wrocławia*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne” t. 7, 2016, s. 87-101; Magdalena Kalisiak-Mędelska, *Budżet partycypacyjny. Rzeczywisty czy pozorny instrument partycypacji społecznej. Przykład Łodzi*, w: Ryszard Paweł Krawczyk, Andrzej Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 353-373; Jerzy Leszkowicz-Baczyński, *Aktywność społeczna w zbiorowościach miejskich: ograniczenia budżetów partycypacyjnych*, w: Anna Kotlarska-Michalska, Przemysław Nosal (red.), *Zaradność społeczna. Współczesne przejawy i ograniczenia*, Poznań 2016, s. 47-58; Eugeniusz Wojciechowski, *Problem budżetu obywatelskiego*, w: *ibidem*, s. 375-382.

¹⁰ Dagmara Hajdys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji samorządu terytorialnego*, w: R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *op.cit.*, s. 293-305; Jakub H. Szlachetko, *Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych a funkcja legislacyjna organów administracji publicznej. Kilka refleksji natury ogólnej*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 635-646.

¹¹ Katarzyna Kajdanek, Jacek Pluta, *Aktywność lokalna w przestrzeni publicznej a potencjał grup interesu*, „Przegląd Socjologiczny” 2016 nr 1, s. 101-124; Justyna Wasil, *Wybrane metody lobbingu stosowane w samorządzie terytorialnym*, w: B. Dolnicki (red.), *op.cit.*, s. 613-634.

Polsce po raz pierwszy opracowano budżet obywatelski w 2011 r. w Sopocie, w następnym roku w Zielonej Górze, Poznaniu i Elblągu, a obecnie jest stosowany w ponad stu polskich miastach. Spośród państw europejskich w Polsce realizuje go najwięcej miejscowości, na drugim miejscu znajdują się Niemcy. Warto odnotować, że w Niemczech w poparcie dla tej idei zaangażowały się fundacje związane z wszystkimi partiami politycznymi reprezentowanymi w parlamencie – Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung i Friedrich-Naumann-Stiftung¹².

W Brazylii budżet taki był i jest środkiem do zwalczania biedy i mechanizmem redystrybucji dóbr. Upośledzone grupy społeczne uzyskały narzędzie, pozwalające im poprawić swe położenie socjalne i warunki zdrowotne. W państwach Europy Zachodniej mniejszą rolę odgrywał czynnik społecznej redystrybucji, natomiast liczone na ulepszenie standardów w zakresie usług komunalnych, uzyskanie większej legitymacji decyzji władz miejskich, pozyskanie innowacyjnych pomysłów, wygenerowanie dialogu między samorządem a mieszkańcami. Odmienny model zastosowano w Christchurch w Nowej Zelandii, gdzie całościowy projekt budżetu miasta jest przyjmowany we wstępnej wersji przez radę miasta, przedstawiany mieszkańcom pod dyskusję, zgłaszają oni pisemnie swoje pomysły, a na spotkaniach z członkami samorządu dyskutują, czy są one zgodne z kompetencjami władz samorządowych, jakie implikują koszty i czy mogą zostać zrealizowane.

W Polsce, jak i w innych państwach Europy, o ich przyjęciu ostatecznie decyduje rada miasta, zadania wpisywane są do budżetu gminy na następny rok. Powinny być zrealizowane w ciągu 12 miesięcy, choć nie zawsze warunek ten jest wykonalny.

W Polsce nie istnieje żaden akt prawny regulujący kwestie budżetu partycypacyjnego. Samorzady wprowadzają tę instytucję w oparciu o swe ogólne kompetencje przewidziane ustawą o samorządzie gminnym. Rozwiązania wzorowane są na modelu zastosowanym w Sopocie, choć znaleziono różne warianty dotyczące procedury głosowania.

Przygotowywanie budżetu obywatelskiego daje mieszkańcom możliwość autentycznego współdecydowania o przeznaczeniu części środków z lokalnego budżetu, jest też środkiem edukacji w sferze samorządności – uczy mieszkańców przyglądania się mechanizmom konstruowania lokalnych budżetów i wydawania środków, pozwala na świadome angażowanie się obywateli w kształtowanie przestrzeni publicznej, dotyczy realizacji określonych przedsięwzięć przy jasno określonych, ograniczonych środkach finansowych. Jego skutkiem jest ukształtowanie i utrwalenie w świadomości mieszkańców przekonania, że jakość ich życia w znacznym stopniu zależy od ich własnego zaangażowania w podejmowanie decyzji.

Przygotowanie budżetu obywatelskiego zaczyna się od wydzielenia z budżetu miasta części pieniędzy, o których mieszkańcy decydują na co zostaną wydane.

¹² Arkadiusz Stempin, *Meandry budżetu partycypacyjnego w Niemczech*, w druku.

Wielkość środków mieści się pomiędzy 0,6 % a 2 % ogólnego budżetu miasta, co oznacza przeznaczenie na realizację projektów sum od kilkuset tysięcy zł, do 25 milionów we Wrocławiu i w Warszawie; w Zielonej Górze w 2016 roku wydzielono sześć mln zł¹³.

Obywatele zgłaszają urzędowi miejskiemu projekty, poddawane są one wstępnej weryfikacji przez urzędników, którzy sprawdzają czy nie są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa oraz usuwają projekty niewykonalne. Następnie odbywa się głosowanie, poprzez trwające kilka dni indywidualne przekazywanie głosów, bądź to osobiście w Urzędzie Miejskim, bądź przez Internet. Ostateczne zatwierdzenie projektów dokonuje się mocą uchwały budżetowej rady miasta, gdyż zgodnie z polskim prawem tylko ona ma taką kompetencję.

Szczegółowe rozwiązania są różne, np. w Zielonej Górze w pierwszej edycji w 2013 r. każdy pełnoletni mieszkaniec mógł poprzeć pięć projektów, nadając każdemu rangę od 1 do 5. W następnym roku podzielono projekty na duże (koszt realizacji ponad 150 tys. zł) i małe, głosujący mógł poprzeć jeden projekt duży i pięć małych. W 2016 r. podzielono projekty na ogólne i oświatowe, w 2017 r. zrezygnowano z oświatowych. W wyniku realizacji projektów powstały takie obiekty jak trasa rowerowa, boiska sportowe, wieża lęgową dla jerzyków (to taki gatunek ptaków).

Zasady przygotowania, zatwierdzania i realizacji tej inicjatywy rodzą wiele sporów. Burzliwe dyskusje dotyczą regulaminu głosowania, w szczególności technik gwarantujących każdemu oddanie tylko jednego głosu, roli Rady Miasta w przygotowaniu i realizacji budżetu obywatelskiego, jego wielkości. Cała procedura jest dopiero w trakcie narodzin, nie jest nigdzie w Polsce w pełni sformalizowana. Niemniej już widać, że przygotowywanie i realizowanie budżetów obywatelskich stało się ważnym czynnikiem aktywizacji mieszkańców tych miast, w których je zastosowano.

Jesteśmy świadkami narodzin nowego mechanizmu demokracji bezpośredniej, który pozwoli na szerszą niż dawniej partycypację mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących ich miasta. Być może w przyszłości znajdzie szersze zastosowanie, tworząc lepsze warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Ryszard Zaradny, profesor

Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego

SYSTEM WYBORCZY DO SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Termin „demokracja” jest wieloznaczny i często nadużywany. Konkretnie formy demokracji tworzone były w zależności od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, jak i utrwalonych struktur państwowych oraz wzorców działań politycznych. Od początku XX wieku za niezbędny dla uznania określonego systemu

¹³ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/pytania-i-odpowiedzi-wbo-2016> (dostęp: 20.09.2017 r.); <http://zielonagora.naszemiasto.pl/artukul/budzet-obywatelski-2016-sami-mozemy-zadecydowac-na-jakie,3545332,art,t,id,tm.html> (dostęp: 20.10.2017 r.).