



Waldemar Jagodziński
dr
Uniwersytet Łódzki
e-mail: waldek_jagodzinski@wp.pl
ORCID: 0000-0002-6148-8703



Budżet obywatelski jako instrument zarządzania publicznego. Perspektywa aksjologiczna

Streszczenie

Budżet obywatelski to zagadnienie multidyscyplinarne, które przyciąga m.in. uwagę prawników, administratywistów, socjologów, a nawet ekonomistów. Ze względu na tkwiący w tej instytucji potencjał partycypacyjny stanowi ona współcześnie jeden z ważniejszych instrumentów zarządzania publicznego. Warto zatem przyjrzeć się jej z perspektywy aksjologicznej, by móc udzielić odpowiedzi na pytanie, czy budżet obywatelski posiada wyłącznie wartość relacyjną, czy również cechuje go wartość autonomiczna. Celem niniejszego artykułu jest więc dyskusja nad aksjologicznym charakterem instytucji budżetu partycypacyjnego.

Do realizacji tak sformułowanego celu posłużono się metodą dogmatycznoprawną, która umożliwiła dokonanie analizy obowiązującego stanu prawnego oraz poglądów doktryny, jak również metodą analizy i krytyki piśmiennictwa, która pozwoliła nie tylko wyjaśnić istotę partycypacji społecznej na gruncie wybranych nauk, lecz także sformułować odpowiedź na pytanie, czy instytucja budżetu obywatelskiego posiada wartość relacyjną, czy autonomiczną.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że z punktu widzenia władz samorządowych budżet obywatelski ma zarówno wartość relacyjną, gdyż recypuje wartości doktrynalno-polityczno-prawne, jak i autonomiczną, ponieważ stosowanie tego narzędzia przez władze samorządowe może wpływać na ewolucję wartości kulturowo-społecznych wspólnot lokalnych.

Słowa kluczowe: aksjologia lokalnych społeczności, aksjologia ustawodawcy, budżet obywatelski, partycypacja publiczna, redystrybucja władzy

Wprowadzenie

Budżet obywatelski jako przejaw idei udziału obywateli w procesie realizacji zadań państwa to zagadnienie o charakterze multidyscyplinarnym, znajdujące się na pograniczu dyskursu administracyjnoprawnego, politologicznego, socjologicznego, nauk o administracji, nauk o zarządzaniu czy geografii społeczno-ekonomicznej. Próba holistycznego ujęcia tytułowej instytucji prawa administracyjnego podsygnalizowała wybór metod badawczych, umożliwiających realizację celu niniejszego artykułu, którym jest dyskusja nad aksjologicznym charakterem instytucji budżetu partycypacyjnego stanowiącego instrument zarządzania publicznego. Efektem tej dyskusji ma być odpowiedź na pytanie, czy budżet obywatelski ma wyłącznie wartość relacyjną, czy także wartość autonomiczną. Ze względu na tak sformułowany cel zastosowano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metodę dogmatycznoprawną. Celem takiego zabiegu metodologicznego miało być osadzenie procesu badawczego „w globalnym systemie społeczno-poznawczym i w dorobku teoretycznym”¹ wybranych dziedzin, co z kolei miało zagwarantować obiektywizację procesu badawczego.

Istota budżetu obywatelskiego

Jedną z tendencji współczesnego prawa administracyjnego jest dążenie do zaangażowania społeczeństwa w proces podejmowania decyzji przez władze publiczne. Innymi słowy, chodzi o rozwój idei partycypacji społecznej (choć właściwsze byłoby określenie „idea partycypacji publicznej”; ta kwestia terminologiczna zostanie wyjaśniona w dalszej części tekstu). Przejawem takiego działania jest budżet obywatelski.

W celu wyjaśnienia istoty budżetu obywatelskiego zastosowana zostanie metoda dogmatycznoprawna, natomiast głównym przedmiotem analizy będzie art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym² (dalej: *usg*). Należy jednak podkreślić, że budżet obywatelski może być realizowany we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, natomiast w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu jego utworzenie jest obligatoryjne.

Ustawodawca nie podał w przywołanej ustawie definicji legalnej omawianego pojęcia, dlatego też liczne definicje opracowała doktryna. Przykładowo A. Rytel-Warzocho uważa, że

1 K. Kuciński, *Zmagania z niewiedzą*, Warszawa 2021, s. 116.

2 Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.

głównym celem budżetu obywatelskiego jest uspołecznienie procesu budżetowania na poziomie lokalnym. Całoroczny plan finansowy jest w dalszym ciągu formalnie przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki lokalnej, jednakże mieszkańcy mają wpływ na to, jakie inwestycje publiczne powinny być traktowane priorytetowo³.

Zgodnie natomiast z art. 5a ust. 3 usg budżet obywatelski stanowi szczególną formę konsultacji społecznych. Zgodnie z ust. 4 przytoczonego artykułu mieszkańcy w ramach budżetu obywatelskiego w bezpośrednim głosowaniu corocznie podejmują decyzję w zakresie wydatkowania części budżetu gminy. Szczególnie ważne jest podkreślenie, że ustawodawca postanowił uregulować rozstrzygający, a nie tylko doradczo-opiniujący charakter budżetu obywatelskiego w ten sposób, że zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Ponadto ustawodawca podkreślił, że w toku prac nad projektem ustawy budżetowej rada gminy nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań, które zostały wybrane w ramach budżetu obywatelskiego.

Słusznie w literaturze przedmiotu podkreśla się, że budżet partycypacyjny nie stanowi szczególnego rodzaju konsultacji, które cechują się doradczo opiniującym charakterem. Z tego też względu M. Mączyński postuluje, by budżet obywatelski postrzegać jako szczególny proces decyzyjny wpisujący się „w mechanizmy współrzędzenia wywodzące się z idei rządzenia publicznego (*public governance*) zakładające rządy prowadzone we współpracy z partnerami społecznymi albo mieszkańcami”⁴.

W literaturze przedmiotu opracowano minimalny zestaw cech, którymi powinien odznaczać się budżet partycypacyjny. Są to:

- a) „dyskusja na temat przeznaczenia środków budżetowych;
- b) zasięg miasta lub innej zdecentralizowanej jednostki, posiadającej wybieralne organy uchwałodawcze, określone zasoby finansowe oraz własną administrację;
- c) powtarzający się corocznie charakter;
- d) istnienie określonych form deliberacji publicznej w postaci spotkań/forów;
- e) przynajmniej minimalny stopień odpowiedzialności za efekty procesu BP”⁵.

3 A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, nr 1, s. 67, cyt. za R. Kęszczyk, *Wspólne dobro naszą przyszłością – czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, s. 28, <https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/mj/article/view/2989/2726> (dostęp 25.11.2022).

4 M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 195.

5 J.E. Kulikowska-Kulesza, M.H. Ziemblicki, *Budżet partycypacyjny po reformie*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 267.

Budżet obywatelski a partycypacja publiczna

Już na tym etapie rozważań warto podkreślić, że partycypacja jako zjawisko wielowymiarowe jest odmiennie rozumiana w różnych naukach. W przypadku prawa administracyjnego stanowi ona przejaw rosnącej roli prawa podmiotowego, w tym m.in. prawa obywateli do współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych. W politologii partycypację postrzega się z jednej strony jako redystrybucję władzy, dzięki czemu jednostki wykluczone z procesów decyzyjnych mogą brać w nich udział, z drugiej zaś jako istotny element społeczeństwa obywatelskiego podejmującego inicjatywy oddolne. Interesujące jest w tym aspekcie spostrzeżenie M. Radziszewskiego, zdaniem którego udział w życiu społeczno-politycznym pozwala obywatelom „artykułować i realizować swoje interesy, jednakże nie w wymiarze rywalizacji, lecz partnerstwa i wspólnoty”⁶. Zgodzić się należy, że dzięki zaangażowaniu w prace nad budżetem obywatelskim wszyscy członkowie wspólnot lokalnych mają szansę na wyartykułowanie swoich interesów, ze względu jednak na ograniczone środki finansowe nie wszystkie interesy zostaną zrealizowane, co z kolei oznacza, że wymiar rywalizacji odgrywa ważną rolę w procesie współdecydowania o ostatecznym kształcie budżetu obywatelskiego.

Łącząc perspektywę administracyjnoprawną i politologiczną, można zauważyć, że proces redystrybucji władzy dokonywany jest za pośrednictwem różnych regulacji prawnych, instrumentów i procedur prawnych. Jak słusznie podkreślają J. Kmieciak oraz E. Łętowska, jedną z takich procedur jest szeroko rozumiane postępowanie administracyjne, chociaż autorzy ci wyrażają wątpliwość, „czy obowiązujący w polskiej procedurze administracyjnej prawny reżim partycypacji jest koncepcją aktualną i najlepszą”⁷. W perspektywie prawnoporównawczej polska procedura administracyjna pozostaje wciąż w opozycji do tzw. procedury trzeciej generacji, która dokonuje podziału ról na rozkazującego suwerena i podporządkowanego jego woli obywatela. Istotą procedury trzeciej generacji jest bowiem tworzenie sieci komunikacji, „opartej raczej na zasadzie horyzontalnej komunikacji aniżeli na wertykalnym procesie *command and control*”⁸. Antycypując nieco dalsze rozważania (dotyczące styku socjologii i politologii) i dbając o jednolitość terminologiczną, należy zauważyć, że w przypadku budżetu obywatelskiego mamy do

6 M. Radziszewski, *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 123.

7 Z. Kmieciak, E. Łętowska, *Wstęp*, w: Z. Kmieciak (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 10.

8 M. Podhalicz, *Administracja III generacji i partycypacja społeczna – rozwój pojęcia uczestnictwa w procesie administracyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 40, s. 115.

czynienia z komunikacją wertykalną z osłabionym elementem władztwa i kontroli (które jednak występują, ponieważ „gospodarzem” procesu tworzenia budżetu obywatelskiego jest organ administracji publicznej).

Kwestię partycypacji zgłębia również geografia społeczno-ekonomiczna, akcentując związki budżetu obywatelskiego ze sformułowaną przez H. Lefebvre’a koncepcją „prawa do miasta”, w myśl której mieszkańcy powinni być odpowiedzialni za swoje najbliższe otoczenie. W koncepcji tej chodzi zatem o promowanie oddolnych, społecznych inicjatyw, jak również ponoszenie konsekwencji podjętych decyzji⁹.

Zagadnienie partycypacji stanowi również obszar dociekań naukowych socjologów, którzy w swoich badaniach analizują wpływ partycypacji w życiu społeczno-politycznym na rozwój kapitału społecznego¹⁰. Na styku socjologii i politologii można natomiast dokonać podziału partycypacji, przyjmując za kryterium klasyfikacji skalę zaangażowania jednostki w działania oraz charakter tych działań. Wyróżnia się zatem partycypację indywidualną, społeczną oraz publiczną. Szczegółowe definicje tych pojęć wraz z przykładami przedstawiono w tabeli 1.

Jak wynika z dokonanej klasyfikacji form partycypacji, budżet obywatelski nie jest instytucją partycypacji społecznej, jak z reguły podaje się w polskich opracowaniach¹¹, lecz stanowi instytucję partycypacji publicznej, ponieważ polega na zaangażowaniu obywateli w działania organów administracji publicznej. Jeżeli natomiast za kryterium klasyfikacji partycypacji publicznej przyjmie się stopień jej natężenia po stronie decydentów politycznych (ponieważ to od nich zależy stopień zaangażowania w kontakt z lokalną społecznością), wówczas wyróżnia się cztery formy partycypacji publicznej, które przedstawiono na rysunku 1.

9 B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1, s. 105.

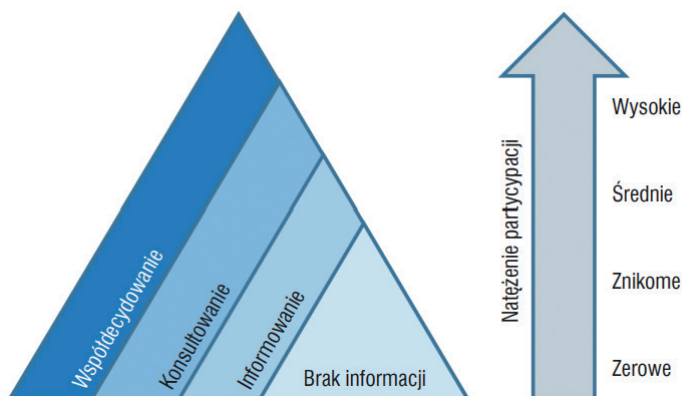
10 Zob. np. M. Radziszewski, *Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, nr 51, s. 131–154.

11 Por. np. M. Brol, *Wrocławski budżet obywatelski jako przejaw partycypacji społecznej*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 1 (91), s. 239–250; P. Dubicki, *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, nr 8 (1), s. 91–105; A. Jachowicz, *Budżet obywatelski w powiecie olkuskim przykładem bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56, s. 360–368; K. Leśniewska-Napierała, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, nr 53, s. 77–93; M. Wiśniewska, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 2018, nr 29, s. 91–99.

Tabela 1. Klasyfikacja partycypacji według skali zaangażowania jednostki w działania oraz ich charakteru

Partycypacja indywidualna <i>Individual participation</i> („everyday politics”)	Partycypacja społeczna <i>Social participation</i> (horizontal, community participation, associational life, collective action)	Partycypacja publiczna <i>Public participation (vertical, political, civic, participatory governance)</i>
Związana jest z codziennymi działaniami podejmowanymi przez jednostkę, określającymi jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Przykładem partycypacji indywidualnej jest m.in. społecznie odpowiedzialna konsumpcja, wspieranie działań dobroczynnych, uczestnictwo w kampaniach społecznych, stałe lub okazjonalne podejmowanie się roli wolontariusza	Inaczej nazywana horyzontalną, wspólnotową, stowarzyszeniową czy kolektywną. Dotyczy udziału jednostek w działaniach kolektywnych, podejmowanych w najbliższym środowisku życia. Do tej grupy działań można zaliczyć m.in. członkostwo w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych, grupach społecznych, gospodarczych, a także aktywny udział w ich rozwoju i funkcjonowaniu własnego środowiska zamieszkania	Zamiennie nazywana wertykalną, polityczną, obywatelską. Partycypacja publiczna wyraża się w zaangażowaniu jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, m.in. poprzez uczestnictwo w wyborach, referendach, konsultacjach prowadzonych przez władze publiczne. Ten rodzaj partycypacji przejawia się także poprzez pełnienie funkcji publicznych, np. radnego miejskiego, osiedlowego, oraz aktywną działalność w partiach politycznych

Źródło: M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 24, s. 173.



Rysunek 1. Formy partycypacji publicznej w zależności od stopnia natężenia partycypacji

Źródło: P. Dubicki, *Budżet...*, s. 94.

Gdy zjawisko partycypacji nie występuje na danym obszarze, nie dochodzi do wymiany informacji między samorządem lokalnym i lokalną społecznością. Jeżeli mieszkańcy otrzymują od władz samorządowych informacje o podejmowanych decyzjach, jednak nie mają na ich treść żadnego wpływu, wówczas mamy do czynienia z informowaniem. Można zastanowić się, czy ta forma działania nie przynależy jednak do sfery braku partycypacji – wszak mieszkańcy w dwóch pierwszych przypadkach (tj. braku informacji i informowania) w żaden sposób nie uczestniczą w ustalaniu treści decyzji. Jak bowiem wynika z czysto językowej wykładni pojęcia partycypacji, proces ten implikuje aktywne, dwustronne uczestnictwo w realizacji zadań państwa, a informowanie rozumiane jako przekazanie treści decyzji jest działaniem jednostronnym. Kolejne dwa przypadki stanowią faktycznie różny stopień natężenia partycypacji publicznej. W procesie konsultowania bierze się pod uwagę opinię mieszkańców, chociaż nie ma ona charakteru wiążącego, tym samym nie motywuje zbytnio obywateli do angażowania się w ten proces. Dla ustroju demokratycznego najważniejszą formą partycypacji publicznej jest współdecydowanie, ponieważ aktywuje ono „mechanizmy sprzyjające efektywności i racjonalizacji wydatków publicznych dzięki społecznemu nadzorowi wykorzystania środków publicznych i związanej z tym odpowiedzialności publicznej liderów samorządowych”¹².

Budżet partycypacyjny wobec aksjologii ustawodawcy i lokalnych społeczności

Reformowanie administracji to proces, który ciągle trwając, nigdy się nie kończy¹³. Dzieje się tak, ponieważ w otaczającej nas rzeczywistości zachodzą cały czas zmiany, które wywierają wpływ na twórców oraz aktorów życia społecznego. Tempo tych zmian jest tak istotne, że w naukach o zarządzaniu podejmowane są próby przekształcenia koncepcji turbulentnego otoczenia w paradygmat hiperdynamiki¹⁴. Biorąc pod uwagę wpływ różnego rodzaju zmian na kształt prawa administracyjnego w Polsce, być może w stronę tego paradygmatu zwróci się również nauka prawa administracyjnego, która wywiera istotny wpływ na tworzenie, zmianę oraz usuwanie regulacji prawnych, stanowiących ramy normatywne dla procesu zarządzania publicznego. Ponieważ kreowane w prawie administracyjnym instytucje

12 P. Dubicki, *Budżet...*, s. 95.

13 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 329.

14 P. Tomski, *Paradygmat hiperdynamiki otoczenia a współdziałanie gospodarcze współczesnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2011, nr 1, s. 7–18.

recypują wartości wyznawane w społeczeństwie, warto przeanalizować tę instytucję, stosując funkcjonalną perspektywę analizy normy prawnej, która pozwala zrozumieć moment przekształcenia się wartości w normę prawną. Przyjmując tę perspektywę badawczą, należy wyjść z założenia, że „struktura działania prawa stanowi (...) dwuskładnikowy kompleks środków i celów”¹⁵. Środkami działania są m.in. normy prawne, natomiast celami uznanymi przez społeczeństwo są określone wartości. W tym kontekście pojawia się pytanie, która wartość jest ważniejsza – środka czy celu. Tak sformułowane pytanie każe zastanowić się, czy norma prawna jako realizator wartości społecznych posiada jedynie wartość relacyjną (instrumentalną) w stosunku do recypowanych wartości społecznych, czy też posiada wartość autonomiczną (wsobną) ze względu na własne istnienie. W odniesieniu do budżetu obywatelskiego można zatem zapytać, czy instytucja ta jest wartością instrumentalną, czy autonomiczną. A jeżeli stanowi ona wartość instrumentalną, to w odniesieniu do jakich wartości, skoro w społeczeństwie istnieją różne ich kategorie, na co wskazuje koncepcja trójmianu aksjologicznego.

Na trójmian aksjologiczny składają się wartości uniwersalne, wartości kulturowo-społeczne oraz wartości doktrynalno-polityczno-prawne. Wartości uniwersalne stanowią pochodną człowieczeństwa oraz praw naturalnych, wartości kulturowo-społeczne to wartości wyznawane przez społeczność w określonym miejscu i czasie, natomiast wartości doktrynalno-polityczno-prawne są wynikiem porozumień zawartych przez partie polityczne, a recypowane są do porządku prawnego wolą ustawodawcy¹⁶. Trójmian aksjologiczny to punkt oparcia dla dalszych rozważań, ponieważ pozwala zrozumieć, że w przypadku analizy instytucji prawnych trudno mówić o jednolitym, spójnym systemie wartości wyznawanych w społeczeństwie. Na przykładzie budżetu obywatelskiego w Polsce można zaobserwować, że rzeczywista chęć wprowadzenia zmiany, dokonana na podstawie wartości doktrynalno-polityczno-prawnych, może nie odnieść zamierzonego efektu, gdy nie będzie zgodna z wartościami kulturowo-społecznymi wyznawanymi i pielęgnowanymi przez lokalne społeczności. Warto jednak podkreślić, że nawet w przypadku konfliktu wartości kulturowo-społecznych oraz doktrynalno-polityczno-prawnych wprowadzane zmiany instytucjonalne (tj. zmiany na poziomie regulacji prawnych wprowadzających do porządku prawnego nowe instytucje) mogą w istotny sposób wpływać na zmianę (ewolucję) wartości kulturowo-społecznych, jeżeli kierunek zmian wytyczony przez ustawodawcę jest

15 T. Barankiewicz, *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1, s. 54.

16 A. Szoltysek, *O etyce nauczycielstwa*, „Nauczyciel i Szkoła” 2010, nr 1–2 (46–47), s. 29.

zgodny z oczekiwaniami obywateli. Taka sytuacja jest charakterystyczna dla reform z poziomu transformacji ustrojowej¹⁷.

Budżet obywatelski ma zatem wartość instrumentalną związaną z recepcją wartości doktrynalno-polityczno-prawnych. Wartości te wynikają z idei partycypacji publicznej i należy do nich zaliczyć: realizowanie przez mieszkańców „prawa do miasta”, zwiększanie poziomu identyfikacji mieszkańców z miejscem zamieszkania, angażowanie społeczności lokalnych do oddolnego przeprowadzania społecznych zmian poprzez kształtowanie proaktywnych postaw w społeczeństwie obywatelskim, promowanie innowacyjności i inicjatywności wśród społeczności lokalnych, integrację społeczności lokalnej, zapewnienie transparentności działań lokalnej administracji publicznej, rozwój dialogu między mieszkańcami i urzędnikami. Ponadto instytucja budżetu obywatelskiego może „służyć jako narzędzie rozwiązywania konfliktów lub potencjalnych konfliktów poprzez pozwolenie mieszkańcom na opowiedzenie się za którymś z alternatywnych rozwiązań”¹⁸. Jeżeli natomiast jako instytucja prawa samorządowego budżet obywatelski będzie *de facto* wpływał na ewolucję wartości kulturowo-społecznych, to wówczas niewątpliwie będzie miał również wartość autonomiczną.

Budżet obywatelski jest instytucją, która wymaga współdziałania władz samorządowych z członkami wspólnoty samorządowej. Nierzadko współpraca ta jest utrudniona ze względu na dysfunkcjonalne uwarunkowania społeczno-kulturowe występujące zarówno po stronie władz samorządowych, jak i lokalnych społeczności. Celowo używam zwrotu „uwarunkowania społeczno-kulturowe”, ponieważ obejmują one nie tylko wartości, lecz także postawy i poglądy reprezentowane przez władze samorządowe oraz społeczności lokalne. Do pierwszej grupy czynników dysfunkcjonalnych zalicza się m.in. brak doświadczeń w organizacji działań związanych z procedurą budżetu obywatelskiego, przekonanie, że spotkania z dużymi grupami osób stanowią marnotrawienie czasu, rozbieżność interesów osób sprawujących władzę z interesem społecznym, reprezentowanym przez społeczność lokalną, próby wprowadzania modelu budżetu partycypacyjnego pomijające specyficzne uwarunkowania lokalne, deficyt kompetencji zawodowych, społecznych, etycznych i emocjonalnych wśród osób sprawujących władzę, obawę przedstawicieli władz samorządowych przed utratą władzy. Z kolei do czynników dysfunkcjonalnych obejmujących uwarunkowania społeczno-kulturowe społeczności lokalnej należą m.in.: brak zaufania do władz lokalnych, niski poziom utożsamiania się

¹⁷ Na temat poziomu transformacji ustrojowej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 336.

¹⁸ M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a...*, s. 198.

społeczności lokalnych z regionem, w którym mieszkają, nieumiejętność współdziałania w procesie rozwiązywania konfliktów¹⁹.

Wymienione wyżej dysfunkcjonalne uwarunkowania społeczno-kulturowe są efektem historycznie ugruntowanej tradycji (a właściwie jej braku) angażowania się w życie społeczno-polityczne. Biorąc pod uwagę polskie doświadczenia w zakresie partycypacji publicznej, nie można nie dojść do wniosku, że są one bardzo skromne, dlatego instytucja budżetu obywatelskiego jest doskonałym narzędziem, by ten stan rzeczy zmienić. Oczywiście, regulacja normatywna to za mało, by wykształcić aktywność obywatelską. Dzięki właściwemu wykorzystaniu przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych w działaniach władz samorządowych można jednak spodziewać się efektu synergii w postaci wypracowania wśród społeczności lokalnych odpowiednich postaw obywatelskich (czyli, by nawiązać do terminologii użytej przez M. Radziszewskiego, odpowiedniej dyspozycji mentalnej i świadomościowej). Należy jednak pamiętać, że

wszelkie instrumenty rozwijające partycypację społeczną w samorządzie lokalnym muszą być elementem większej strategii zmieniającej mentalność mieszkańców, a nader wszystko muszą uzyskać legitymizację tej wspólnoty. To ważne, aby udział w budżecie obywatelskim (...) nie był postrzegany jako „wybryk”, hobby lub chwilowe zauroczenie, lecz jako naturalne i pożądane zachowanie członków wspólnoty²⁰.

Jeżeli taki efekt synergii zostanie osiągnięty, wówczas instytucja budżetu obywatelskiego niewątpliwie będzie miała wartość autoteliczną, ponieważ dążenie do jej realizacji na płaszczyźnie lokalnej będzie stanem pożądanym zarówno przez władze, jak i społeczności lokalne.

Wnioski

Jak wynika z przedstawionych rozważań i analiz, budżet partycypacyjny jest obecnie ważnym instrumentem zarządzania publicznego. Biorąc pod uwagę zaangażowanie władz lokalnych w udoskonalanie procesu agregacji preferencji, należy stwierdzić z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że dla przedstawicieli administracji lokalnej budżet obywatelski ma zarówno wartość relacyjną, jako instytucja recypująca wartości doktrynalno-polityczno-prawne, jak i autonomiczną, gdyż

19 J. Dębczyński, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, 2022, www.resmanagement.pl/artykuly.htm (dostęp 25.11.2022); P. Śwital, *Dysfunkcje w zakresie współdziałania obywateli na rzecz dobra wspólnoty samorządowej*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 693–703.

20 M. Radziszewski, *Dynamika...*, s. 123–124.

wpływa na ewolucję wartości kulturowo-społecznych wspólnot lokalnych. Władze lokalne korzystające z tego narzędzia zarządzania publicznego czerpią wiele korzyści, które wzbogacają przestrzeń aksjologiczną dialogu prowadzonego na płaszczyźnie władza samorządowa – społeczność lokalna. Po pierwsze, dochodzi do interakcji między lokalną społecznością i lokalną administracją. Po drugie, władze lokalne dzięki komunikacji z obywatelami zbierają cenne informacje odnośnie do oczekiwań społeczności lokalnej. Nawet niezrealizowane projekty kryją w sobie ogromny potencjał informacyjny. Po trzecie, dzięki realizacji wybranych projektów mieszkańcy mają poczucie faktycznego sprawstwa i wpływu na decyzje kształtujące wybrane fragmenty ich przestrzeni życiowej. Po czwarte, w szczególności autorzy zrealizowanych projektów mogą dość szybko odczuć indywidualne korzyści wynikające z angażowania się w życie społeczno-polityczne. Po piąte, w toku prac nad budżetem obywatelskim zaobserwować można współpracę członków lokalnej społeczności.

Bibliografia

- Barankiewicz T., *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1.
- Brol M., *Wrocławski budżet obywatelski jako przejaw partycypacji społecznej*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 1 (91).
- Dębczyński J., *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, 2022, www.resmanagement.pl/artykuly.htm.
- Dubicki P., *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, nr 8 (1).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jachowicz A., *Budżet obywatelski w powiecie olkuskim przykładem bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56.
- Kęszczyk R., *Wspólne dobro naszą przyszłością – czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, <https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/mj/article/view/2989/2726>.
- Kmieciak Z., Łętowska E., *Wstęp*, w: Z. Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017.
- Kuciński K., *Zmagania z niewiedzą*, Warszawa 2021.
- Kulikowska-Kulesza J.E., Ziemblicki M.H., *Budżet partycypacyjny po reformie*, w: B. Dólnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

- Leśniewska-Napierała K., *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, nr 53.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 5a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Podhalicz M., *Administracja III generacji i partycypacja społeczna – rozwój pojęcia uczestnictwa w procesie administracyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 40.
- Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1.
- Radziszewski M., *Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, nr 51.
- Radziszewski M., *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2.
- Szoltyssek A., *O etyce nauczycielstwa*, „Nauczyciel i Szkoła” 2010, nr 1–2 (46–47).
- Śwital P., *Dysfunkcje w zakresie współdziałania obywateli na rzecz dobra wspólnoty samorządowej*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Tomski P., *Paradygmat hiperdynamiki otoczenia a współdziałanie gospodarcze współczesnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzenie” 2011, nr 1.
- Wiśniewska M., *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 2018, nr 29.
- Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 24.

The civic budget as an instrument of public management. An axiological perspective

Summary

Participatory budgeting is a multidisciplinary issue that attracts attention of various professionals, including lawyers, administrators, sociologists, and even economists. Due to the participatory potential inherent in this institution, it is currently one of the most important instruments of public management. Therefore, it is worth looking at it from an axiological perspective to answer the question of whether the participatory budget has only a relational value or is also characterized by an autonomous value. The aim of this article is, therefore, to discuss the axiological nature of the participatory budget institution.

To achieve the goal formulated in this way, the dogmatic and legal method was used, which made it possible to analyze the current legal status and views of the doctrine. Additionally,

the method involved analysis and criticism of the literature, which allowed not only to explain the essence of social participation on the basis of selected sciences but also to formulate an answer to the question whether the participatory budget institution has a relational or autonomous value.

The analysis shows that, from the point of view of local government, the participatory budget has both a relational value, because it receives doctrinal, political and legal values, and an autonomous one. This is because the use of this tool by local government can affect the evolution of cultural and social values of local communities.

Keywords: legislator axiology, local community axiology, civic budget, public participation, redistribution of power

CYTOWANIE

Jagodziński W., *Budżet obywatelski jako instrument zarządzania publicznego. Perspektywa aksjologiczna*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 85–97, DOI: 10.18276/ais.2023.46-06.