

Prof. dr hab. Ludwik Habuda
profesor emerytowany Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgra Piotra Pięty pt. *Budżet partycypacyjny w miastach na prawach powiatu w latach 2014 – 2018*, Toruń 2020, napisanej pod kierunkiem dra hab. Marcina Czyżniewskiego profesora UMK na Wydziale Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

Budżet partycypacyjny w gronie instytucji konstytuujących terytorialną samorządność i demokrację w ogóle to drobiazg. Ale Michał Anioł powiedział: „Bez drobiazgów nie ma doskonałości”. Rozpoznanie funkcjonowania takiego „drobiazgu” w systemie pozwala wzbogacić naszą wiedzę o kondycji systemu jako całości. I to jest ten взгляд, który, moim zdaniem, trafnym czyni wybór tematu. A nadto ujawnia Autora jako odważnie wkraczającego na rzadko uczęszczane ścieżki i w toku pracy badawczej stawiającego poznawczo ważne problemy.

Podjęmując problematykę partycypacyjnego budżetowania mgr P. Pięta przeciera nowe szlaki. I wzbogacając naszą wiedzę o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego i kulturze politycznej Polaków czyni to z poznawczo więcej niż dobrymi efektami. Podobnie zaawansowanego opracowania w polskiej literaturze przedmiotu brak.

Czas poświęcony lekturze niniejszej rozprawy to czas dobrze wykorzystany. Trzy korzyści jakie odniosłem z lektury rozprawy cenię sobie szczególnie. Pierwsza z nich to wzbogacenie wiedzy o stanie partycypacyjnego (obywatelskiego) budżetowania. To zasługa połączenia wyników badań empirycznych z przeglądem literatury przedmiotu. Dwie pozostałe korzyści to pobudzanie do refleksji nad:

- polityczną kondycją najszerzej rozumianego aparatu samorządu terytorialnego i polskiego społeczeństwa w ogóle oraz
- możliwościami jakie stwarza Internet jako nowa technika badawcza ułatwiająca dostęp do pierwotnych danych.

Bardziej szczegółowe omówienie rozprawy rozpoczynam od jej rozdziału 3 *Aspekty metodologiczne badań własnych*. Gdybym ja był autorem tego opracowania to właśnie od niego rozpocząłbym go. Autor dysertacji stara się odpowiedzieć na pytanie „co >>podróżuje<< wśród miast pod nazwą budżetu partycypacyjnego” (s. 66). W identyfikowaniu tego „podróżującego” obiektu wykorzystuje kategorie i konstrukcje znane literaturze przedmiotu. I już tylko ta okoliczność jest wystarczająco przekonująco uzasadniająca bardziej ogólne sformułowanie tytułu tego rozdziału. Jego przedmiotem jest metodologia pracy w ogóle, a nie tylko badań własnych. Ale od tytułu ważniejsza jest treść, zawartość. Pewniejszą weryfikacją umiejętności kucharza jest przygotowane danie niż jego opis w książce kucharskiej.

Nie jestem usatysfakcjonowany sformułowaniem głównej hipotezy pracy: „budżety partycypacyjne w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2014 – 2018 były organizowane według jednego modelu” (s. 67). Jej sformułowaniu wytykam i banalność, i brak podstaw w przywołanej w opracowaniu literaturze przedmiotu. Poznawczo bronią się hipotezy cząstkowe, Autor nazywa je pomocniczymi.

Zdaję sobie pytanie o to, co tłumaczy odmienne niż w przypadku pozostałych miast na prawach powiatów zatytułowanie rozdziału omawiającego budżet Torunia. Jest nim mowa o budżecie partycypacyjnym, gdy we wszystkich innych o budżetach obywatelskich. Czy to coś znaczy? Jak się mają do siebie uczestnictwo (partycypacja) i obywatelskość?

Rozdział 1 *Geneza, idea i pojęcie budżetu partycypacyjnego* to swego rodzaju sprawozdanie ze stanu podejmującej problematykę partycypacyjnego budżetowania literatury przedmiotu. Rozpoczyna się od przypomnienia trudnych początków partycypacyjnego budżetowania i różnic w okolicznościach w jakich rodziło się ono w różnych państwach i społeczeństwach. Przegląd ten prowadzi mgra P. Pięte do stwierdzenia, że wspólne dla poszczególnych wypowiedzi autorów – i pod stanowiskiem tym sam zdaje się podpisywać – jest uznanie partycypacji w budżetowaniu za jedną z form demokracji (s. 27). Zgoda, że nie ma demokracji bez partycypacji, ale partycypacja już tylko dlatego że jest nie czyni systemu demokratycznym. W PRL mieliśmy do czynienia z partycypacją polityczną w wielu postaciach tylko co ona miała wspólnego z demokracją. Za zasadnością odniesienia tego zastrzeżenia do partycypacyjnego budżetowania przemawiają przywołane w rozprawie modele partycypacyjnego budżetowania. One bardzo różnią się między sobą stwarzanymi w nich możliwościami politycznymi – w postaci udziału w sprawowaniu władzy – upodmiotowienia. I to zróżnicowanie wzmacnia prodemokratyczną funkcjonalność partycypacyjnych budżetów.

Rozdział 2 *Budżet partycypacyjny w Polsce – geneza, aspekty prawne i praktyka* przenosi rozważania na grunt polskiej praktyki partycypacyjnego budżetowania. Podejmuje cztery kwestie:

- wyboru między pozostawieniem partycypacyjnego budżetowania jako instytucji niesformalizowanej i uregulowanej powszechnie obowiązującymi, ujednoliconymi normami prawnymi;
- *de lege ferenda* rozważanymi prawnymi regulacjami partycypacyjnego budżetowania: z „podpięciem” partycypacyjnego budżetowania albo do instytucji referendum albo do konsultacji społecznych;
- wprowadzanych w życie ustawowych regulacji;
- stosunku partycypacyjnego budżetu do funduszu sołectkiego i takiego szczególnego publiczno-prywatnego przedsięwzięcia jakim okazał się płocki budżet grantowy.

To, co w tym rozdziale znajduję jest rzetelną prezentacją dostępnych w obiegu publicznym stanowisk. Można odnieść wrażenie, że referując poglądy reprezentowane przez innych Autor niemal unika ujawniania poglądów własnych. „Zasłania się” przywoływaniem aprobujących lub krytycznych głosów innych wypowiadających się. Mocna strona przyjęcia takiej orientacji to empiryczne argumenty przemawiające za lub przeciw prezentowanym stanowiskom. Z tego punktu widzenia na recenzyjne odnotowanie zasługuje zajęcie się w pracy funduszem sołectkim. To instytucja politycznie i społecznie bliska budżetom partycypacyjnym. Łączy je między sobą podejmowanie do rozwiązania takiego samego typu problemów (s. 61 – 62). „Jedynie różnice można zauważyć w popularności poszczególnych kategorii... Dla przykładu, na obszarach wiejskich, gdzie funkcjonują fundusze sołectkie, istnieje mniejsze zapotrzebowanie na tworzenie małej infrastruktury, do której zaliczyć można parki, chodniki czy parkingi. (...) w obu przypadkach rodzaj wniosków, które są realizowane przez budżet partycypacyjny miasta oraz fundusz sołectki, w dużej mierze jest determinowany przez relatywnie niskie środki finansowe do wykorzystania, a także przepisy wykluczające długoterminowe projekty” (s. 62).

Autorska ostrożność rzuca się w oczy przy okazji referowania regulacji prawnych wprowadzonych w roku 2018. Uchwalona w 2018 r. (Dz. U. 2018, poz. 130 z późn. zm.), obowiązująca od roku 2019 nowelizacja trzech ustaw samorządowych nie zbliżyła do rozstrzygnięcia żadnych z diskutowanych w tym rozdziale kwestii. Jedynie stanowcze rozwiązanie, które odnajduję w niej w przedmiocie budżetowania partycypacyjnego to obowiązek takich budżetów uchwalania w gminach na prawach powiatu. Inne jednostki terytorialnego samorządu – od gmin poprzez powiaty do samorządowych województw -

przygotowywać je mogą, ale nie muszą. Skąd takie zróżnicowanie? Skąd takie szczególne potraktowanie gmin-powiatów? Ustawodawca ich nie ujawnia. Nie byłoby od rzeczy zatrzymanie się nad nimi. Podobnie jak na partycypacyjnym budżetowaniu w samorządowych województwach.

Nowela z 2018 roku niczego jednoznacznie nie rozstrzygając pozycję budżetów partycypacyjnych skomplikowała. Na przykład w takim przypadku: „zgodnie z nowymi przepisami zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego nie będą mogły zostać usunięte z uchwały budżetowej lub zmienione w istotnym stopniu. Biorąc pod uwagę fakt, że uchwały podlegają nadzorowi oraz mogą być przedmiotem skargi, przestrzeganie niniejszej zasady prawdopodobnie będzie kontrolowane. Wówczas kwestią sporną będzie również określenie czy w danym projekcie wprowadzono istotne zmiany. Ustawodawca nie sprecyzował jakiego rodzaju modyfikacje należy uznać za znaczące. Wobec czego można przypuszczać, że ewentualne orzeczenia w tego typu sprawach będą miały charakter uznaniowy i niejednolity” (s. 50).

Takie regulacje otwierają na recentralizację, na ograniczanie samorządności terytorialnej przy okazji – to paradoksalne – sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem nowej, będącej *in statu nascendii* postaci obywatelskiej aktywizacji. Formalnie dając faktycznie otwarto na możliwości zabrania. „Dano” zobowiązując do wprowadzenia do uchwał budżetowych zadań przewidzianych w partycypacyjnych budżetach i zakazując wprowadzania do nich istotnych zmian. Umożliwiono „zabranie” poddając je standardowo obowiązującemu w samorządach nadzorowi. Takie rozwiązanie nie wzmacniając pozycji partycypacyjnego budżetowania, ograniczyło autonomię i jego i samorządu. „Znanych jest już kilkadziesiąt przypadków odrzucenia projektów uchwał przez wojewodów, regionalne izby obrachunkowe, lub Najwyższą Izbę Kontroli” (s. 53).

W tych nowych regulacjach znalazł się przepis ograniczający liczbę podpisów osób popierających przedsięwzięcie do nie więcej jak 0,1 % mieszkańców terenu objętego budżetem partycypacyjnym art. 5a ust. 7 p. 2 ustawy o samorządzie gminnym; art. 3d ust. 6 p. 2 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 10a ust. 6 p. 2 ustawy o samorządzie województwa). W efekcie jego obowiązywania „W małych gminach, gdzie jednostki pomocnicze, gdzie jednostki pomocnicze są zamieszkane przez niewielkie skupiska ludzi, kilka lub nawet jeden podpis będzie wystarczający by uzyskać wymagane ustawowo poparcie dla projektu w ramach budżetu obywatelskiego” (s. 51).

Nie pytam dlaczego te a nie inne miasta-powiaty zostały wybrane do badań. Objęcie badaniami wszystkich ponad 60-u miast na prawach powiatu to ponad możliwości jednego

badacza. A i nie ma powodów sądzić, aby takie badania uzyskany obraz uczyniły pełniejszym i pozwalały na bardziej wiarygodne generalizacje. Myślę nawet, że przy takim zjawisku jak podjęte w temacie generalizacje nie są najważniejsze. Bardziej istotna jest punktowość, wielorakość poczynionych ustaleń. Standaryzacja i schematyzacji partycypacyjnego budżetowania nie jest tym co mu służy.

Myślę, iż nie służą mu również oczekiwania co do profesjonalnego przygotowania zgłaszanych do budżetów przedsięwzięć. To zbyt dużo wymagać od mieszkańców zgłaszających propozycje przedsięwzięć przedstawiania ich w postaci profesjonalnie przygotowanych projektów zawierających „dokumentację oraz poprawnie sporządzony kosztorys” (s. 141).

Rozdziały 4 – 8 są prezentacją własnych empirycznych (trenowych) badań Doktoranta. Badania dotyczą praktyki partycypacyjnego budżetowania z lat 2014 – 2018 – z pewnymi cofnięciami się w przeszłość i wycieczkami w przyszłość - a więc odwołaniami do lat sprzed roku 2014 i po roku 2018, w których już obowiązywały regulacje prawne wcześniej nieistniejące. To czyni praktykę przedstawioną w tych rozdziałach w pewnym stopniu historyczną. Wszakże historyczną tylko w pewnym zakresie, bo zmienioną przepisami na tyle ogólnymi, że najbardziej znacząco „zmieniającymi” praktykę partycypacyjnego budżetowania w jednostkach terytorialnego samorządu, w których go dotychczas nie było.

Dalej zatrzymuję się przede wszystkim na problemami wspólnymi dla wszystkich omawianych budżetów partycypacyjnych i jednocześnie skłaniających do refleksji.

Wszyscy angażujący się w partycypacyjne budżetowanie deklarują jako jego cel – to już moje sformułowanie – „otwarcie” na obywatelską aktywność mieszkańców. Jednak wiele wskazuje, że najlepiej, gdy jest to „otwarcie” kontrolowane przez samorządowych funkcyjnych (radnych i prezydentów) oraz komunalnych urzędników. Jeną z takich form kontroli jest weryfikacja zgłoszonych projektów i oczekiwanie, aby mieściły się w ramach przyjętych strategii rozwoju. Proszę bardzo, występujcie z własnymi inicjatywami, ale najlepiej, aby to były inicjatywy zgodne z podejmowanymi przez nas działaniami. Niektórzy idą nawet dalej i pulę zgłoszonych przedsięwzięć uzupełniają o przedsięwzięcia własne. To zachowania nie proobywatelskie i propartycypacyjne, ale jacy sprawujący władzę łatwo godzą się na oddawanie pola, na którym ze swoją władzą mogliby się ujawnić.

Byłbym sobie w stanie wyobrazić, że decyzje o wyborze przedsięwzięć przewidzianych w budżetach partycypacyjnych są w pełni autonomicznymi decyzjami mieszkańców. Czy dla zdyscyplinowania ewentualnych „szaleństw” nie wystarczyłoby przestrzeganie norm prawnych? Czy przy przeznaczaniu na sfinansowanie przedsięwzięć z budżetów

partycypacyjnych bardzo skromnej części budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku miast-powiatów co najmniej 0,5% ich budżetów) ewentualne szkody mogą być znaczące? Większe niż w budżetach w ogóle? Bardziej głupie niż np. budowa w Trzebnicy barierki oddzielających chodnik od posesji i podobnych barierki – także w okolicach Trzebnicy - oddzielających ścieżkę rowerową od drogi S – 5?

Nie będę tutaj przywoływał przykładów – w imię konsekwencji pozostaję przy tym nazewnictwie – głupich przedsięwzięć z budżetów centralnych, budżetów państwa.

Jeśli partycypacyjne budżetowanie ma obywatelsko aktywizować to ważne jest autorstwo zgłaszanych przedsięwzięć i czyje głosy za nimi stoją na etapie głosowania. I tutaj otrzymujemy informacje o manipulacjach na etapie zgłaszania przedsięwzięć oraz lobbyingu – nawet wręcz oszustwach – na etapie głosowania. Uniwersytet Mikołaja Kopernika próbował umieścić w budżecie partycypacyjnym budowę parkingu i parkletów na terenie uczelnianego kampusu. W przypadku jednej z edycji budżetu partycypacyjnego Torunia „pracownicy i studenci UMK otrzymali wiadomości mailowe zachęcające do głosowania na konkretne projekty” (s. 111). Doktorant w związku z tym konstatuje: „instytucje publiczne mają możliwość pozyskiwania środków finansowych z innych źródeł niż budżet partycypacyjny, który celowo jest skierowany do mieszkańców. Ponadto wnioskodawcy niezwiązani z żadną instytucją nie mają takich możliwości promocji swoich pomysłów, którymi dysponują duże placówki publiczne” (s. 111).

Idąc podobnym tropem jak UMK, w Krakowie miejscowy aeroklub, nadto fałszując wyniki głosowania, podjął próbę sfinansowania w ramach budżetu partycypacyjnego zakupu szybowców, szkoleń i widokowych przelotów nad miastem. „Ostatecznie, po zasięgnięciu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej, która uznała, że proponowane zadanie nie stanowi zadania związanego z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, prezydent miasta podjął decyzję o rezygnacji z tego projektu” (s. 119).

Rozprawa mgra P. Pięty stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a jej Autor wykazuje się ogólną wiedzą teoretyczną w nauce o polityce i administracji oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. A to znaczy, że spełnia warunki przewidziane w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz. U. 2017, poz. 1789 z późn. zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. 2018, poz. 1669).

