

Prof. dr hab. *Alfred Lutrzykowski*
Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku
Instytut Nauk Społecznych i Technicznych. Zakład Administracji
Adres zamieszkania: 90-049 Łódź, ul. J. Kilińskiego 121B, m.97
Adres e-mail: alfredlutrzykowski@hotmail.com
Tel. 662 050 690

R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej mgr. *Daniela Urbańskiego*,
pt. **Mechanizm idealny realizacji budżetu partycypacyjnego**
a casus Płocka w latach 2012-2018, przygotowanej pod kierunkiem
naukowym dr. hab. *Radosława Potorskiego*, prof. UMK. Toruń 2021, ss. 237¹.

„Budżet partycypacyjny”, „budżet obywatelski” – te hasła – tytuły jeszcze jakiś czas temu jawiły się jako sygnał/zwiastun niestandardowego widzenia jednej z najważniejszych klasycznych funkcji organów samorządu terytorialnego – obowiązku/ kompetencji dysponowania środkami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego (JST). Ale idea budżetu partycypacyjnego wyraża znacznie więcej niż możliwość udziału mieszkańców gmin, powiatów i województw w kształtowaniu „arytmetyki budżetowej”. Jest to przede wszystkim przejaw ich podmiotowości, będącej warunkiem wstępnym demokracji i samodzielności wspólnot samorządowych w kształtowaniu, a następnie realizacji polityk publicznych, co wpływa na poziom życia i zaspokajanie jednostkowych oraz zbiorowych potrzeb.

Udział mieszkańców w przedsięwzięciach związanych z budżetem partycypacyjnym jest miarodajnym wskaźnikiem poziomu aktywności obywatelskiej. W sytuacji wciąż niskiej gotowości naszego społeczeństwa do bezpośredniego uczestniczenia w rozwiązywaniu ważnych problemów życia

¹ Recenzja niniejsza została sporządzona na podstawie decyzji Rady Dyscypliny Nauki o Polityce i Administracji Wydziału Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie UMK z dnia 18 maja 2021 r. *Vide*: pismo przewodniczącego Rady Dyscypliny 27.WNoPiP.5201.4.2021 z dnia 31 maja 2021 r. Przewód doktorski jest realizowany zgodnie z dyspozycjami ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych, Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 ze zm., w związku z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. 2018 r. poz. 1669 oraz rozporządzenia MNiSzW z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego trybu i warunków przeprowadzania czynności w przewodzie doktorskim /.../, Dz. U. z 2018 r. poz. 261.

zbiorowego idea budżetów obywatelskich jest ważnym czynnikiem pobudzania aktywności społeczności lokalnych i regionalnych. Tym samym wzmocnieniu ulegać może proces kształtowania i utrwalania społeczeństwa obywatelskiego, którego idea jest niezwykle istotnym elementem modelu demokracji politycznej i systemu politycznego.

Wskazywanie konkretnych celów, na które mają być przeznaczone samorządowe środki finansowe, to coraz bardziej znana i praktykowana forma urzeczywistniania podmiotowej partycypacji obywatelskiej. Koncepcja budżetu partycypacyjnego w niczym nie podważa ustawowych kompetencji i odpowiedzialności organów stanowiących i wykonawczych JST za realizację polityki i gospodarki finansowej, w tym przygotowanie budżetu. Nastąpiło rozszerzenie „zespołu autorskiego” na etapie projektowania budżetu. Uwzględnienie w uchwale budżetowej, po stronie wydatków, zadań określonych przez mieszkańców, jest dowodem nie tylko współdziałania organów samorządowych i obywateli, ale także wspólnej odpowiedzialności obu „stron”.

Propagowanie idei budżetu partycypacyjnego leży w interesie mieszkańców jak i instytucji samorządowych. Mieszkańcy zyskują konkretny instrument wpływania na gospodarkę finansową własnej jednostki samorządowej, a tą drogą na realizację własnych potrzeb, które przecież najlepiej znają i odczuwają. Władze JST mają odtąd obiektywnego sojusznika, artykułującego określone potrzeby, nie zawsze łatwe do trafnego pozycjonowania czy wręcz nadawania im priorytetu. W środowisku kadr samorządowych, organizacji samorządowych i społecznych działaczy samorządowych budżety partycypacyjne zyskują popularność i poważne logistyczne wsparcie ze strony organizacji pozarządowych.

Zmiany ustrojowych ustaw samorządowych dokonane w 2018 r., sankcjonujące „budżet obywatelski”, określały zasady i tryb jego przygotowania oraz wdrażania². Dyskusyjne jest jednak potraktowanie działań obejmujących

² Autor rozprawy w sposób uproszczony przywołuje te regulacje, określając je mianem „centralnie narzuconych rozwiązań” bądź „rozumianych jako wymuszone normatywnie zachowania pochodzące ze strony władz centralnych”, (*Wstęp*, s. 17; także rozdz. 5, s. 167). W przypisie 35. (s. 17) wskazano tylko nowelizację ustawy o samorządzie gminnym, dokonaną ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130). Brakuje choćby wzmianki, że ustawa styczniowa z 2018 r. „narzuciła” takie same rozwiązania samorządom powiatowym oraz samorządom województw. Nowelizacje ustaw samorządowych posługują się określeniem: „budżet obywatelski”. Autor konsekwentnie stosuje nazwę „budżet partycypacyjny”, nie podejmując próby delimitacji tych pojęć ani krytyki stanowiska ustawodawcy, który również konsekwentnie implementował do polskiego porządku prawnego nazwę „budżet obywatelski”.

proces tworzenia tych budżetów jako „formy konsultacji społecznych”. Problematyka budżetu partycypacyjnego budzi, w ostatnich latach w Polsce, coraz poważniejsze zainteresowanie jako przedmiot badań naukowych, choć literatura z tego zakresu nie jest zbyt bogata. Powstają nowe opracowania poświęcone tym zagadnieniom, ukazujące genezę idei tych budżetów w świecie oraz dyskusje w ośrodkach naukowych i w środowiskach społecznych wspierających te rozwiązania. Tematyka ta pojawia się również w badaniach przedstawicieli innych, poza politologią, dyscyplinach (nauki prawne, socjologia). Nadal jednak brakuje w polskiej literaturze naukowej opracowań kompleksowo, a więc i wieloaspektowo ujmujących problematykę budżetu partycypacyjnego/obywatelskiego.

Autor, odwołując się do dominującego w literaturze naukowej i dyskusjach przekonania widzącego w budżecie partycypacyjnym „wartościowy instrument, służący wprowadzaniu znaczących zmian prospołecznych i sprzyjających rozwojowi partycypacji w szerokim rozumieniu” (s. 18), określa główny problem badawczy rozprawy. Czyni to w sposób niestandardowy, formułując dwa pytania: 1. czy możliwe jest określenie, jakie cechy musiałby mieć mechanizm idealny realizacji budżetu partycypacyjnego, aby zapewnić wysoki poziom partycypacji publicznej (a jeśli tak, to jakie by to były cechy)? 2. czy kolejne edycje realizacji tego instrumentu w mieście Płocku w latach 2012-2018 zbliżały się do tak ustalonego modelu? Ponadto Autor deklaruje, iż podejmie „próbę weryfikacji istnienia ewentualnego związku pomiędzy realizacją budżetu partycypacyjnego w mieście Płocku a wykorzystywaniem innych dostępnych instrumentów partycypacji w obrębie tej jednostki samorządu terytorialnego” (s. 19). To oznacza rozszerzenia pola obserwacji badawczej. Autor podkreśla przy tym, że celem badań jest „spojrzenie na ewolucję mechanizmu realizacji tego instrumentu partycypacji w obrębie konkretnej JST w kontekście zbliżania się do skonstruowanego /.../ modelu idealnego, a w tym także odpowiedź na pytanie, czy taki instrument wpłynął na szerzej postrzeganą partycypację publiczną na konkretnie określonym obszarze” (tamże).

Autor, kierując się tak sformułowanymi założeniami i deklaracjami, postanowił przedstawić koncepcję „mechanizmu idealnego realizacji budżetu partycypacyjnego”, choć nieco dalej będzie się zastanawiać na możliwością ustalenia cech tego mechanizmu. Następnie zaś – wykorzystując zgromadzone

W mojej ocenie pojęcie „budżet partycypacyjny” bardziej trafnie oddaje istotę, charakter i tryb jego kształtowania.

dane empiryczne – zamierza dokonać ustaleń określających zaistniały w praktyce płockiego samorządu „poziom/stopień zbliżenia” do założonego modelu. Tak odczytuję Jego objaśnienia i argumentację, pełne mało precyzyjnych twierdzeń, odautorskich komentarzy i urwanych myśli dotyczących w większości celów badań. Na tym etapie zapoznawania się z założeniami teoretycznymi i metodologicznymi badań i samej rozprawy nie były to pomyślnie zwiastuny pod kątem dalszej lektury dzieła³. Nie do końca rozumiałem, co jest przedmiotem badań, a zdanie „czy możliwe jest określenie, jakie cechy musiałby mieć mechanizm idealny realizacji budżetu...” zakłócało skutecznie moją percepcję. Autor chce badać to, „**czy możliwe jest określenie...**”, a nie to, jakie są cechy owego mechanizmu? Stawiałem sobie to pytanie. Poza próbą wskazania przedmiotu badań (przy pomocy pytań), nie znajduję tu szczegółowych pytań badawczych, które by przedmiot ten precyzyjnie przybliżyły, a odpowiedzi na nie informowałyby o istocie i cechach owego modelu.

Po takim, niezbyt klarownym wprowadzeniu, Autor – nadal demonstrując pełnię optymizmu badawczego – przechodzi do wyjawienia głównych hipotez badawczych, wyartykułowanych „w dwóch zasadniczych twierdzeniach”. Oto one: 1. „możliwym jest określenie, jakie cechy musiałby mieć mechanizm idealny realizacji budżetu partycypacyjnego, aby zapewnić wysoki poziom partycypacji publicznej”; 2. Kolejne edycje realizacji tego instrumentu w Płocku w latach 2012-2018 zbliżały się do tak ustalonego modelu”, pisząc dalej, że wpływały one „na wzrost wykorzystywania instrumentów partycypacji w obrębie tej jednostki samorządu terytorialnego”⁴ (s.25). Następnie czytelnik ponownie jest informowany o „szczegółowych celach badawczych”, z których pierwszym jest „stworzenie modelu mechanizmu idealnego realizacji budżetu partycypacyjnego” (s.25-27).

³ Zaskakujące i w jakimś stopniu deprymujące są przedwczesne, noszące cechy niezbyt wyszukanej auto/kryptoreklamy takie oto stwierdzenia: „Zakładać należy, że osiągnięcie tak przyjętych celów badawczych będzie wkładem autora w naukę polską” (s. 19, *in princ.*); „udzielona zostanie rzetelna odpowiedź na główne pytania badawcze...”; „Wartym odnotowania osiągnięciem teoretycznym będzie potwierdzenie poprawności dokonanej adaptacji koncepcji faz...”; „Kolejnym niebagatelnym osiągnięciem teoretycznym będzie stworzenie modelu mechanizmu idealnego realizacji...” (s. 29, *in fine*); „ dodatkowym osiągnięciem teoretycznym będzie wskazanie metod oraz technik stosowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego...” (nie sądzę, żeby było to osiągnięcie „teoretyczne”); „ znaczącym osiągnięciem o charakterze empirycznym będzie /.../ustalenie /.../poziomu wykorzystywania mechanizmu budżetu partycypacyjnego w mieście Płocku” (nie jest jasne, na czym ma polegać empiryczny charakter tego osiągnięcia?); „wyniki prowadzonego badania będą stanowić także pewne osiągnięcia posiadające walor praktyczny” (s. 30, *passim*). Autor rozróżnia tu „osiągnięcia empiryczne” i „osiągnięcia posiadające walor praktyczny”.

⁴ Te i inne cytaty pokazują pewną nieporadność językową, przejawiającą się posługiwaniem się potocznymi bądź niejasnymi związkami frazeologicznymi i zwrotami, niepoprawną odmianą (fleksją) i niedbałą stylistyką.

Interesująca, chociaż zbyt lakoniczna (30 wierszy) jest prezentacja metod badawczych stosowanych w toku gromadzenia literatury, źródeł prawnych oraz różnego typu dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji założonych celów (s. 27-28). Żałować wypada, że Autor nie przywołał rodzimej i obcojęzycznej literatury z tego zakresu, co mogłoby stać się pomocne nie tylko dla czytelnika, ale także innych badaczy, podejmujących tę i podobną problematykę. Stan polskiej literatury traktującej o sprawach metodologii badań politologicznych jest wciąż nie w pełni zadowalający. W pełni podzielam stanowisko Autora (s. 28), iż metody badawcze powinny się wzajemnie przenikać i stanowić dla siebie uzupełnienie (*mixed methods research*). Podobnie (skrótowo) Autor potraktował prezentację „bazy źródłowej”, pomijając materiał pozyskany przez siebie drogą obserwacji uczestniczącej jawnej (s. 28).

Antycypując formułowane w dalszej części niniejszej recenzji uwagi i oceny, zgodzić się należy ze stwierdzeniem Pana Magistra, iż wyniki Jego badań „stanowią będą mogły bazę źródłową zarówno dla pracowników naukowych, jak i środowisk zajmujących się problematyką partycypacji publicznej oraz procesem kształtowania polityk publicznych” (s. 30, *in fine*). Ponad wszelką wątpliwość praca ta, z uwagi na jej ekspertyzowo-diagnostyczny charakter, posiada poważne walory aplikacyjne (dla praktyki samorządowej) oraz wartości poznawcze (tak ważne dla kolejnych eksploratorów). Wartości tych nie przekreślają uchybienia, ujawniające się w pewnych fragmentach brak dyscypliny i precyzji pojęciowej czy mankamenty werbalizacji (strona językowa). *Wstęp*, choć zgłosiłem tu szereg krytycznych uwag, informuje czytelnika, że czeka go wyprawa warta wysiłku i cierpliwości. Autor w zasadniczej części dzieła (rozdział 1 i kolejne) ukazuje ciągle w stopniu niewystarczającym opisaną i wyjaśnioną, batalię o nową formę udziału mieszkańców w decydowaniu o wydatkach finansowych, która dziś, implementowana do katalogu zadań JST, jest ważnym instrumentem i płaszczyzną ich aktywności. Trudna w pewnych fragmentach lektura *Wstępu* zachęca jednak do uważnego śledzenia rozważań zawartych w dalszych częściach rozprawy.

Zasadnicza część pracy składa się z dwóch części. Część pierwszą wypełnia rozdział pierwszy, składający się z trzech podrozdziałów. Pierwszy z nich stanowi wprowadzenie do problematyki partycypacji, rozpatrywanej w kontekście koncepcji *public governance* i *new public governance*. Zgodnie z ich

założeniami, kluczowe znaczenie w demokratycznym systemie władzy ma udział obywateli, a także podmiotów niepublicznych, w kreowaniu decyzji politycznych i kształtowaniu polityk publicznych (tzw. demokracja partycypacyjna). Pewien niedosyt budzi zdawkowa prezentacja *Drabiny partycypacji* S. R. Arnstein oraz próby jej odniesienia do polskich warunków, podjętej kilkanaście lat temu przez D. Długosza i J.J. Wygnańskiego (s. 39-41). Wprawdzie nie podzielam przeszacowanej, moim zdaniem, oceny deskrypcyjnej i eksplanacyjnej wartości *Drabiny*, to jednak sądzę, iż Autor trafnie, choć nieco enigmatycznie zauważa, iż propozycja S.R. Arnstein ułatwia „uporządkowanie działań podejmowanych zarówno przez obywateli jak i władzę” (s. 41).

Drugi podrozdział rozdziału 1. zatytułowany *Instrumenty partycypacji publicznej*, stanowi syntetyczne wprowadzenie do rozważań dotyczących przedmiotu rozprawy, to jest do problematyki budżetu partycypacyjnego. Autor przypomina klasyczne formy partycypacji publicznej (wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne, akcje bezpośrednie), wskazując nowe instrumenty partycypacyjne „dające możliwość współdzielenia wpływu oraz odpowiedzialności za proces rządzenia” (s. 41, *in fine*). Obok panelu obywatelskiego, sondażu deliberatywnego, forum obywatelskiego i innych form, na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, pojawiła się interesująca i pomyślnie rokująca koncepcja ...budżetu partycypacyjnego.

Trzeci podrozdział rozdziału 1. ma kluczowe znaczenie dla całej rozprawy z punktu widzenia jej celów poznawczych, konceptualizacyjnych i eksperjalno-diagnostycznych. Autor, zgodnie z zapowiedzią zawartą we *Wstępie* oraz w samym tytule rozprawy, podjął próbę zbudowania (rekonstrukcji?) „modelu idealnego mechanizmu realizacji budżetu partycypacyjnego”. Przypominając w skrócie historię i losy inicjatywy (1985 r.) Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich w brazylijskim Porto Alegre, poszukuje cech i rozwiązań organizacyjnych, które decydowały o powodzeniu próby rozszerzenia na ogół mieszkańców „prawa do miasta”. Oznaczało to istotną zmianę polityki miejskiej. Odtąd mieszkańcy stawali się współodpowiedzialni za kształtowanie przestrzeni miejskiej, a więc ich najbliższego otoczenia i środowiska. Nastąpiła fundamentalna zmiana „w sposobie zarządzania miastem, którego podstawę stanowiła już nie lokalna władza czy urzędnicy, ale mieszkańcy” (s. 51).

Autor uważnie analizuje przyjętą metodę i formę debaty nad wskazywaniem celów, które powinny być finansowane ze środków miejskich. Cykl terytorialnych i tematycznych zgromadzeń i spotkań odbywających się w trzech

etapach (marzec/kwiecień – lipiec) poprzedzał uchwalenie projektu budżetu miejskiego, poddawanego pod dyskusję z mieszkańcami (sierpień/wrzesień). Ostateczną jego wersję przedstawiano burmistrzowi miasta. Do końca roku kalendarzowego przyjmowano Plan Inwestycyjny. Mieszkańcy mieli możliwość monitorowania realizacji własnych projektów. Autor zauważa początkowo niski poziom uczestnictwa mieszkańców. W kolejnych latach ich liczba wyraźnie zwiększała się.

Idea budżetu partycypacyjnego zyskiwała coraz szerszą popularność w Brazylii oraz w innych państwach tego kontynentu, a także w innych częściach świata, w tym również w Europie. Miasta europejskie początkowo dość wiernie wzorowały się na rozwiązaniach przyjętych w Porto Alegre (np. hiszpańska Kordoba). Stopniowo jednak zaczęto poszukiwać nowych środków i metod, uwzględniających lokalne i krajowe uwarunkowania. W Wielkiej Brytanii dyskusja dotycząca budżetu partycypacyjnego zbiegała się z reformami samorządowymi (dewolucja). Niemiecka Kolonia wypracowała własny oryginalny model BP, umożliwiający mieszkańcom lepsze zrozumienie procesu stanowienia budżetu miasta oraz budowanie poczucia współdziałania, jak pisze Autor (zob. s. 58). We francuskiej gminie Grigny BP zaczęto realizować od 2005 r., czego sojusznikiem i promotorem stał się Wydział Demokracji partycypacyjnej, będący wydzieloną komórką samorządu. W belgijskim Mons na rzecz przygotowania i wdrożenia BP zaangażował się burmistrz, widzący w tym możliwość wzmocnienia legitymizacji decyzji władz lokalnych. Ideą budżetu zainteresowali się także aktywiści ruchów miejskich i działacze samorządowi w Polsce. Sopotka Inicjatywa Rozwojowa (nieformalna grupa mieszkańców) podjęła energiczną kampanię na rzecz BP (2011 r.), która zaowocowała konkretnymi, praktycznymi ustaleniami budżetowymi. Sopot stał się wzorcem „dalszych partycypacyjnych eksperymentów”, zauważa Autor (s. 64).

Doświadczenia zgromadzone w wielu ośrodkach na całym świecie są niezwykle cenne w poszukiwaniach cech idealnego mechanizmu realizacji BP. Autor sięga również do wyników analiz prowadzonych w Polsce i za granicą (między innymi do badaczy brytyjskich oraz polskiej grupy „Stocznia”), a także do własnych doświadczeń zawodowych oraz informacji zgromadzonych w trakcie badań własnych przeprowadzonych w Płocku, mającym status miasta na prawach powiatu. Miasto to należy do grupy głównych polskich ośrodków debaty oraz praktycznych przedsięwzięć na rzecz BP.

Zgodnie w wcześniejszą deklaracją, Autor podejmuje próbę skonstruowania modelu mechanizmu idealnego realizacji BP, wykorzystując znaną w polskiej literaturze naukowej koncepcję/teorię faz procesu podejmowania decyzji w toku kształtowania polityk publicznych (faza inicjowania, faza formułowania, faza implementacji, faza oceny), autorstwa L. Hooghe'a i G. Marksa⁵ (zob. s. 22 i 65-66). Odwołując się jednocześnie do dorobku grupy „Stocznia” (propozycja wyodrębnienia dziewięciu etapów procedury realizacji BP), dokonuje „swoistej synchronizacji obu tych fragmentaryzacji”. Zakłada przy tym, iż będzie to punkt wyjścia do dalszych kroków w konstruowaniu założonego modelu (s. 66). Tak więc kolejne **fazy** zostają podzielone (rozpisane) na **etapy**, co pozwala stosunkowo dokładnie określić treść, kolejność i sekwencje działań podejmowanych w okresie od pierwszych czynności przygotowawczych („faza zero”) do fazy oceny/etapu ewaluacji (tab. 2, s. 68). Analiza treści i charakteru zdarzeń/przedsięwzięć mieszczących się w kolejnych fazach/etapach dostarczyć ma informacji niezbędnych do określenia cech, jakie powinien posiadać ów mechanizm idealny, mający zapewnić optymalną efektywność (s. 69). Autor szczegółowo analizuje „zasadnicze/niezbędne/bardzo ważne/istotne elementy składowe” kolejnych faz tworzenia BP, realizacji, wreszcie ocen (s. 69-79).

W lakonicznym *Podsumowaniu...* pierwszego rozdziału czytelnik znajduje zapewnienia (ach ta stylistyka!) o osiągnięciach przeprowadzonej „analizy poznawczej”, wyrażających się w dookreśleniu zasadniczych kategorii badawczych oraz zbudowaniu istotnej konstrukcji teoretycznej. Tą ostatnią ma być model mechanizmu idealnego realizacji budżetu partycypacyjnego, „który w założeniu jest instrumentem partycypacji publicznej” (s.80). Było to możliwe dzięki odwołaniu się do koncepcji faz procesu podejmowania decyzji oraz określenia cech poszczególnych elementów mechanizmu realizacji BP, zapewniających wysoki poziom partycypacji publicznej, podkreśla Autor (tamże). Recenzent nie jest aż takim optymistą w ocenie efektów badań i propozycji przedstawionych w tej części rozprawy. Z pewnością jest to interesująca próba zbudowania pewnego modelu (może lepiej – kryterium?) mającego zarówno walory poznawcze, jak też praktyczne/aplikacyjne.

⁵ Zob. też R. Potorski, *Mechanizmy partycypacji publicznej w systemie wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej. Nowe możliwości kształtowania polityk publicznych w polskim systemie politycznym*. Toruń 2019, s. 46-47.

Ze znaczną ciekawością rozpocząłem lekturę drugiej części rozprawy, opartej w przeważającym stopniu na wynikach badań własnych Autora. Zadawałem sobie nadzwyczaj ważne pytania: czy i w jakim stopniu powiodła się operacjonalizacja naszkicowanego „modelu mechanizmu idealnego realizacji budżetu partycypacyjnego” na użytek analizy i interpretacji procesu wdrażania BP w Płocku, będącym w kraju jednym ze swego rodzaju mateczników ruchu/akcji na rzecz tej formy udziału mieszkańców w podejmowaniu ważnych decyzji, kształtujących w pewnym stopniu warunki ich życia i charakter przestrzeni publicznej⁶. Czy model ten okazał się przydatny w opisywaniu i wyjaśnianiu badanych zjawisk oraz potwierdzeniu hipotez? Czy model ten pomaga w lepszym, pełniejszym i całościowym postrzeganiu złożoności zadań dotyczących zarządzania rozwojem społecznym? Wreszcie, czy ten paradygmat (?) zachowuje swoją wartość poznawczą i praktyczną wobec dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości?

Rozdział 2. zatytułowany *Miasto Płock a procesy kształtowania polityk publicznych przed wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego*, zaskakuje treścią i systematyką wewnętrzną. Podrozdział pierwszy przynosi głównie ogólnoustrojowe rozważania dotyczące polskiego systemu politycznego, choć bardziej zasadne byłoby mówienie o systemie władzy publicznej bądź o systemie organów państwowych i samorządzie terytorialnym. Zapewne mając ciągle w pamięci przedmiot rozprawy, Autor w kilku fragmentach czyni odniesienia do partycypacji publicznej/obywatelskiej, traktując system władzy publicznej, nazywany konsekwentnie systemem politycznym, jako swoistego rodzaju środowisko kreowania polityk publicznych, czego jednak bliżej nie przedstawia i nie objaśnia.

Opisywanie systemu organów państwowych/systemu władzy publicznej w perspektywie trójpodziału władzy/władz, tak jak schematyczna i uproszczona próba zarysowania ewolucji ustroju politycznego Polski po 1989 r. niczego w zasadzie nie wnosi do obrazu mechanizmu i zasad kształtowania polityk publicznych. Stwierdzenie, że „W przypadku polskiego systemu politycznego i procesów kreowania polityk publicznych niewątpliwym jego wyróżnikiem jest dualistyczna struktura egzekutywy złożonej z rady ministrów (RM) oraz głowy

⁶ Tu, już w latach 2003-2005, zorganizowano pierwszą edycję „funduszu grantowego”, będącego niezwykle ciekawą, innowacyjną inicjatywą włączenia lokalnych podmiotów gospodarczych oraz organizacji pozarządowych do działań związanych z tworzeniem strategii rozwoju miasta. Mogły one ubiegać się o dofinansowanie własnych projektów dotyczących rozwiązywania ważnych problemów życia zbiorowego (s. 112).

państwa – prezydenta” (s. 84 *in fine*), jest trafne, lecz w tym przypadku pozostaje nie eksplikowaną następną etykietą. Podobnie jest z równie słuszną, niestety nie rozwiniętą uwagą, iż „W końcu ważnym elementem systemu kształtowania polityk publicznych jest władza sądownicza” (s. 86). Autor akcentuje pozycję i rolę samorządu terytorialnego w procesie kreowania polityk publicznych, chociaż i w tym przypadku podręcznikowe informacje dotyczące jego struktury (szczebli) i zasad funkcjonowania zaciemniają to, co Autor chciał wyeksponować: JST jako integralne ogniwo systemu władzy publicznej odgrywają istotną rolę w procesie kreowania polityk publicznych, a następnie ich realizacji. To one są również przestrzenią kształtowania kultury politycznej i obywatelskiej, a więc i postaw propartykypacyjnych. O tym traktuje kolejny podrozdział.

Autor pisze o „nastawieniu do partycypacji publicznej”, co można z pewnością traktować jako synonim, a nawet określenie równoznaczne z „postawą/postawami”, rozumianymi jako gotowość do określonych zachowań. Przynajmniej wyniki badań dotyczących owego „nastawienia” czy „gotowości” nie pozwalają kreślić zbyt optymistycznego obrazu naszego „obywatelskiego społeczeństwa”. Dostatecznie mocno potwierdzają to wskaźniki zaufania Polaków do rozmaitych instytucji/podmiotów publicznych (s. 97-98, tabela 3) oraz słaby żar wiary w sens angażowania się w sprawy publiczne (s. 99). Trafnie Autor zauważa, że „ istnieje wśród podmiotów polskiego systemu politycznego potencjał do partycypacji, także partycypacji publicznej” (s.103). Jednakże niewielki poziom zaufania do podmiotów publicznych i niski poziom woli angażowania się poważnie ograniczają gotowość partycypacyjną. „Polacy włączają się w takie instrumenty, które pozwalają dostrzec /.../ wpływ /.../ na kształt ostatecznych działań czy podejmowanych decyzji” (tamże). Z tymi uwagami i ocenami koresponduje obraz Płocka (ponad 120 tysięcy mieszkańców) jako środowiska⁷, ukazujący rozbudowaną sieć instytucji publicznych, podmiotów gospodarczych oraz aktywny sektor obywatelski, różnorodne, społecznie doniosłe inicjatywy władz lokalnych⁸ oraz działalność organizacji pozarządowych. Pozytywne wrażenie zakłócają informacje o stosunkowo niskiej i labilnej aktywności wyborczej mieszkańców Płocka. Tak Autor przedstawiał sytuację z okresu przed rozpoczęciem wdrażania BP.

⁷ Autor stwierdza: „Jeśli chodzi o miasto Płock, to z punktu widzenia procesów partycypacyjnych pod wieloma względami nie odbiega ono od ogólnej sytuacji w Polsce. /.../ Nie mniej jednak analiza wykazała kilka elementów specyficznych, które mogą mieć wpływ na nastawienie do partycypacji publicznej” (s. 120).

⁸ Rada Miasta Płocka we wrześniu 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych na terenie miasta, co stwarzało formalne podstawy inicjatyw partycypacyjnych (s.110, przyp. 114).

Kolejne trzy rozdziały rozprawy przynoszą interesującą analizę procesu przygotowywania oraz wdrażania BP w Płocku w latach 2012-2018. Autor (niezbyt zdecydowanie i mało wyraziście) poszukuje potwierdzenia hipotez: pierwszej przyjmującej istnienie modelu mechanizmu idealnego BP oraz drugiej, zakładającej, iż kolejne edycje płockich BP zbliżały się do tego modelu. Rozważania zawarte w rozdziale 3. obejmują dwie pierwsze edycje (2012-2013). Pierwszy BP (BOP) był przygotowany i realizowany w atmosferze przychylności władz miejskich („wola polityczna i chęć przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami”), zauważa Autor (s. 140). Druga edycja w znacznym stopniu odpowiadała cechom modelowym. Zanotowano stosunkowo wysoką frekwencję, co było efektem włączenia młodzieży szkolnej (powyżej 16 roku życia) do akcji zbierania podpisów na kartach do głosowania. Udział uczniów, zachęcanych podwyższeniem ocen, wzbudził jednak kontrowersje i krytykę. Zniesiono merytoryczną weryfikację składanych projektów. W obu jednak przypadkach ewaluacji dokonano bez udziału mieszkańców. Trzecia i czwarta edycja, opisane w rozdziale 4. realizowane były w okresie ważnych wydarzeń o randze krajowej i ponadnarodowej (wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory samorządowe, wybory prezydenckie i wybory parlamentarne). W kraju nastąpiły poważne zmiany sceny politycznej, w tym alternacja władzy państwowej. Rada Miasta Płocka w nowej uchwale dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania konsultacji (26 sierpnia 2014 r.) poważnie rozszerzyła listę podmiotów uprawnionych do przeprowadzania konsultacji społecznych. Specjalny rozdział uchwały został poświęcony współpracy z organizacjami pozarządowymi. W Urzędzie Miasta powołana została specjalna komórka odpowiedzialna za przeprowadzanie konsultacji (Zespół Komunikacji Społecznej)⁹.

Autor podkreśla, iż „Sformalizowanie i uporządkowanie kwestii związanych z procesem konsultacji społecznych w mieście bez wątpienia wpłynęło na poprawę jakości realizacji tego mechanizmu” (s. 147 *in princ.*). Trzecia edycja BP (2014 r.), zainicjowana przez prezydenta miasta, zaowocowała wieloma przedsięwzięciami wpływającymi pozytywnie na warunki życia mieszkańców Płocka. Autor dostrzega w tym procesie próbę poszukiwania nowych, bardziej efektywnych środków i metod przygotowywania i realizacji BP. Wdrażanie czwartego z kolei budżetu

⁹ Mieszkańcy Płocka, oprócz udziału w pracach nad BP, mogli uczestniczyć także w konsultacjach dotyczących innych istotnych problemów rozwoju miasta (strategia rozwiązywania problemów społecznych, polityka rozwoju sportu, zwłaszcza dzieci i młodzieży, program rozwoju turystyki). Zob. s. 162 rozprawy.

partycypacyjnego (2015 r.) charakteryzowało się wieloma nowymi inicjatywami, zmierzającymi między innymi do szerszego włączenia mieszkańców miasta na etapie przygotowania jego projektu oraz ewaluacji wykonanych (i wykonywanych) zadań z poprzedniego okresu (s. 154 i nast.). Poważnie wzbogacona została lista projektów, głównie o charakterze infrastrukturalnym. W ocenie Autora, „trzecia i czwarta edycja w pewnym stopniu /.../ zbliżyła się do zaproponowanego /.../ modelu mechanizmu idealnego realizacji BP” (s. 163 *in fine*). Odnotować jednak należy niski poziom udziału mieszkańców w przygotowywaniu BP i w kolejnych fazach/etapach jego realizacji. Autor dopatruje się przyczyn tego stanu w postawach części mieszkańców oraz ze „skomplikowaną i wciąż niewolną od wad procedurą BP” (s. 164 *in fine*). W pełni podzielam tę ocenę i przedstawioną argumentację.

W rozdziale 5. rozprawy zawarta jest analiza procesu przygotowań i wdrażania trzech kolejnych edycji BP miasta Płocka (5.-7., lata 2016-2018), poprzedzona skrótowym omówieniem społecznych, politycznych i prawnych uwarunkowań procesu kreowania polityk publicznych, a więc i BP. Dyskretnie, lecz jednoznacznie akcentowane są zachodzące w tym okresie zmiany polityczne związane z przejściem władzy przez Zjednoczoną Prawicę (s. 166-167). Nowelizacja kodeksu wyborczego oraz zmiany ustaw samorządowych przeprowadzone w styczniu 2018 r. stwarzały nowy stan prawny, w tym formalne ramy budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego. Autor wyraźnie, nie bez racji, podkreśla dobrą, stabilną kondycję finansową miasta, co w praktyce w poważnym stopniu rzutuje na możliwości i swobodę w zakresie ustalania katalogu zadań, a zwłaszcza nadawania niektórym z nich znaczenia priorytetowego. W sytuacji niedoboru podział środków finansowych staje się niekiedy polem rozbieżności, nawet konfliktów między władzami lokalnymi a mieszkańcami miasta bądź ich częścią. Można zatem przyjąć, że wzrost wysokości budżetu Płocka, zasilanego środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej, pozwala realizować nowe zadania publiczne, wskazywane także w ramach BP. Wskazując tę okoliczność, Autor stwierdza, że „zapewnienie /.../ poczucia bezpieczeństwa finansowego /.../ <uśpiło> aktywność potencjalnych uczestników BP” (s. 185). To znajdowało wyraz w ciągle niezbyt wysokim poziomie frekwencji mieszkańców w poszczególnych fazach/etapach prac przygotowawczych i w trakcie głosowania nad projektami. Pewną rolę mogła tu odgrywać nieufność „wobec skomplikowanych instrumentów partycypacji” (tamże). Odnotować też należy brak ewaluacji procesu realizacji BP, tak jak to miało miejsce w poprzednich edycjach. Mimo zauważonych mankamentów,

Autor potwierdza fakt generalnej zgodności płockich edycji BP z przyjętym modelem idealnego mechanizmu jego realizacji.

Edycja BP z roku 2018 zamykała ważny etap stosunkowo krótkiej historii tej instytucji w Polsce. Sygnalizowane wcześniej zmiany ustawodawcze ujednolicały w skali kraju zasady i tryb przygotowywania i wdrażania budżetów partycypacyjnych, pomijając dotychczasowy dorobek i doświadczenia wielu polskich miast. Autor, we wstępnym podrozdziale rozdziału 6. rozprawy, dokonał krytycznej analizy nowych regulacji prawnych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, wskazując szereg niejasności (np. brak określenia dolnej granicy wieku uczestników inicjatywy) i mankamentów, które mogą komplikować proces przygotowywania, jak i wdrażania BP. Słuszna jest opinia, iż „nowe regulacje ustawowe z punktu widzenia podmiotu dysponującego środkami finansowymi zmniejszają potencjał BP jako instrumentu partycypacji, ze względu na konieczność dostosowania zasad procesu do nowych ram prawnych z całkowitym pominięciem szeroko rozumianego kontekstu lokalnego” (s. 194). Autor, w końcowym fragmencie tego rozdziału, przedstawia przebieg procesu dostosowania zasad, trybu i mechanizmów przygotowania i wdrażania ósmej edycji BP w Płocku¹⁰. Stosowna uchwała Rady Miasta (23 kwietnia 2019 r.) otwierała nowy etap realizacji tej formy udziału mieszkańców w podejmowaniu ważnych decyzji dotyczących realizacji zadań społecznych. Jest to również nowe otwarcie w sferze kreowania polityk publicznych na tym poziomie struktury terytorialnej państwa.

Ostatni rozdział zamyka krótkie, lapidarne podsumowanie zawierające ocenę zmian dokonanych w styczniu 2018 r. i stylu ich wprowadzenia. Autor słusznie podkreśla paradoksalność zaistniałej sytuacji: ustawa mająca umacniać polityczną i społeczną partycypację obywateli, przyjęta została bez konsultacji z najbardziej zainteresowanymi podmiotami (samorządami i organizacjami pozarządowymi). Stanowiło to również, co należy mocno podkreślić, naruszenie konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego. Trafna jest też ocena mówiąca, że ustawodawca regulując nieprecyzyjnie kwestie z zakresu procedury BP pozbawił JST „swobody realizacji tego procesu zgodnie z wypracowanymi przez kilkanaście lat metodami i rozwiązaniami sprawdzającymi się wśród konkretnej, lokalnej społeczności” (s. 198 *in fine*). Spowodowało to organizacyjny chaos i z pewnością nie przyczyniło się do wzrostu zainteresowania mieszkańców BP jako formą partycypacji społecznej.

¹⁰ Płock jako miasto na prawach powiatu, z mocy ustawy zobowiązane jest do realizacji budżetu obywatelskiego. Zob. art. Art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Stworzenie możliwości udziału w tej formie konsultacji społecznej wszystkim mieszkańcom (nie wykluczony jest formalnie udział dzieci), bez określenia dolnej granicy wieku, nie zwiększy tego zainteresowania. Dyskusyjne wydaje się ustanowienie obowiązku utworzenia BP w powiatach grodzkich.

Recenzowaną rozprawę zamykają refleksje, dość niezręcznie zatytułowane *Podsumowanie badania oraz wnioski*. Także treść tej części pracy budzi niedosyt, spodziewałem się bowiem, że Autor odpowie w miarę precyzyjnie, co wynika z jego badań i rozważań przedstawionych na ponad dwustu stronach maszynopisu. Tymczasem znajdujemy tu szereg powtórzeń treści wypowiedzianych już we *Wstępie* oraz (głównie) w *podsumowaniach i wnioskach cząstkowych*, zamieszczanych po każdym rozdziale. Znalazły się oczywiście w tym *Podsumowaniu* uwagi, opinie, oceny i wnioski bardzo wartościowe, celnie rekapitulujące analizy i interpretacje prezentowane w kolejnych rozdziałach pracy. Zgadzam się z Autorem w kwestii rozwiązania obu problemów badawczych i weryfikacji hipotez (ach, ta retoryka autoreklamy!). Nie jestem do końca przekonany, czy zaproponowany „model” idealnego mechanizmu realizacji BP (w pretensjonalnej nieco stylistyce Autora „mechanizm idealny realizacji BP”) spełnia wymogi teoretycznej konstrukcji, odpowiedzialnie określanej jako „model”. W mojej ocenie, Autor sporządził dość czytelny zestaw cech i warunków, jakie muszą być spełnione, by BP stał się skutecznym instrumentem wpływu mieszkańców jednostki samorządowej na decyzje jej organów dotyczące wyboru zadań i ich finansowania. W pełni podzielam ocenę Autora, dotyczącą zmian ustawodawczych dokonanych w styczniu 2018 r. przez rządzące obecnie ugrupowanie polityczne, *a priori* niechętnie procesom demokratyzacji poprzez decentralizację i umacnianie podmiotowej partycypacji obywateli. A budżet obywatelski/partycypacyjny jest takim instrumentem. Wskazane trafnie przez Autora „mielizny” zafundowane w ramach tych zmian nie będą dobrze służyły realizacji BP i tym samym aktywizacji/partycypacji obywatelskiej. Analiza realizacji w sumie ośmiu edycji BP w Płocku dostarcza niepodważalnych tego dowodów. Na pilną uwagę zasługuje sześciostronicowy *Załącznik* zawierający wiele szczegółowych informacji i danych dotyczących (aż) dziewięciu edycji Budżetu Obywatelskiego Płocka (2012-2020). Jest to wartościowe kalendarium i swoisty atlas pokazujący w syntetycznej formie charakter i złożoność tytułowego (idealnego?) mechanizmu realizacji budżetu partycypacyjnego (na przykładzie Płocka, miasta będącego jednym z ważniejszych ośrodków realizacji tej idei).

Nie przekonuje mnie redakcja i wewnętrzna systematyka ważnej, integralnej części rozprawy prezentującej podstawy literaturowe oraz źródła, z jakich korzystał Autor. Określenie *Baza źródłowa* jest błędne, gdyż literatura naukowa nie jest w badaniach zbiorem *źródeł*. Zastosowanie klucza alfabetycznego w przypadku *źródeł prawnych* jest zupełnie niezrozumiałe. Tu kryterium jest hierarchia aktów prawnych (art.art. 87, 93 i 94 Konstytucji RP). *Netografia* to nie tylko adresy internetowe, lecz głównie treści, które one zawierają.

Recenzowana rozprawa, przy wszystkich krytycznych uwagach i ocenach, jest ważnym głosem w naukowej debacie dotyczącej istoty budżetu partycypacyjnego, jego roli w procesie demokratyzacji oraz zasad wykonywania władzy publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym oraz możliwości skonstruowania modelu idealnego mechanizmu kształtowania i realizacji takiego budżetu. Praca ta w pełni zasługuje na uwagę i wnikliwą lekturę. Interesujące są zarówno zawarte w niej rozważania teoretyczne/modelowe, deklaracje i założenia metodologiczne (rozdział 1.), jak też analiza i interpretacja bogatego materiału faktograficznego, zgromadzonego w toku badań własnych Autora (rozdziały 2-6). Wprawdzie wątpię, by można było zbudować model idealnego „mechanizmu realizacji budżetu partycypacyjnego”, tak jak wyobraża to sobie Autor, to jednak z zainteresowaniem śledziłem Jego wywody i argumentację.

Słuszne są zastrzeżenia, a właściwie ostrzeżenia Autora przed różnorodnością uwarunkowań normatywnych, odmiennością kultur kreowania polityk publicznych oraz zwyczajów społecznych (*Wstęp*, s. 15). Świadomość tych różnic uchronić ma przed łatwymi idealizacjami. Przed tą pułapką nie ustrzegł się jednak Pan Magister. Pisze On bowiem (w następnym zdaniu): „Zakładać należy, iż występują pewne jego (budżetu partycypacyjnego – przypis mój: A.L) odmiany odpowiadające różnym warunkom, w jakich znajduje zastosowanie, a poszczególne ośrodki znajdowały nieco odmienne rozwiązania...” (tamże). Autor zakłada więc, że istnieje taka *dla wszystkich* odmiana BP i wystarczy znaleźć odmienne rozwiązania partykularnych (lokalnych?) trudności związanych z wdrażaniem tego instrumentu. Czy zatem można skonstruować idealny/universalny model ...czego? Właśnie: „idealnego BP”, czy „idealnego mechanizmu realizacji BP”? „Model” i „mechanizm jego realizacji” to nie to samo! Autor konsekwentnie (od tytułu rozprawy poczynając) pisze o „mechanizmie idealnym realizacji BP”, co powoduje

pewien dysonans podczas lektury rozprawy. Wątpliwości budzi również przekonanie, że „Istnienie takiego modelu mechanizmu idealnego realizacji BP pozwalałoby z całą pewnością zapewnić optymalny sposób kształtowania polityk publicznych” (s. 16). Kształtowanie polityk publicznych jest procesem znacznie bardziej złożonym, zależnym od wielu różnorodnych czynników. Budżet partycypacyjny może być jednym z nich, służąc dobrze optymalizacji tego procesu.

Przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska Pana mgr. *Daniela Urbańskiego* jest wartościowym i interesującym opracowaniem zarówno z punktu widzenia walorów poznawczych, jak też diagnostycznych i przydatności aplikacyjnej. Autor, w sumie w udany sposób, zmierzył się z problematyką nadzwyczaj istotną i obecnie szczególnie aktualną. Budżet partycypacyjny to instytucja ciągle oczekująca na gruntowne i wszechstronne badania. To także ważny sposób włączania (inkluzji) coraz większej liczby obywateli do współdecydowania w sprawach wyboru i realizacji zadań społecznych we własnym środowisku i przestrzeni miejskiej. Recenzowana rozprawa jest pod kątem poznawania i propagowania BP ważnym osiągnięciem naukowym Pana Magistra. Chcę wreszcie zachęcić Autora do podjęcia starań o upowszechnienie rozprawy w postaci publikacji książkowej. Byłbym usatysfakcjonowany, gdyby zgłoszone w tej recenzji uwagi i oceny pomogły Mu w tym przedsięwzięciu.

K o n k l u z j a

Rozprawa doktorska Pana mgr. *Daniela Urbańskiego* stanowi oryginalne autorskie opracowanie zawierające rozwiązanie problemu naukowego przyjętego jako podstawa badań. Autor posiada wiedzę teoretyczną w zakresie dyscypliny *nauki o polityce i administracji*, a także dyscyplin pokrewnych. Poziom teoretyczny i metodologiczny rozprawy dowodzi, że potrafi On definiować i twórczo rozwiązywać naukowe problemy badawcze, a także samodzielnie prowadzić pracę naukową.

Rozprawa odpowiada wymaganiom przewidzianym w art. 13 ust. 1 ustawy o *stopniach naukowych i tytule naukowym /.../* (Dz. U. z 2007 r. poz. 1789 ze zm.) w związku z art. 179 ust. 1 ustawy *Przepisy wprowadzające /.../* (Dz. U. z 2018 r. poz.1669).

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o dopuszczenie Pana mgr. *Daniela Urbańskiego* do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.

Łódź, dnia 17 czerwca 2021 r.

Alfred Ostrowski