

Rola budżetowania partycypacyjnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka*

Streszczenie: *Cel* – Cel niniejszej publikacji sprowadza się do ukazania roli budżetowania partycypacyjnego w obszarze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, których motyw przewodni w dobie nieprzerwanej ewolucji gospodarczej stanowi obecnie orientacja na poprawę efektywności realizowanych działań. Poniższe treści szczególnie nacisk kładą na wzrost znaczenia obywateli w kontekście podejmowanej problematyki, którzy natenczas postrzegani jako ogniwo pośredniczące, współcześnie, na drodze bezpośredniego zaangażowania w kreowanie wspólnej polityki lokalnej, tworzą fundament jej skutecznej implementacji. Idea budżetowania partycypacyjnego zorientowana z jednej strony na eskalację jakości usług świadczonych społecznościom lokalnym, a z drugiej na rozwój idei społeczności demokratycznej, nadaje obywatelom nadrzędną rolę zarówno z punktu widzenia ich uczestnictwa w procesach decyzyjnych, jak i sukcesywnego nadzoru na dalszym etapie.

Metodologia badania – Niniejsza publikacja została opracowana w oparciu o analizę polsko- i anglojęzycznych studiów literaturowych.

Wynik – Konkluzja niniejszej publikacji wskazuje na szereg korzyści wynikających z zastosowania budżetowania partycypacyjnego, zdefiniowanych na podstawie doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio zaangażowanych w proces jego implementacji.

Oryginalność/wartość – Problematyka podjęta w ramach niniejszej publikacji jest postrzegana jako pionierska z punktu widzenia poszukiwania skutecznych rozwiązań w zakresie poprawy efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, nadążających za wyzwaniem współczesnej gospodarki.

Słowa kluczowe: Nowe Zarządzanie Publiczne, współzarządzanie, budżet partycypacyjny

Wprowadzenie

Wyraźne zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w progresję ich rozwoju zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i społeczno-kulturowym, ukierunkowanym na maksymalizację założonych uprzednio celów stanowi przejaw ich skutecznego zarządzania. Ów proces w zdecydowanej mierze wsparty reglamentacją prawną zarówno z punktu widzenia nałożonych na nie zadań, jak i ograniczeń finansowych, warunkuje trajektorię i skuteczność procesu zarządzania finansami. Jako sztandarowy element poziomu strategicznego aktywności jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanie finansami traktuje

* dr Justyna Łukomska-Szarek, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Al. Armii Krajowej 19B, 42-201 Częstochowa, jlszarek@zim.pcz.pl; mgr Marta Włóka, Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Al. Armii Krajowej 19B, 42-201 Częstochowa, martawloka@o2.pl.

stworzenie właściwych warunków dla funkcjonowania tychże podmiotów, tudzież realizowania centralnie narzuconych na nie działań. Fundament owej działalności stanowi indywidualnie sterowana gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, której filarem jest budżet, definiowany jako podstawowy plan finansowy (Łukomska-Szarek 2013: 653). Głównym celem niniejszego opracowania jest przybliżenie formy budżetowania partycypacyjnego, jako narzędzia zarządzania w myśl ideologii *Public Governance*. Literatura przedmiotu wnosi bowiem, iż jedną z kluczowych, a zarazem bezpośrednich determinant pojawienia się, a na dalszym etapie rozwoju zarządzania publicznego, jako alternatywy wobec tradycyjnego systemu biurokratycznego jest zagadnienie finansowania usług publicznych, tu w szczególności opracowania i zastosowania racjonalnej metody budżetowania (Rostkowski 2012: 55). Ewolucja zarządzania publicznego na przestrzeni czasów w bezpośredni sposób przyczyniła się do powstania sukcesywnie po sobie następujących reform zarządzania publicznego, w tym *New Public Management* i *Public Governance*, a zarazem adekwatnie im odpowiadających sposobów budżetowania, tj. zadaniowego i partycypacyjnego.

1. Rola budżetowania w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego

Proces budżetowania jest postrzegany jako kwintesencja polityki fiskalnej prowadzonej w obszarze działalności jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczas rozumiany i zawężany wyłącznie do pojęcia „zarządzanie finansami”, na tle licznych zmian o charakterze organizacyjnym w skali całego globu, współcześnie prezentuje znacznie szersze podejście do wspomnianej tematyki, które tożsame z praktykowanym w organizacjach sektora prywatnego, obejmuje dodatkowo planowanie i kontrolowanie podejmowanych przez podmioty działań. Znacznie większą rangę budżetowanie zyskuje w kontekście demokratycznym, a uściślając politycznym, bowiem umożliwia uczestnictwo konkretnym jednostkom w dyskursie dotyczącym definiowania priorytetów w zakresie ustalania wydatków, podatków, lokalnych opłat etc. (Seal, Ball 2008: 4), które na dalszym etapie są prezentowane w postaci planu działania, tj. budżetu (Nowicka-Skowron 2000: 220–227).

Powszechnie, budżet jest interpretowany jako plan postępowania w perspektywie finansowej, sukcesywnie wspierany przez konsekwentną implementację inicjatyw lub działań, prezentujących organizacyjną i instytucjonalną politykę danej jednostki. Podejście centralne traktuje budżet jako instrument służący objaśnianiu narodowej lub lokalnej strategii o charakterze futurystycznym, w ramach której kluczowe jest rozważanie przyszłych okresów w odniesieniu do uprzednio ustalonych celów i osiągniętych na dany czas rezultatów (Gumboh 2013: 4).

Budżetowanie jako pojęcie znacznie szersze od budżetu, jest pojmowane wielowymiarowo, w charakterze procesu obejmującego planowanie¹, dostosowywanie, realizowanie,

¹ Proces budżetowy danej jednostki samorządu terytorialnego musi być ściśle związany z charakterem prowadzonych w jej ramach działań strategicznych, wynikających z wdrażanej na dany czas strategii. Ów wieloaspektowy proces zarządzania finansami lokalnymi w odpowiedzi na szereg wyzwań i zmian natury społeczno-gospodarczej

monitorowanie oraz audytowanie programu finansowego danej jednostki sektora publicznego na odgórnie ustalony okres czasu. Budżetowanie w ramach jednostek samorządu terytorialnego stanowi fundament fiskalnej polityki państwa, bowiem ich odrębna działalność, realizowana w oparciu o przypisane im funkcje i zadania warunkuje funkcjonowanie centralnego systemu państwa jako całości. Współczesne podejście do nowoczesnego budżetowania w skali lokalnej, zorientowanego na osiągnięcie zamierzonych efektów w aspekcie całego kraju, powinno opierać się na kilku kluczowych zasadach, mianowicie (Mikesell 2007: 27–28):

- proces budżetowania ma charakter wszechstronny, zatem musi uwzględniać wszystkie podmioty natury publicznej, które w bezpośredni sposób uczestniczą w realizowaniu funkcji, tudzież zadań, przydzielonych danej jednostce samorządu terytorialnego; ponadto konieczne jest utrzymanie przejrzystości i odpowiedzialności formy fiskalnej budżetu, która nie może zostać zaburzona pozabudżetowymi pozycjami finansowymi, a co za tym idzie winna stanowić czytelne narzędzie przeciwdziałania korupcji,
- budżetowanie postuluje minimalizację wykorzystania pozyskanych zasobów finansowych, zatem ogranicza potencjał ich alokacji w zakresie najistotniejszych priorytetów,
- plan procesu budżetowania wyraża szereg zamierzonych, kolejno po sobie następujących działań, musi zatem być realizowany adekwatnie do jego uchwały,
- proces budżetowania opracowany w perspektywie jednorocznej spełnia funkcję kontrolną, natomiast w ujęciu wieloletnim umożliwia długofalowy proces planowania,
- pozycje zawarte w budżecie bazują na pragmatycznych prognozach dochodów, adekwatnych do warunków otoczenia,
- budżet w sposób deskrypcyjny prezentuje stanowisko lokalnych władz w zakresie propagowanej polityki,
- sposób klasyfikacji wydatków budżetowych jest zgodny z podstawą prawną jednostki samorządu terytorialnego i stosowny do celów, na jakie mają być przeznaczone,
- budżet jest poddawany opinii publicznej, zatem musi charakteryzować się zwięzłą i zrozumiałą formą prezentacji, zarówno w trakcie jego planowania, jak i realizowania,
- budżet nie może być opracowywany wyłącznie w oparciu o poniesione nakłady, niezwykle istotną kwestię w kontekście tychże planów stanowią również wyniki efektywności,
- proces budżetowania musi angażować społeczeństwo do udziału w dyskusji, bowiem stanowi ona motywację dla organów kierowniczych jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia ujmowania w budżecie wymagań obywateli.

powinien zatem uwzględniać kluczowe założenia zarządzania strategicznego (Nowosielski 2009: 187, Lichtarski 2008: 99–100), ze szczególnym uwzględnieniem kwestii planowania strategicznego (Krupski 2008: 60; Romanowska 2010: 58–59). Zgodnie z panującymi współcześnie trendami, jednostki samorządu terytorialnego dysponują zestawem narzędzi i metod, służącym ocenie adekwatności wdrażanej strategii, warunkującym wzrost efektywności ich funkcjonowania (Jelonek, Turek 2011: 56–66).

Odmiennosc zamieszkiwanego terytorium, znaczne różnice progresji gospodarczej czy zróżnicowanie preferencji i oczekiwań obywateli, tudzież organów kierowniczych jednostek samorządu terytorialnego oraz mnogość wielu innych uwarunkowań ma zasadniczy wpływ na wybór stosownej dla nich metody budżetowania. Literatura przedmiotu wskazuje, iż podjęcie danego wariantu budżetowania jest uzależnione od postulowanej przez daną społeczność perspektywy. Każda z nich prezentuje odmienny poziom wiedzy, zakres wymagań i potencjalnych oczekiwań obywateli. Na charakter wybranej perspektywy budżetowania zasadniczy wpływ mają trzy fundamentalne motywy, w ramach których wyodrębnia się (Swain, Reed 2010: 13)²:

- kontrolę,
- zarządzanie,
- planowanie.

Podstawowe założenie motywu kontroli dotyczy szczegółowości wydatków. Osoby propagujące budżetowanie w oparciu o ów aspekt skupiają się głównie na postrzeganiu odpowiedzialności wydatków w kontekście wykorzystanych procedur i kontroli wydatków w stosunku do zrealizowanych na ich drodze zakupów. Motyw ten najczęściej jest postulowany przez kierownictwo jednostek samorządu terytorialnego.

Motyw zarządzania traktuje skuteczną implementację uprzednio założonych inicjatyw i programów, zdeterminowaną przez selekcję właściwych do tego celu metod i instrumentów. Osoby propagujące budżetowanie w oparciu o ów aspekt skupiają się głównie na postrzeganiu odpowiedzialności wydatków w kontekście menedżerskiej wydajności (*managerial performance*), tudzież oceny relacji pomiędzy wydatkowanymi zasobami finansowymi a osiągniętymi na ich drodze rezultatami (wynikami). Ten motyw znajduje swoje uznanie głównie w kręgu publicznych menedżerów.

Ostatni z motywów, tj. planowanie skupia się na problematyce powiązania konkretnych działań z długoterminowymi celami. Osoby propagujące budżetowanie w oparciu o ów aspekt skupiają się głównie na postrzeganiu odpowiedzialności wydatków w kontekście osiągnięcia długoterminowych celów.

Specyfika upowszechnianej perspektywy budżetowej jest dodatkowo uzależniona od wartości postulowanej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Kluczowe znaczenie w tym aspekcie odgrywiają kolejno: gospodarność (*economy*), efektywność (*efficiency*), skuteczność (*effectiveness*), elastyczność (*responsiveness*) oraz społeczna odpowiedzialność (*social equity*). Zasada gospodarności kładzie nacisk na minimalizację wydatków, jest zatem ściśle związana z motywem kontroli. Efektywność jest zorientowana na maksymalizację efektów, adekwatną do poniesionych nakładów, co wyraża motyw zarządzania.

² R.D. Lee Jr., R.W. Johnson i P.G. Joyce przedstawione motywy kontroli, zarządzania i planowania postrzegają jako zróżnicowane formy odpowiedzialności wydatków publicznych, ujmowanych w budżecie. Zdaniem autorów, prezentują one trzy różne rodzaje podejść do budżetowania, jakie wykształciły się w sektorze publicznym od II połowy XX w. (Lee Jr., Johnson, Joyce 2013: 11).

Skuteczność nierozzerwalnie łączy się z motywem planowania, ukierunkowanym na osiągnięcie pożądaných wyników. Elastyczność postuluje, iż jednostka musi uwzględniać szereg wymagań i preferencji obywateli. Społeczna odpowiedzialność z kolei, z uwagi na konieczność właściwej dystrybucji zasobów finansowych, postrzega budżet jako instrument służący kreowaniu społecznej sprawiedliwości (Swain, Reed 2010: 13–14).

Długofalowy proces wykształcania się kolejnych metod budżetowania, zorientowanych na poszukiwanie skutecznych sposobów zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego, miał miejsce na tle licznych wyzwań natury gospodarczej. Koncepcja perspektyw budżetowych realizowanych w oparciu o uprzednio scharakteryzowane motywy i wartości, na przestrzeni czasów podlegała niesłabnącym procesom globalizacji. Mnogość owych przeobrażeń ekonomicznych, warunkująca sukcesywny rozwój zarządzania publicznego, stanowiącego fundament procesu budżetowania, bezpośrednio przyczyniła się do zastosowania nowoczesnych metod zarządzania w ramach działalności jednostek sektora publicznego, a wraz z nimi nowatorskiego podejścia do sposobu budżetowania.

2. Fundament ideowy budżetowania partycypacyjnego

Idea budżetowania partycypacyjnego, uznawana za jedną z pionierskich metod zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego w dobie XXI wieku, ma swój początek w rozwoju nowoczesnych reform zarządzania publicznego, opowiadających się za udziałem obywateli w procesie kreowania lokalnej polityki publicznej, w kontekście których podłoże stanowi *Public Governance* (Skrzypiec, Długosz 2007: 5).

Bezpośrednią przesłanką pojawienia się koncepcji *Public Governance* w działalności jednostek sektora publicznego było uwidocznienie się pewnych negatywnych aspektów głęboko wpisanej w tym czasie w funkcjonowanie podmiotów publicznych, idei *New Public Management*. W kontekście kluczowych założeń owej doktryny, istotną rolę odgrywała głównie orientacja na poprawę efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, z punktu widzenia procesu świadczonych przez nie usług, tudzież ukierunkowanie na regresję ponoszonych przez nie w tym zakresie kosztów. Owa transformacja sektora publicznego, polegająca na rezygnacji z natenczas postulowanych na szeroką skalę zasad klasycznej biurokracji, dokonywała się w oparciu o implementację (do aktywności podmiotów publicznych) metod i technik charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego (Rudolf 2011: 410; Wójcik-Mazur, Wiczorek 2013: 212–213). Według Ch. Pol-lit i G. Bouckaert, *New Public Management* nadal stanowi istotny dla wielu podmiotów „*dwupoziomowy fenomen*”. Definiowany w jego ramach, aspekt ideologiczny wskazuje na powszechnie pojmowaną ideę, która traktuje, iż funkcjonowanie sektora publicznego może zostać udoskonalone na drodze wykorzystania koncepcji, technik i wartości charakterystycznych dla organizacji sektora prywatnego. Ujęcie praktyczne z kolei postrzega *New*

Public Management jako szereg ściśle ze sobą powiązanych inicjatyw i praktyk, zorientowanych na (Pollit, Bouckaert 2011: 10)³:

- zwiększenie nacisku na „ocenę wydajności”, w głównej mierze poprzez wprowadzenie pomiaru wyników,
- propagowanie niewielkich, wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych (rezygnacja ze struktur o charakterze wszechstronnym),
- postulowanie umów kontraktowych w celu kreowania uporządkowanych relacji, warunkujących międzyorganizacyjną harmonię,
- implementację mechanizmów rynkowych, nastawionych na konkurencyjność, rankingi, wynagrodzenie uzależnione od osiągniętej wydajności,
- traktowanie odbiorców usług (społeczności lokalnej) jako klientów.

Prekursorzy koncepcji *New Public Management* zasadniczy nacisk położyli na ocenę funkcjonowania jednostek sektora publicznego w aspekcie wydajnościowym, nie uwzględniając przy tym roli, jaka została im nadana. Wśród istotnych mankamentów owej idei wyodrębniono jednocześnie ignorowanie przez podmioty publiczne kwestii zdolności zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych (w tym płynącej z niej korzyści dla obywateli), tudzież istoty oddziaływania publicznej polityki na decyzje podejmowane przez władze (pomijanie roli rządu w podmiotach publicznych) (Rudolf 2010: 75)⁴. Niezadowolające efekty implementacji owej reformy stanowiły nadrzędny argument do poszukiwania lepszych rozwiązań w zakresie modernizacji sektora publicznego, w ramach których szczególnie nacisk położono na orientację *governance* (przez wielu autorów zamiennie używaną z terminem *public governance*).

Ów paradygmat, powszechnie postrzegany jako flagowy, w kontekście funkcjonowania współczesnych społeczeństw, w odpowiedzi na mnogość pomijanych przez *New Public Management* kwestii, akcentuje (Bovaird, Löffler 2009: 20)⁵:

³ Literatura przedmiotu ujmuje zestaw owych koncepcji w postaci trzech fundamentalnych, wzajemnie ze sobą zintegrowanych motywów, tj.: dezagregacji (*disaggregation*), konkurencji (*competition*) oraz motywacji (*incentivization*) (Dunleavy i inni 2006: 470; Goldfinch 2009: 1–2).

⁴ Szereg wspomnianych praktycznych niedoskonałości, sprecyzowanych w trakcie wdrażania założeń reformy *New Public Management* do działalności podmiotów sektora publicznego, stanowił jedną z bezpośrednich przesłanek eksploracji takiego podejścia do zarządzania publicznego, które za priorytet postawi jakość obsługi społecznej. Poza powyższym, za uzasadnienie pojawienia się koncepcji *governance* uznano również eskalację kompleksowości społeczeństwa, która miała miejsce na drodze licznych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w tym: intensyfikacji funkcjonalnego zróżnicowania społeczeństwa i towarzyszącego im wzrostu międzyfunkcjonalnej korelacji, zaniku oraz kontestacji pewnych instytucjonalnych granic, dezintegracji niezależności społecznej, wynikającej z poszerzenia granic, rozwoju złożoności przestrzeni czasowej, nasilenia świadomości i samoprzekonania społeczności, progresji roli wiedzy i idei organizacyjnego uczenia się, tudzież sukcesywnej autoaktywizacji kompleksowości (Jessop 2007: 12).

⁵ Analiza studiów literaturowych wskazuje, iż z uwagi na fakt odmienności konkretnych polityk publicznych w różnych zakątkach globu, rozbieżności z punktu widzenia implementacji ideologii *governance* mogą dotyczyć wyłącznie charakteru podejmowanych działań, bowiem zakres założeń owej koncepcji jest jednolity na skalę międzynarodową (Bovaird, Löffler 2009: 20).

- koncentrację władzy na tych zagadnieniach, które z punktu widzenia łatwości procesu obsługi dotychczas uznawane były za „kłopotliwe”, bowiem aktualnie istotniejsza od udoskonalania jakości usług jest poprawa jakości życia społeczeństwa,
- konieczność występowania „kłopotliwych” zagadnień, z uwagi na obligatoryjność ich rozstrzygnięcia przez więcej niż jeden podmiot, co warunkuje proces tworzenia się sieci uczestników społecznych,
- konieczność zdefiniowania jednolitych zasad funkcjonowania warunkujących wzajemne zaufanie pomiędzy uczestnikami sieci, przy jednoczesnym ich pogłębianiu o wartości *corporate governance* w obszarze *public governance*,
- koncentracja na kilku kluczowych wartościach, wpisanych w standard relacji pomiędzy uczestnikami publicznymi, w tym: jasności, sprawiedliwości, profesjonalizmu, tolerancyjności etc.

Zdaniem T. Bovaird, pojęcie *governance* obejmuje nieco szerszy zakres aktywności aniżeli *public governance*. Autor definiuje je jako szeroko pojęty zestaw reguł, struktur oraz procedur, będący w dyspozycji podmiotów, które w bezpośredni sposób mogą wpływać na decyzje dotyczące kreowania ich dobrobytu. Owo podejście do terminu *governance*, uwzględnia występowanie w jego ramach czterech kluczowych sfer, mianowicie (Bovaird 2002: 347–348):

- sfery *public governance*, rozumianej jako zestaw reguł, struktur, tudzież procedur, będących w dyspozycji podmiotów o charakterze publicznym lub politycznym, które bezpośrednio mogą decydować o swoim dobrobycie⁶,
- sfery *corporate governance*, która prezentuje zgodny z powyższym sposób funkcjonowania podmiotów, jednakże w oparciu o sektor prywatny,
- sfery *local governance*, w ramach której wspomniany zestaw zasad, struktur i procedur warunkuje proces decyzyjny podmiotów zdefiniowanych na obszarze danego terytorium, a tym samym bezpośrednio wpływa na ich dobrobyt,
- sfery *global governance*, która odnosi się do kreowania dobrobytu organizacji międzynarodowych.

Kwintesencja paradygmatu *Public Governance* ściśle koncentruje się na idei społeczeństwa obywatelskiego, postrzeganego jako rozległa sieć podmiotów publicznych. Określona w jego ramach władza publiczna, zorientowana przede wszystkim na zarządzanie wspomnianą strukturą, ma na celu kreowanie stosownych dla jej rozwoju warunków, tudzież usprawnienie przepływu występujących pomiędzy nimi interakcji. Rozwiązywanie wieloaspektowych problemów, stanowiące priorytet teźże władzy, odbywa się na drodze koordynacji podmiotów wchodzących w skład danej sieci. Aspekt demokratyczny, niejednokrotnie

⁶ Zdaniem T. Bovaird i E. Löffler, motyw przewodni idei *New Public Management* zasadniczo koncentruje się na kwestii pomiaru jednostkowych i organizacyjnych rezultatów w odniesieniu do wyników wykreowanych przez daną jednostkę, natomiast koncepcja *Public Governance* uwydatnia charakter interakcji występujących pomiędzy poszczególnymi podmiotami, ukierunkowanymi na osiągnięcie wysokiego poziomu pożądanego rezultatu na tle uzyskanych przez nie wyników. Według autorów, *Public Governance* wyraża zatem implikację wzajemnego oddziaływania interesariuszy i pozostałych podmiotów na politykę publiczną (Bovaird, Löffler 2003: 6–8).

rozważany w kontekście traktowanej koncepcji, postuluje odchodzenie od demokracji opartej na społecznym wyborze na rzecz demokratycznej społeczności (demokracji partycypującej, partnerskiej, interakcyjnej), w ramach której rola mieszkańców nie sprowadza się wyłącznie do możliwości wyboru, ale upowszechniania ich aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji politycznych, a co za tym idzie kreowania wspólnego dobra. Pojęcie to nadaje danej społeczności miano „interesariuszy”, kładąc przy tym szczególny nacisk na ideę społecznego dialogu i rezygnację z postrzegania obywateli jako klientów (jak to ma miejsce w *przypadku New Public Management*). Zaangażowanie społeczności w procesy decyzyjne uwzględnia dodatkowo racjonalne zlecenie obywatelom realizacji zadań publicznych, w stosunku do których władza niepodważalnie zachowuje bezpośrednią odpowiedzialność za świadczenie usług obywatelom (Kowalczyk 2008: 11).

Meritum współcześnie pojmowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego traktuje zapewnienie wysokiego poziomu usług społecznościom lokalnym przy jednoczesnym ich zaangażowaniu w proces decyzyjny (Noworól 2010: 57). Ów pogląd szczególnie naciska kładzie na kwestię partycypacji społecznej (zamiennie używanej z pojęciem partycypacji obywatelskiej), która w literaturze przedmiotu definiowana jako szereg aktywności i metod udziału obywateli w procesie diagnozowania i rozstrzygania ich wspólnych problemów, w efekcie prowadzi do precyzyjnego rozwiązywania społecznych dylematów, eliminowania sprzecznych poglądów pomiędzy obywatelami, wzrostu ich zaufania do władzy publicznej (Górski, Fenrych 2010: 79), tudzież aktywnego uczestnictwa w procesie definiowania zakresu lokalnej polityki publicznej (w znacznej mierze opartej na ustaleniach dotyczących dystrybucji zasobów finansowych).

3. Budżetowanie partycypacyjne jako metoda zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego

Idea budżetowania partycypacyjnego na tle licznych transformacji o charakterze ekonomiczno-społecznym, mających miejsce w obrębie współczesnej gospodarki, została rozpowszechniona przez praktyków i intelektualistów jako istotne narzędzie sprawowania jednoczącej i odpowiedzialnej władzy publicznej, a co za tym idzie, na szeroką skalę wdrożona do funkcjonowania wielu jednostek samorządu terytorialnego państw rozwijających się w skali całego globu. Bez względu na mnogość zastosowanych w jej ramach form, budżetowanie partycypacyjne nadało obywatelom możliwość pozyskania bezpośredniej wiedzy i praktyki w zakresie specyfiki działań podejmowanych przez władze publiczne, wpływu polityki publicznej na życie społeczności lokalnych, tudzież aktywnego ich udziału we wspólnie podejmowanych procesach decyzyjnych (Islam 2007: xv).

Koncepcja budżetowania partycypacyjnego powszechnie rozumiana jest jako cyklicznie powtarzający się proces demokratycznego podejmowania decyzji, w którym nieskategoryzowana grupa mieszkańców i pozostałych interesariuszy wprost decyduje o potencjalnej alokacji lokalnych zasobów finansowych. Ocena dotychczasowych doświadczeń jednostek

samorządu terytorialnego w zakresie implementacji budżetowania partycypacyjnego (oparta na analizie studiów literaturowych) wskazuje, iż ów sposób zarządzania finansami lokalnymi zorientowany na większą przejrzystość i odpowiedzialność wydatków, skutkuje znacznie sprawiedliwszym podejściem do rozdysponowywania środków publicznych, a co za tym idzie eskalacją jakości życia społeczeństw lokalnych i wzrostem ich satysfakcji z zaspokajanych potrzeb (*Municipal Development Partnership* 2008: 2).

Jedna z definicji budżetowania partycypacyjnego ujmuje je jako „mechanizm (lub proces) za pomocą którego obywatele decydują lub wspomagają proces podejmowania decyzji w zakresie przeznaczenia pewnej części dostępnych publicznych zasobów finansowych” (Łukomska-Szarek, Włóka 2013: 34)⁷.

Budżetowanie partycypacyjne traktuje demokratycznie podejście do zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. W samej swej istocie, przedkłada społeczności lokalnej szeroko pojętą możliwość pozyskania stosownej wiedzy z zakresu realizowanej polityki lokalnej, a na dalszym etapie uczestnictwa w obradowaniu i dyskursie dotyczącym jej ewolucji zarówno w kontekście perspektywy finansowej, jak i społeczno-kulturowej. Narzędzie to, postrzegane jako edukujące, interesujące i uprawniające obywateli zarazem kreuje stosowny fundament dla rozwoju idei „dobrego rządzenia”. Uprzednio wspomniana urozmaicona przejrzystość i odpowiedzialność wydatkowanych środków publicznych warunkuje wzrost efektywności danej jednostki, zarówno z punktu widzenia jej rozwoju gospodarczego, jak i społecznego, zmianę nastawienia na obywateli, dotąd postrzeganych jako grupa klientów, jak również ograniczenie działań o charakterze korupcyjnym (Shah 2007: 1).

Proces budżetowania partycypacyjnego w zależności od preferencji obywateli, postulatów władzy publicznej oraz charakteru prowadzonej na danym terytorium polityki lokalnej, może przyjmować zróżnicowaną formę. Wśród najczęściej wykorzystywanych technik zaangażowania społeczności lokalnych wyróżnia się (Luehrs, Heaven 2013: 157):

- możliwość publicznego komentowania propozycji, odgórnie narzuconych przez władzę publiczną,
- sposobność kreowania własnych inicjatyw czy koncepcji,
- reinterpretację ogólnej formy budżetu jednostki samorządu terytorialnego poprzez wprowadzanie stosownych poprawek do konkretnych pozycji wydatków budżetowych,
- opcję głosowania na projekty/przedsięwzięcia finansowane ze środków wydzielonych w ramach budżetu,
- publiczny dyskurs dotyczący najistotniejszych, zdaniem obywateli, priorytetów dla wydzielonego budżetu,

⁷ Budżet partycypacyjny jest postrzegany w kontekście wieloaspektowego procesu, który skupia się na kilku fundamentalnych wymiarach, mianowicie: sferze budżetowo-finansowej, sferze partycypacyjnej, sferze proceduralno-prawnej, sferze przestrzenno-terytorialnej, tudzież sferze rządowej (Łukomska-Szarek, Włóka 2013: 34).

- alternatywę wyrażania sugestii w zakresie potencjalnych możliwości oszczędzania publicznych zasobów finansowych,
- możliwość ponownego definiowania priorytetów i adekwatnych do nich wartości środków finansowych, prezentujących oczekiwania i wymagania społeczności lokalnych.

Cele budżetowania partycypacyjnego w zdecydowanej mierze sprowadzają się do osiągnięcia sukcesu w kontekście trzech fundamentalnych wymiarów. Pierwszy z nich wyraża zapewnienie, że finanse lokalne zostały właściwie rozdysponowane pomiędzy obszary konkretnych działań, bowiem owo podejście do zarządzania finansami warunkuje ograniczenie potencjału nadużycia władzy publicznej zarówno w ramach danego podmiotu, jak i poza nim. Kolejny wymiar szczególnie nacisk kładzie na kwestię zaangażowania społeczności w proces kreowania wspólnej polityki publicznej. Z kolei ostatni z celów koncentruje się na uatrakcyjnieniu kultury demokratycznej mieszkańców, kultywowaniu społecznego zaangażowania, tudzież kreowaniu warunków właściwych dla rozwoju społecznego potencjału (*Transparency International* 2004: 141).

Uwagi końcowe

Mnogość doświadczeń w zakresie implementacji budżetowania partycypacyjnego do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wielu państw rozwijających się, a tym samym szereg korzyści płynących z zastosowania owej metody, odbiły się szerokim echem w literaturze przedmiotu w skali całego globu. Wśród zalet dla lokalnej administracji publicznej wyróżniono przede wszystkim (Cabannes, Huber 2004: 23):

- poprawę przejrzystości publicznej polityki i wzrost efektywności rozdysponowanych wydatków publicznych,
- uczestnictwo społeczności lokalnych w procesie decyzyjnym dotyczącym dystrybucji zasobów finansowych, a co za tym idzie, nadzór nad właściwą ich realizacją,
- eskalację odpowiedzialności władzy publicznej,
- możliwość wspólnego zarządzania zasobami jednostki samorządu terytorialnego,
- wzrost zaufania obywateli do władzy publicznej,
- kreowanie demokratycznej kultury pomiędzy obywatelami.

Uzasadniony wydaje się być fakt, że wraz rozwojem reform sektora publicznego, miejsce miał szereg licznych przeobrażeń zdefiniowanych w ramach jego poszczególnych sfer. Początkowe pojawienie się idei *New Public Management*, a na dalszym etapie *Public Governance* doprowadziło do sukcesywnej ewolucji systemu zarządzania finansami publicznymi na przestrzeni czasów. Wprowadzenie budżetowania partycypacyjnego do działalności jednostek samorządu terytorialnego, będące konsekwencją uprzednio wspomnianych transformacji gospodarczych, objawiających się implementacją innowacyjnych metod i zastosowań do publicznego sektora, miało na celu zwiększenie efektywności funkcjonowania tychże podmiotów i eskalację satysfakcji społecznej z zaspokajanych potrzeb. Nadana obywatelom możliwość definiowania istotnych dla nich priorytetów i adekwatnych do nich wartości

środków publicznych miała wyraz dwuwymiarowy. Z jednej strony, szczególnie nacisk położyła bowiem na efektywność i racjonalność rozdysponowywania zasobów finansowych, z drugiej z kolei na wzmocnienie społecznych więzi, w tym progresji jakości wartości demokratycznej, które w dobie XXI wieku stały się najbardziej pożądanymi determinantami skutecznego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Bovaird T. (2002), *Public management and governance. Emerging trends and potential. Future directions*, w: *Public administration. An interdisciplinary critical analysis*, red. E. Vigoda, Marcel Dekker, Inc., New York, s. 347–348.
- Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding public management and governance*, w: *Public management and governance*, red. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London, s. 6–8.
- Bovaird T., Löffler E. (2009), *The changing context of public policy*, w: *Public management and governance. Second edition*, red. T. Bovaird, E. Löffler, Taylor & Francis, New York, s. 20.
- Cabannes Y., Huber R. (2004), *General questions*, w: *72 frequently asked questions about participatory budgeting. Global Campaign on Urban Governance*, UN-HABITAT, Nairobi, s. 23.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006), *New public management is dead – long live digital – era governance*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, no. 16, s. 470.
- Goldfinch S.F. (2009), *Introduction*, w: *International handbook of public management reform*, red. S.F. Goldfinch, J.L. Wallis, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, s. 1–2.
- Górski D., Fenrych P. (2010), *Współpraca i kontakty zewnętrzne*, w: *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. B. Imiołczyk, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja im. Stefana Batorego, Kobiety dla Polski Polska dla Kobiet, Warszawa, s. 79.
- Gumboh S. (2013), *Review of literature*, w: *Practicality of stakeholder participation in the local government budgeting system in Zambia. Scholarly Research Paper*, GRIN Verlag GmbH, Santa Cruz, s. 4.
- Islam R. (2007), *Preface*, w: *Participatory budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*, red. A. Shah, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, s. xv.
- Jelonek D., Turek T. (2011), *Strategiczna karta wyników jako narzędzie realizacji strategii IT w przedsiębiorstwie*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 159, Informatyka Ekonomiczna, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 56–66.
- Jessop B. (2007), *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, *Zarządzanie publiczne* 2 (2), red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Kraków, s. 12.
- Kowalczyk L. (2008), *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, w: *Refleksje społeczno-gospodarcze*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, s. 11.
- Krupski R. (2008), *Podstawowe problemy zarządzania strategicznego*, w: *Zarządzanie strategiczne. Podstawowe problemy*, red. R. Krupski, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, s. 60.
- Lee Jr. R.D., Johnson R.W., Joyce P.G. (2013), *Introduction: Responsible government and budgeting*, w: *Public budgeting systems. Ninth edition*, Jones and Bartlett Learning, Burlington, s. 11.
- Lichtarski J. (2008), *Równowaga i nierównowaga w paradygmatach funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie strategiczne. Podstawowe problemy*, red. R. Krupski, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, s. 99–100.
- Luehrs R., Heaven J. (2013), *The future of participatory budgeting. Political participation and practicable policy*, w: *The participatory culture handbook*, red. A. Delwiche, J.J. Henderson, Routledge, New York, s. 157.
- Łukomska-Szarek J., Włóka M. (2013), *A comparative analysis of performance-based and participatory budgeting*, „Pridneprovsky Research Journal”, no. 9 (145), s. 34.

- Mikesell J.L. (2007), *Fiscal administration in local government: an overview*, w: *Local budgeting. Public sector governance and accountability series*, red. A. Shah, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, s. 27–28.
- Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa, United Nations Human Settlements Programme (2008), *Participatory budgeting in Africa – A training companion with cases from eastern and southern Africa. Volume I: concepts and principles*, UN-HABITAT, Nairobi, s. 2.
- Nowicka-Skowron M. (2000), *Budżetowanie w uczelniach wyższych*, w: *Budżetowanie działalności jednostek gospodarczych – teoria i praktyka*, red. W. Krawczyk, AGH, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Finansami, Kraków–Zakopane, s. 220–227.
- Noworól A. (2010), *Zarządzanie w samorządzie*, w: *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, red. B. Imiołczyk, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja im. Stefana Batorego, Kobiety dla Polski Polska dla Kobiet, Warszawa, s. 57.
- Nowosielski S. (2009), *Modelowanie procesów gospodarczych w literaturze i praktyce*, w: *Podejście procesowe w organizacjach*, red. S. Nowosielski, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 187.
- Pollit Ch., Bouckaert G. (2011), *Comparative public management reform: an introduction to the key debates*, w: *Public management reform. A comparative analysis new public management, governance, and the neo-weberian state*, Oxford University Press Inc., New York, s. 10.
- Romanowska M. (2010), *Ewolucja metod planowania strategicznego*, w: *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji*, red. R. Krupski, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych, s. 58–59.
- Rudolf W. (2010), *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, „Acta UniversitatisLodziensis, Folia Oeconomica”, 245, s. 75.
- Rudolf W. (2011), *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta UniversitatisLodziensis, Folia Oeconomica”, 261, s. 410–411.
- Seal W.B., Ball A. (2008), *Introduction: aims, methods and methodologies*, w: *Reinventing Budgeting. The impact of third way modernization on local government budgeting*, Elsevier Ltd., Burlington, s. 4.
- Shah A. (2007), *Overview*, w: *Participatory budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series*, red. A. Shah, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, s. 1.
- Skrzypiec R., Długosz D. (2007), *Budżet gminy bez tajemnic. Laboratorium monitoringu budżetu-nasz budżet naszym głosem*, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Laboratorium Monitoringu Budżetu, Warszawa, s. 5.
- Swain J.W., Reed B.J. (2010), *Introduction: Public budgeting for public managers*, w: *Budgeting for public managers*, M.E. Sharpe, Inc., New York, s. 13–14.
- Transparency International, United Nations Human Settlements Programme (2004), *Participatory budgeting*, w: *Tools to support transparency in local governance*, UN-HABITAT, Nairobi, s. 141.

THE ROLE OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract: *Purpose* – The aim of this publication comes down to role presenting of participatory budgeting in the area of local self-government units, which theme over the continued evolution of economy at present comprises orientation at improvement of realized activities efficiency. The contents mentioned below encompass increase of citizens significance in the context of considered problematic, which at that time perceived as mediative link, current on the way to directly involvement in common local policy creation, create foundation of its effective implementation. Idea of participatory budgeting on the one side oriented at escalation of social services quality, and on the other side at development of democratic community, gives citizens an imperative role, both from their participation in decision-making processes point of view, as well as successive supervision at the next stage.

Design/Methodology/approach – This publication has been created on the basis of analysis of Polish and English literature on the subject.

Findings – Conclusion of this publication indicates on a number of advantages resulted from participatory budgeting application, defined on the basis of local self-government units expenditures, which were directly committed to its implementation process.

Originality/value – Problematic considere in this publication is perceived as pioneering, from the quest of effective ways in the area of improvement of local self-government units functioning point of view, followed contemporary economy challenges.

Keywords: New Public Management, Public Governance, participatory budgeting.

Cytowanie

Łukomska-Szarek J., Włóka M. (2014), *Rola budżetowania partycypacyjnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 137–149; www.wneiz.pl/frfu.

