Jarosław Sułkowski¹

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet Łódzki

PRZEDWCZESNA USTAWA O BUDŻECIE PARTYCYPACYJNYM

1. Wstęp

Budżet partycypacyjny jest w Polsce instytucją nową, która stosunkowo niedawno pojawiła się w Europie; nieco dłuższą tradycję ma w Ameryce Łacińskiej i Południowej. W 2009 r. uchwalono dwieście budżetów partycypacyjnych, na świecie około tysiąca, a populacja objęta tą formą uczestnictwa we władzy w 2009 r. objęła ponad 8 000 000 ludzi². Każdego roku przybywa miast i państw, w których władze lokalne decydują się na włączenie obywateli w proces redystrybucji pieniędzy publicznych.

Budżet partycypacyjny należy postrzegać w szerszej perspektywie – jako skutek globalizacji, przykład licznych form e-demokracji, dowód zainteresowania obywateli polityką lokalną, przejaw polityzacji samorządu, a także jako pochodną zniechęcenia polityką ogólnokrajową i przykład autonomii społeczeństwa względem państwa³. Skoro jest on elementem pewnej rysującej się tendencji, wydaje się, że jego znaczenie polityczne, a w konsekwencji prawne, będzie rosło.

¹ Stypendysta V zadania projektu pn. „Podnoszenie kwalifikacji kadry akademickiej WPiA” – stypendia dla młodych doktorów w projekcie „Kształcenie kadr dla potrzeb rynku flexicurity i gospodarki opartej na wiedzy – oferta kierunków nauk humanistyczno-społecznych UE”.

² Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 8, iss. 2, art. 9, s. 1–3.

³ A. Rendón Corona, *Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo*, „Polis” 2004, vol. 1, s. 29.

2. Geneza budżetu partycypacyjnego

Przyczyny wprowadzenia i rozpowszechniania się budżetu partycypacyjnego są wieloaspektowe – mają charakter ustrojowy, politologiczny, socjologiczny, kulturowy i psychologiczny⁴. Do pierwszej grupy należałoby zaliczyć przede wszystkim kryzys demokracji pośredniej, polegający na dominacji parlamentu z przedstawicielami niewłaściwie rozumiejącymi swoją rolę oraz zawłaszczanie przestrzeni lokalnej przez centralnie kierowane partie polityczne. Współczesne partie są organizacjami motywującymi wyborców niezdecydowanych, ich polityczna agenda dotyczy spraw wywołujących emocje i wzburzenie, a nie spraw istotnych. Budżet partycypacyjny jawi się jako interesująca alternatywa wobec takiej taktyki działania partii politycznych.

Z punktu widzenia socjologicznego popularność budżetu obywatelskiego wynika z braku czasowości polityki, tj. dominacji w niej celów krótkoterminowych, jednorazowych. Współcześnie procedowanie spraw publicznych stało się sekwencyjne (od sprawy do sprawy), jednowątkowe (dotyczy jednej sprawy), jednościeżkowe (daną sprawę analizuje się pod jednym kątem), a w procesie tym uczestniczy ograniczona i stała liczba podmiotów, głównie partii politycznych. Sprawy publiczne cechuje jednak ciągłość, wielowątkowość, wielościeżkowość, a grupa podmiotów związana z określoną sprawą stale zmienia się⁵. Budżet partycypacyjny jest więc reakcją na brak dyskursu

⁴ Problematyka ta doczekała się licznych opracowań – zob. m.in.: *Hope for Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide*, NELSON DIAS, Portugalia 2014; W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013; G. Allegretti, *Deepening democracy via participatory budgeting*, 23rd November 2012, Auckland – Council and Board Members, <http://www.aucklandcouncil.govt.nz/EN/planspoliciesprojects/plansstrategies/Councilstrategies/Documents/giovanniallegrettiparticipatorybudgeting.pdf/>; D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 15–23; *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual* *Manual de Escuela de Políticas de Participación Local Proyecto Parlocal*, A. Falck, P. Paño Yáñez (eds.), CEDMA, Hiszpania 2011; Alberto J. Olvera, *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*, Mexico 2009; Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*, „International Journal of Urban and Regional Research”, March 2008, vol. 1 (32); D. A. Crocker, *Deliberative Participation in Local Development*, „Journal of Human Development” 2007, 3 (8), s. 431–455; A. Shah, *Participatory Budgeting*, The World Bank, Washington 2007; *Public Participation Budget-making Fostering Public Participation in Budget-making Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan*, R. Ahmad, E. Thébaud Weiser (eds.), Asian Development Bank, The Asia Foundation, Filipiny 2006.

⁵ A. Peisert, *Demokracja deliberacyjna i co z niej wynika dla praktyki*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/demokracjadeliberacyjna.pdf/>.

i deliberacji w życiu politycznym i społecznym. Można go także uznać (tak jak inną formę demokracji bezpośredniej – inicjatywę ludową) za czynnik racjonalizujący funkcjonowanie państwa demokratycznego⁶.

Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego i jego rozwój to także efekt globalizacji polityki i prawa – stąd bierze się popularność rozwiązań zastosowanych w brazylijskim Porto Alegre w 1989 r. Jest to również efekt rozwoju techniki, Internetu, licznych form e-demokracji oraz ułatwień w porozumiewaniu się większej liczby osób⁷. Dzięki nowym rozwiązaniom technicznym powstały nowe metody głosowania (e-voting), konsultowania społeczności: NIMBY (*Not In My Back Yard* = „nie na moim podwórku”), YMIBY (*Yes, In My Back Yard* = „tak na moim podwórku”⁸), BANANA (*build absolutely nothing anywhere near anything* = „nie budujcie czegokolwiek w jakimkolwiek miejscu w mojej okolicy”)⁹.

Instrumenty te niosły ze sobą określone konsekwencje psychologiczne – pozwalały na stworzenie między członkami określonej społeczności większego poczucia wspólnoty. Dlatego też popularność zyskały liczne formy konsultacji, instytucja *community cabinets* w Australii, czy też coraz częstsze w Polsce procedury „re-call” – odwoływania podmiotów sprawujących władze lokalne. Budżet partycypacyjny jest kolejnym przykładem zapewnienia sobie przez społeczność lokalną wpływu na kształt lokalnej polityki.

3. Istota budżetu partycypacyjnego

Z uwagi na popularność budżetu partycypacyjnego oraz stosowanie go głównie na poziomie lokalnym, niełatwe jest skonstruowanie precyzyjnej definicji tej instytucji. W najogólniejszym ujęciu budżet partycypacyjny polega na udziale nie-reprezentantów (podmiotów niewybieralnych) w aloka-

⁶ Manuel Contreras Casado, *Parlamento y participación directa de los ciudadanos*, „Anuario jurídico de La Rioja” 1997, nr 3, s. 229.

⁷ J. Font, *Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa*, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) Universitat Autònoma de Barcelona, referat wygłoszony na konferencji dotyczącej demokracji partycypacyjnej na Uniwersytecie w Walencji w czerwcu 2003 r., <https://n-1.cc/file/download/431696/>.

⁸ Szerzej zob.: *From NIMBY to YIMBY: New cultures of local decision-making*, Fundacja SITRA, <http://www.sitra.fi/en/projects/nimby-yimby-new-cultures-local-decision-making/>; *From NIMBY to YIMBY: Strategies and techniques to garner community support for affordable housing development*, California, Department of Housing and Community Development Housing Policy Development Division, December 2006, http://www.hcd.ca.gov/hpd/nimby_yimby0507.pdf/.

⁹ P. Stankiewicz, *NIMBY, YIMBY czy BANANA?*, „Ecomanager” 2012, no. 11, s. 31–32.

cji środków budżetowych. Konieczne jest jednak rozbudowanie tej definicji o trzy istotne zastrzeżenia.

Po pierwsze, budżet partycypacyjny musi być instytucją przynależną do demokracji deliberacyjnej, rozumianej jako demokracja oparta na publicznym procesie komunikacji, zorientowanym na poszukiwanie odpowiednich argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami omawianych kwestii. Budżet musi być więc częścią dyskusji, debaty, dialogu – jako centralnego elementu demokracji.

Po drugie, budżet partycypacyjny musi być instytucją legitymizującą lokalne cele polityczne i przez to samą władzę lokalną. Włączenie członków wspólnoty w alokację środków budżetowych pozwala zorientować się w realiach budżetowych, w potrzebach mieszkańców, a przez wybór celów wzmacnia identyfikację jednostki ze wspólnotą lokalną i rozwija postawy obywatelskie¹⁰. Wybór celów zmusza przy tym do myślenia w kategoriach wspólnotowych – propozycje własne należy zestawiać z propozycjami innych mieszkańców. W ten sposób własne żądania konfrontuje się z możliwościami ich realizacji¹¹.

Po trzecie, budżet partycypacyjny musi prowadzić do zwiększenia przejrzystości finansowania i funkcjonowania administracji, a zatem do stworzenia realnych mechanizmów kontroli społecznej. Efekt ten da się osiągnąć pod warunkiem powtarzalności tworzenia tego budżetu. Tylko wtedy bowiem możliwe jest połączenie przeszłości (*the record of the past*) i przyszłości. Zestawienie takie daje obraz tego, na co środki były przekazane, a jakie cele nie były nim objęte, ponadto pozwala na weryfikację celowości i skuteczności finansowania określonych projektów.

Co istotne, przy definiowaniu budżetu partycypacyjnego nie da się jednoznacznie przesądzić roli członków wspólnoty w finansowaniu projektów. Jest tak dlatego, że w procesie wyłaniania projektów do finansowania pojawiają się niekiedy podmioty trzeciego sektora, które współfinansują projekt i zastrzegają sobie prawo do współdecydowania. Przede wszystkim jednak w różnych rozwiązaniach funkcjonujących na świecie mieszkańcy są decydentami, a czasem „tylko” konsultantami w sprawie¹². Ważne jednak, by budżet partycypacyjny dawał konkretne możliwości stworzenia przestrzeni

¹⁰ B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, October 2000, http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_PB.pdf/, s. 2.

¹¹ M. Rachwał, *Budżet partycypacyjny jako nowa forma współdecydowania o finansach lokalnych*, „Przegląd Polityczny” 2013, nr 4, s. 183.

¹² Wziąwszy pod uwagę (między innymi) kryterium stopnia decyzyjności członków wspólnoty, w nauce wyróżnia się sześć modeli budżetów partycypacyjnych: 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 – zob. Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Participatory...*, s. 6–8.

decyzyjnej dla zwykłych obywateli, którzy okazują się zdolni do zarządzania zasobami publicznymi¹³.

4. Ustawa o budżecie partycypacyjnym – potrzebna czy przedwczesna?

Funkcjonujące obecnie w Polsce mechanizmy włączania obywateli w alokację środków publicznych są bardzo uproszczoną formą budżetu partycypacyjnego. Mimo ich rosnącej popularności nie mają zbyt wielu cech „klasycznego budżetu partycypacyjnego”. Ich uchwalanie jest obecnie zjawiskiem nowym, dynamicznym, spontanicznym i wciąż znajdującym się w początkowej fazie. Konieczne jest teraz propagowanie idei ich uchwalania, włączania w ten proces coraz szerszej liczby członków wspólnot lokalnych, edukowanie i kształtowanie przy tej okazji postaw obywatelskich oraz poszerzanie świadomości politycznej i prawnej lokalnych decydentów oraz eliminowanie czynników zniechęcających do udziału w tej formie demokracji bezpośredniej¹⁴. Rację ma Juliet Marrifield, twierdząc, że edukacja obywatelska i rozwój wspólnot lokalnych „idą ręką w rękę”¹⁵. Zatem uchwalenie ustawy o budżecie partycypacyjnym byłoby teraz aktem przedwczesnym i to z wielu powodów.

Przede wszystkim, choć obecnie w Polsce nie istnieje regulacja prawna odnosząca się wprost do budżetu partycypacyjnego, to jednak można odnaleźć określone postanowienia różnych ustaw, które mogą okazać się przydatne dla stworzenia mechanizmów włączenia obywateli w alokację środków publicznych. Największe znaczenie ma ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶ (dalej: u.s.g.), która przewiduje pewne możliwości partycypacji obywateli w sprawach lokalnych w oparciu o przepisy o funkcjonowaniu jednostek pomocniczych gminy bądź z uwzględnieniem przepisów o konsultacjach społecznych.

Gdy chodzi o tę pierwszą możliwość, tj. partycypację obywateli, chyba dodać należy w czym partycypować będą obywatele przy wykorzystaniu jednostek pomocniczych gminy, to należy przypomnieć, że zgodnie z art. 5

¹³ R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 138.

¹⁴ Na temat przyczyn absencji obywateli w tworzeniu budżetu partycypacyjnego zob.: V. L. Sedano Mayhua, *Causas del ausentismo ciudadano en el presupuesto participativo municipal. Desde un enfoque de Comunicación para el Desarrollo*, Lima 2007.

¹⁵ J. Merrifield, *Learning citizenship*, IDS Working Paper, no. 158, <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp158.pdf>, s. 29–30.

¹⁶ Dz. U. 2013, poz. 594, ze zm.

ust. 2 u.s.g. jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy, z zastrzeżeniem, że zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy (art. 5 ust. 3 u.s.g.). Natomiast art. 35 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Gmina dysponuje więc dość znaczną swobodą w zakresie tego, czy utworzyć jednostkę pomocniczą oraz jak ją zorganizować – ważne jednak, by proces ten był wynikiem konsultacji z mieszkańcami. Co istotniejsze, do wyłącznej właściwości rady gminy należy także ustalenie zasad przekazywania jednostkom pomocniczym składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

Z punktu widzenia funkcjonowania budżetów partycypacyjnych istotne znaczenie ma to, że jednostki pomocnicze mogą zarządzać i korzystać z mienia komunalnego oraz rozporządzać dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie, a ponadto, że są uprawnione do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, co określa statut gminy. Tak więc jednostki te – w ramach budżetu gminnego – dysponują swobodą w zakresie decydowania, na co przypadające im środki mogą zostać przeznaczone.

Najczęściej tworzonymi jednostkami pomocniczymi są sołectwa, dzielnice i osiedla. Względem każdej z tych jednostek ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim¹⁷ zawierają dodatkowe unormowania. W osiedlach istnieje możliwość ustalenia, że organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców, co daje członkom wspólnoty realny wpływ na przebieg, nie lepiej: na realizację spraw¹⁸. Podobnie w sołectwie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie. Z przepisów prawa bezpośrednio nie wynika, kto tworzy zebranie wiejskie, rozumiane jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie. Należy jednak zgodzić się, że tworzą je mieszkańcy mający prawa wyborcze, z tym że usytuowani przestrzennie przez miejsce zamieszkania na terenie utworzonych pomocniczych jednostek podziału wewnętrznego gminy¹⁹. W dzielnicy z kolei organem uchwałodawczym (i przedstawicielskim) jest maksymalnie 21-osobowa rada.

¹⁷ Dz. U. 2014, poz. 301, ze zm.

¹⁸ Podmiot ten dysponuje domniemaniem właściwości – zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 36 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012.

¹⁹ Zobacz wyrok WSA we Wrocławiu z 9 marca 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 425/13, CBOSA.

Szczególne znaczenie ma również fundusz sołecki przewidziany w ustawie o funduszu sołeckim, która stanowi, że rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w uchwale, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Środki tego funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Niestety fundusz sołecki odnosi się wyłącznie do sołectw, a więc do gmin wiejskich, jego przydatność jest więc ograniczona.

Przywołane ustawy stwarzają nie tylko szanse na włączenie obywateli w proces decyzyjny przy wykorzystaniu form/instytucji demokracji bezpośredniej, gwarantują także określone uprawnienia w sferze gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Jednostki pomocnicze działają jednak zawsze w granicach prawnych wyznaczonych przez rady gminy i – co oczywiste – nie mogą realizować wyłącznych kompetencji organów gminnych. Jednostki te nie tworzą własnych budżetów, przekazywane im środki finansowe są wydatkami budżetu gminy i jako część budżetu gminnego muszą być planowane tak samo szczegółowo oraz umieszczane w układzie wykonawczym budżetu.

Drugą możliwością włączenia mieszkańców w alokację środków budżetowych są konsultacje z członkami danej wspólnoty. Z tego punktu widzenia znaczenie ma przede wszystkim regulacja zawarta w art. 5a u.s.g., który stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji określa uchwała rady gminy. Ustawa wyróżnia więc dwa rodzaje konsultacji – te dotyczące budżetu partycypacyjnego mieściłyby się w pojęciu „innej sprawy ważnej dla gminy”. Nie ma zatem przeszkód, aby rada gminy stosowną uchwałą wprowadziła konsultacje budżetu gminnego z mieszkańcami. W związku z konsultacjami gminnymi pozostaje regulacja dotycząca statutu gminy, który może regulować także tryb pracy organów gminy i zawierać przepisy dotyczące konsultacji czy opiniowania w ramach działania organów i jednostek gminy.

Budżet partycypacyjny nie stanowi samodzielnego planu finansowego, dotyczącego środków wyodrębnionych z zasobów gminy i niezależnych od jej budżetu. Jest to, w istocie, plan podziału pewnej kwoty, uwzględnionej w budżecie gminy, co do przeznaczenia której mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia się, zwykle w formie konsultacji społecznych²⁰. Rada gminy ma także obowiąz-

²⁰ K. Czarnecki, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1, s. 131.

zek – wynikający z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ – przyjęcia uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, a więc opracowania i uchwalenia procedury tworzenia budżetu gminnego. W jej ramach mieszczą się m.in. wymogi dotyczące materiałów informacyjnych przedkładanych przez zarząd gminy radzie oraz wymagania odnośnie do szczegółowości budżetu. W ramach procedury może zostać dokładnie określony sposób, w jaki mieszkańcy mogą składać wnioski co do budżetu gminnego (w sposób zorganizowany lub indywidualny) oraz tryb rozpatrywania tych wniosków.

Na marginesie trzeba też wspomnieć, że obywatele mogą współuczestniczyć w kształtowaniu wydatków budżetowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²², a dokładnie na podstawie przepisów o realizacji zadania publicznego wyłonionego w drodze konkursu (art. 12 ust. 1).

Drugi argument za uznaniem decyzji o uchwaleniu ewentualnej ustawy o budżecie partycypacyjnym za przedwczesną ma także związek z regulacjami prawnymi. Otóż, jak wynika z raportu Rady Europy z dnia 17 listopada 2011 r. na temat roli samorządów lokalnych w ustalaniu budżetów partycypacyjnych²³, na 24 zbadane państwa tylko w 9 z nich²⁴ istnieje regulacja dotycząca budżetu partycypacyjnego – przede wszystkim w ustawach o finansach publicznych oraz w aktach prawnych dotyczących uchwalania budżetów lokalnych. W niektórych państwach (Bułgaria, Grecja, Słowenia) na samorządy lokalne nałożono obowiązek wykorzystywania mechanizmów partycypacyjnych w tworzeniu budżetów, w innych państwach (Malta, Finlandia) jedynie zachęca się samorządy do korzystania z tych mechanizmów. W kilkunastu państwach²⁵ nie ma regulacji prawnej budżetu partycypacyjnego lub też dopiero trwają prace nad ich stworzeniem. W niektórych krajach (Chorwacja, Francja, Hiszpania) przyjmuje się, że budżet „obywatelski” powinien być normowany w prawodawstwie lokalnym. Raport ten ukazuje więc „wstrzemięźliwość” ustawodawców w tworzeniu stosownych aktów prawnych, a czasem intencję pozostawienia tej problematyki w gestii władz lokalnych.

Ustawowemu regulowaniu budżetów obywatelskich przeczy również istota tej instytucji – oddolnego mechanizmu partycypacji członków społeczności lokalnej. Przepisy mogłyby narzucić gminom szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury budżetowej i nie pozwoliłyby w ten sposób samorzą-

²¹ Dz. U. 2013, poz. 885, ze zm.

²² Dz. U. 2014, poz. 1118, ze zm.

²³ N. Vodusek. A. Biefnot, *Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level. Legal framework and current practice in member states*, Strasbourg, 17 October 2011.

²⁴ Są to Bułgaria, Dania, Grecja, Gruzja, Finlandia, Malta, Polska, Słowenia i Ukraina.

²⁵ Są to m.in. Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Estonia, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Monako, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Turcja, Wielka Brytania.

dom dostosować praktyki tworzenia tych budżetów do lokalnego kontekstu i dostępnych zasobów finansowych i ludzkich. Ponadto, należy powątpiewać w skuteczność takiej regulacji – bez woli politycznej, mobilizacji społecznej, należytego poziomu edukacji i kultury obywatelskiej ustawa o budżecie partycypacyjnym mogłaby się okazać pustym aktem prawnym.

Wprowadzenie określonych regulacji prawnych byłoby trudne także dlatego, że konstrukcje budżetów partycypacyjnych charakteryzują się różnorodnością na bardzo dużą skalę. Właściwie nie istnieją dwa takie same budżety partycypacyjne²⁶. Ustawodawca z istoty unifikujący ten mechanizm partycypacyjny mógłby doprowadzić do unicestwienia różnic mających znaczenie lokalne. Nie ulega wątpliwości, że pewne odmienności w procedurze tworzenia budżetu partycypacyjnego mogą wynikać z charakteru danej wspólnoty, decydującej się na jego utworzenie. Inaczej proces ten przebiegałby w miastach wojewódzkich, inaczej w powiatowych, różnice mogłyby wynikać z tego, czy miasto jest ośrodkiem uniwersyteckim, a co za tym idzie, czy przebywa w nim napływowa populacja studentów. Można sobie także wyobrazić odmienności między miastem-uzdrowiskiem a miastem niemającym takiego statusu itd. Trudno byłoby ustawodawcy (jeśli jest to w ogóle możliwe) uchwycić specyfikę lokalną, a ona przecież jest kluczowa dla budżetu partycypacyjnego.

Tworzenie budżetów partycypacyjnych jest zjawiskiem nowym i dynamicznym. Instytucja ta znajduje się w początkowej fazie rozwoju (*in statu nascendi*), obecnie w zasadniczej części opiera się na spontaniczności i jest instrumentem wychodzącym poza granice instytucjonalne systemu politycznego²⁷. Zbyt wcześnie na formułowanie jednoznacznych postulatów o jej rozbudowaniu. Wydaje się jednak zasadne analizowanie funkcjonowania budżetu partycypacyjnego pod kątem konieczności wprowadzenia określonych mechanizmów prawnych korygujących proces jego stosowania, np. w kontekście propagowania tej formy włączania członków wspólnoty w oddziaływanie na sprawy polityczne.

5. Podsumowanie

Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych niesie ze sobą pewne trudności. Otwarta wciąż pozostaje kwestia związania władz miejskich wybranymi projektami. Projekty te nie muszą być „spójne” ze strategią danej

²⁶ Y. Cabannes, *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals*, „UN Habitat UMP LAC”, Series 140, s. 1–65, Urban Management Programme / UN-HABITAT, Quito, Equador 2004.

²⁷ F. Llamas Sánchez, *Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales*, „Intervención Psicosocial” 2004, vol. 13, s. 343.

społeczności ustalonej przez jej władze i mogą kolidować z polityką lokalną. Niejasne jest także, jaka część budżetu gminy może być przesunięta na realizację budżetu obywatelskiego, co z kolei grozi jego instrumentalnym traktowaniem przez lokalnych polityków. Problemów tych jednak – przynajmniej na razie – nie trzeba rozwiązywać prawnie. Łatwość w uchwalaniu aktów prawnych jest charakterystyczna dla polskiego ustawodawcy. Ustawa jawi się niejednokrotnie jako najlepszy sposób na upowszechnienie określonej idei czy jej poprawienie. Zbyt krótka jest perspektywa czasowa i zbyt mały jeszcze zasób doświadczeń, by konieczna była reakcja ustawodawcy. Dopóki nie nastąpi rozpowszechnienie idei budżetu obywatelskiego i nie przybierze on jakiegoś wykrystalizowanego kształtu, dopóty ustawodawca powinien powstrzymać się od podejmowania działań prawotwórczych.