

1_3 GENEZA BUDŻETÓW PARTYCYPACYJNYCH

Za: W. Kęśbowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski 2013

Budżet partycypacyjny powstał w latach **dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w brazylijskim Porto Alegre**, ponadmilionowej stolicy stanu Rio Grande do Sul, jednego z centrów opozycji przeciwko wojskowej dyktaturze, która rządziła krajem w latach 1964–1985. Walka z reżimem w dużym stopniu koncentrowała się na polityce miejskiej i pozwoliła licznym ruchom – zjednoczonym pod egidą Związku Stowarzyszeń Sąsiedzkich Porto Alegre (União das Associações dos Moradores de PoA – UAMPA) – wykształcić szereg strategii współpracy z mieszkańcami i wypracować skuteczne narzędzia partycypacyjne. Jeszcze przed pierwszymi demokratycznymi wyborami lokalnymi po upadku dyktatury w 1985 roku UAMPA zaproponował przeprowadzenie inicjatywy, która wkrótce miała zyskać nazwę budżetu partycypacyjnego. Na poparcie władz trzeba było czekać do wyborów w 1989 roku, wygranych przez lewicową Partię Robotników (Partido dos Trabalhadores – PT). Budżet partycypacyjny został więc wprowadzony jako inicjatywa oddolna, która zyskała silne poparcie władz lokalnych. Po długim okresie przygotowawczym uzyskał swój pierwszy kształt (później rokrocznie nieznacznie modyfikowany) w latach 1991 i 1992.

Mechanizm budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre

Budżet partycypacyjny w Porto Alegre opierał się na **jednorocznych cyklach zgromadzeń i spotkań, które odbywały na dwóch poziomach: terytorialnym (dotyczącym 16 osiedli miasta) i tematycznym (dotyczącym poszczególnych aspektów rozwoju miasta podzielonych na 5 obszarów)**. Pojedynczy cykl składał się z trzech etapów.

Pierwszy etap (marzec–kwiecień) rozpoczynały **otwarte zgromadzenia** na 16 osiedlach i w 5 obszarach tematycznych. Ich celem było udzielenie mieszkańcom podstawowych informacji dotyczących budżetu partycypacyjnego, jak również przyciągnięcie nowych uczestników — spotkaniom towarzyszyła szeroko zakrojona kampania informacyjna. Na zgromadzeniach mieszkańcy uzyskiwali informacje dotyczące inwestycji zrealizowanych w poprzednim roku oraz projektów proponowanych do realizacji przez przedstawicieli Urzędu Miasta w nowym roku, a także dokonywali rewizji zasad przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego. Co ważne, **mieszkańcy wspólnie określali priorytety inwestycyjne miasta** – choć co roku ulegały one zmianom, szereg zagadnień, takich jak: polityka mieszkaniowa, edukacja, infrastruktura drogowa czy kanalizacja, regularnie wybierano jako najważniejsze. Pod koniec serii zgromadzeń **mieszkańcy głosowali na delegatów reprezentujących poszczególne osiedla** na forach tematycznych i terytorialnych.

Fora spotykały się raz na miesiąc, by dalej mobilizować mieszkańców do uczestnictwa, monitorować proces przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w danym roku, a także prowadzić dialog pomiędzy poszczególnymi kwestiami terytorialnymi i tematycznymi reprezentowanymi przez poszczególne fora, radą budżetu partycypacyjnego, a przedstawicielami Urzędu Miasta. Zaraz po wyborze delegaci uczestniczyli w kilkudniowych warsztatach dotyczących zarządzania miastem (w szczególności jego budżetem), zdobywając wiedzę

i umiejętności potrzebne w ich dalszej działalności. Delegaci byli wybierani na roczną kadencję, teoretycznie bez możliwości reelekcji; nie otrzymywali żadnego wynagrodzenia i podlegali ścisłej kontroli mieszkańców, którzy ich poparli; mogli być w każdej chwili odwołani. W praktyce oznaczało to, że mieszkańcy, którzy nie mieli możliwości lub chęci zaangażować się w dalsze dyskusje nad budżetem miejskim, mieli pewność, że wybrany przez nich delegat będzie reprezentował potrzeby ich osiedla.

Podczas drugiego etapu (kwiecień–maj) odbywały się tzw. **„spotkania pośrednie”** – na poziomie terytorialnym delegaci rozmawiali z mieszkańcami o potrzebach poszczególnych osiedli lub mniejszych obszarów (poszczególnych ulic czy podwórek), podczas gdy na poziomie tematycznym dyskutowano o projektach ogólnomiejskich. To na spotkaniach pośrednich powstawały właściwe propozycje inwestycyjne, które były jednocześnie hierarchizowane w oparciu o trzy kryteria: priorytety inwestycyjne ustalone przez mieszkańców na etapie pierwszym, współczynnik „jakości życia” w dzielnicy, której dotyczyła dana inwestycja (jakość i dostępność poszczególnych usług i elementów infrastruktury), oraz liczbę mieszkańców. **Tym samym środki trafiały do najbardziej potrzebujących obszarów miasta i grup społecznych.** Spotkania pośrednie trwały około dwóch godzin i cieszyły się ogromną frekwencją (zwłaszcza osób niezamożnych i kobiet) – to tutaj miały miejsce najgorętsze dyskusje i nierzadko dochodziło do konfliktów pomiędzy uczestnikami. Co ważne, aż do tego momentu wszystkie spotkania i fora w ramach budżetu partycypacyjnego były w pełni otwarte. Żaden z „uczestników” procesu – niezależnie od funkcji sprawowanych poza budżetem partycypacyjnym – nie był w żaden sposób uprzywilejowany. W dyskusjach uczestniczyli eksperci z Urzędu Miasta, odbywały się też wizyty w miejscach potencjalnych inwestycji, pozwalające delegatom i mieszkańcom naocznie ocenić potrzeby poszczególnych obszarów miasta.

W trzecim etapie (maj–lipiec) ponownie zawiązywały się **otwarte zgromadzenia – tym razem, by wybrać członków Rady Budżetu Partycypacyjnego** (Conselho do Orçamento Participativo) z każdego zgromadzenia terytorialnego i tematycznego. Członkowie Rady mogli być wybrani tylko dwa razy i – podobnie jak delegaci – byli ściśle kontrolowani przez mieszkańców i nie otrzymywali wynagrodzenia. **Rada miała za zadanie zebrać zhierarchizowane propozycje z całego miasta i porównać ich listę z dostępnymi środkami (na których ilość Rada miała wpływ, współdecydując o lokalnej polityce podatkowej) oraz istniejącymi regulacjami formalno-prawnymi.** Efektem jej pracy był projekt budżetu miejskiego – od października do grudnia kolejno przedyskutowany z mieszkańcami na spotkaniach w dzielnicach, a następnie przekazany administracji i przekształcony przez Radę w plan inwestycyjny, którego wdrożenie było ściśle monitorowane przez mieszkańców. Budżet partycypacyjny w Porto Alegre w latach 1990–2004 [...] pozwolił ukrócić klientelizm i korupcję oraz znacząco poprawić jakość służby zdrowia, edukacji, dostępu do bieżącej wody i systemu oczyszczania miasta. Dokonał też fundamentalnej zmiany w sposobie zarządzania miastem, którego trzon stanowiła nie miejscowa klasa polityczna, ale mieszkańcy.

Projekt okazał się wielkim sukcesem i wkrótce zyskał ogromną popularność w Brazylii – do roku 2008 wprowadziło go około 200 tamtejszych miast, obejmując ponad 44 miliony mieszkańców. Upowszechnił się kolejno w Ameryce Południowej (przynajmniej 510 miast zaangażowanych w BP w 2010 roku), Europie (200 miast), Afryce, Azji i Ameryce Północnej, tym samym zyskując status globalny.