



**CIESZYN. BUDŻET OBYWATELSKI 2016**  
Raport z monitoringu

Opracowanie: Paweł Wyszomirski

Katowice, grudzień 2015  
Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides

Kontakt do realizatora projektu:

**Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides**

e-mail: [biuro@bonafides.pl](mailto:biuro@bonafides.pl)

adres: ul. Warszawska 19 (pierwsze piętro), 40-009 Katowice

tel/fax: +48 32 203 12 18

strona internetowa: <http://bonafides.pl>

Partnerem w projekcie jest **Spółdzielnia Kooperatywa Pozarządowa w Warszawie**

Kontakt do autora raportu

Paweł Wyszomirski

e-mail: [pawel.wyszomirski@gmail.com](mailto:pawel.wyszomirski@gmail.com)

Projekt graficzny: Ewa Waszut

Raport podlega licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Raport powstał w ramach projektu:



SKONTROLUJ JAK DZIAŁA  
BUDŻET OBYWATELSKI  
W TWOJEJ GMINIE

Projekt jest współfinansowany z Funduszy EOG w ramach programu Obywatele dla Demokracji





## Spis treści:

Wstęp.....	4
Metodologia.....	4
Tworzenie zasad budżetu obywatelskiego.....	4
Wdrożenie BO/BP.....	5
Przygotowanie projektów.....	6
Zgłaszanie i weryfikacja projektów.....	6
Wybór projektów.....	7
Realizacja projektów.....	8
Budżet BO/BP.....	8
Odstępstwa od zasad i protesty dotyczące funkcjonowania BO/BP.....	9
Ewaluacja.....	9
Problemy ogólne.....	9
Podsumowanie.....	9

## Wstęp

Monitoring budżetu obywatelskiego (BO/BP) w Cieszynie był prowadzony w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”, realizowanego ze środków programu Obywatele dla Demokracji pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii w ramach funduszy EOG. Projekt rozpoczął się we wrześniu 2014 r. i potrwa do kwietnia 2016 r. Liderem projektu jest Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides z siedzibą w Katowicach.

Badanie było prowadzone od 13 maja do 30 listopada 2015 r. W ramach monitoringu sprawdzana była procedura regulująca funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Cieszynie oraz sposób jej wdrażania. Uwaga podczas monitoringu skupiona była głównie na drugiej edycji budżetu realizowanej w 2015 r., choć w niektórych przypadkach analizie poddano także pierwszą edycję z 2014 r.

## Metodologia

Informacje w ramach monitoringu zbierane były przy użyciu następujących technik:

- analiza dokumentów (w tym m. in. Uchwała nr X-70-15 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Cieszyna na temat części wydatków z budżetu Miasta Cieszyna na 2016 rok, Zarządzenie nr 0050.541.2015 w sprawie powołania Zespołu ds. Budżetu obywatelskiego oraz ustalenia harmonogramu budżetu obywatelskiego na rok 2016, Zarządzenie nr 0050.563.2015 w sprawie zmiany Zarządzenia nr 0050.541.2015, Zarządzenie nr 0050.776.2015 w sprawie zarządzenia głosowania na propozycje projektów, terminu głosowania i wzoru karty do głosowania w ramach Budżetu obywatelskiego na rok 2016).
- analiza strony internetowej urzędu miasta (podstrony dedykowane budżetowi obywatelskiemu).
- wywiad bezpośredni z przedstawicielką Rady Działalności Pożytku Publicznego w Cieszynie.
- analiza lokalnych mediów, poprzez monitoring słów kluczowych „budżet obywatelski” i „budżet partycypacyjny” z wykorzystaniem narzędzia Google Alerts.
- analiza i selekcja zebranych danych.

## Tworzenie zasad budżetu obywatelskiego

### Zespół ds. BO/BP

#### Najważniejsze spostrzeżenia

W Cieszynie zarządzeniem Nr 0050.541.2015 z 2 lipca 2015 roku burmistrz powołał dziewięcioosobowy zespół ds. budżetu obywatelskiego. W jego skład wchodziło po trzech przedstawicieli rady miasta, pracowników urzędu i członków rady działalności pożytku publicznego, zgłoszonych przez organizacje pozarządowe.

Zespół zajmował się wyłącznie weryfikacją projektów i fizycznym liczeniem głosów. Nie miał wpływu na kształt regulaminu lub przebieg procesu ustanawiania budżetu obywatelskiego lub też jego ewaluację.

### Dobre praktyki

Pozytywnym elementem jest powołanie zespołu złożonego z przedstawicieli różnych środowisk oraz podanie w formie zarządzenia jego składu. Zapewnia to podstawową przejrzystość działań tego organu.

### Do poprawy

Rekomendowane byłoby zwiększenie roli zespołu na wszystkich etapach procedury, a także uwzględnienie tego organu na etapie tworzenia zasad funkcjonowania budżetu obywatelskiego w edycji 2017.

W regulaminie należałoby określić cele dla takiego zespołu oraz ewentualnie zagwarantować zasoby dla ich realizacji. Grono społeczne nie powinno wyręczać magistratu w funkcjach czysto technicznych - takich jak liczenie głosów, raczej być ciałem doradczym i/lub zarządzającym procesem.

## **Tworzenie regulaminu**

### **Najważniejsze spostrzeżenia**

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwały w sprawie uchwalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Cieszyna na temat części wydatków z budżetu miasta Cieszyna na 2016 rok, wniosek o uruchomienie procedury został zgłoszony 13 kwietnia 2015 r. przez Klub Radnych – Cieszyńska Inicjatywa Samorządowa. Uchwała w tej sprawie została przyjęta 28 maja.

W porównaniu do edycji 2015 regulamin uległ bardzo niewielkim zmianom. Zrezygnowano jedynie z włączenia w procedurę rady działalności pożytku publicznego.

We wspomnianym powyżej uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie uchwalenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Cieszyna na temat części wydatków z budżetu miasta Cieszyna na 2016 rok mamy w jednym zdaniu mowę o „części wydatków z budżetu miasta Cieszyna na 2015 rok (sic!)”.

Poważniejszą jest zapewne pomyłka w Zarządzeniu Nr 0050.541.2015 Burmistrza Miasta Cieszyna z dnia 2 lipca 2015 roku w sprawie ustalenia harmonogramu Budżetu obywatelskiego na rok 2016 i powołania Zespołu, w którym zapisano 7-dniowy okres głosowania na projekt, pomimo tego, że uchwała Rady Miasta nr X/70/15 w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Cieszyna na temat części wydatków z budżetu Miasta Cieszyna na 2016 rok zakładała minimum 14-dniowy czas na oddanie głosów. Pomyłka ta została skorygowana Zarządzeniem Nr 0050.563.2015 z dnia 15 lipca 2015 roku.

## **Dobre praktyki**

W sferze symbolicznej wartościowym wydaje się fakt, że o cieszyński budżet obywatelski upomnieli się radni, a nie była to inicjatywa prezydenta. Nawet jeśli są z tego samego ugrupowania.

## **Do poprawy**

W trakcie edycji 2016 cieszyńskiego budżetu obywatelskiego etap przygotowania zasad nie był w żaden sposób uspołeczniony. Pochodnym tego mogą być błędy popełniane na różnych etapach prac.

## **Wdrożenie BO/BP**

### **System informacji**

#### **Najważniejsze spostrzeżenia**

W załączniku do Uchwały Nr X/70/15 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 maja 2015 r. określającym zasady i tryb przeprowadzania budżetu obywatelskiego, akcja informacyjna jest wymieniona, jako jeden z etapów procesu. W żaden sposób nie jest jednak określona na czym taka akcja miałyby polegać.

W ramach witryny um.cieszyn.pl funkcjonuje podstrona poświęcona budżetowi obywatelskiemu. Jest ona zlinkowana poprzez ikonę ze stroną główną portalu.

Informacje są podzielone na edycje na lata 2015 i 2016. Przy czym magistrat, jako oficjalną stronę miasta wykorzystuje portal pod adresem cieszyn.pl. Tutaj też znajdują się informacje o budżecie obywatelskim, ale są formatowane w odmienny sposób przy zachowaniu podziału na edycje.

W ramach kampanii urząd miasta przesłał do wszystkich mieszkańców ulotkę o budżecie obywatelskim. Jej treść była przygotowana przez cieszyński ośrodek Krytyki Politycznej a oprawę graficzną wykonała Spółdzielnia Parostatek. Dodatkowo informacja pojawiła się w miejskiej gazecie „Wiadomości Ratuszowe”. Z inicjatywy Krytyki Politycznej na cieszyńskim rynku był prowadzony punkt informacyjny. W akcji brali udział radni i przedstawiciele różnych środowisk lokalnych.

### **Dobre praktyki**

Cenną praktyką wydaje się współpraca z partnerami społecznymi przy promocji oraz oparcie się o zasoby lokalne. Godną rekomendacją jest na pewno praktyka opracowania tekstu ulotki przez osoby spoza urzędu oraz wykonanie jej składu przez spółdzielnię socjalną.

### **Do poprawy**

Niezrozumiałe jest nie uwzględnienie żadnej informacji o akcji promocyjnej w regulaminie procesu. W kolejnych edycjach warto byłoby zadbać, aby główne jej elementy były opisane a sam przebieg stanowił element prac zespołu ds. budżetu obywatelskiego. Pozwoli to z pewnością lepiej wykorzystać potencjał społeczny dla promocji idei, a jak pokazuje przykład ulotek i punktów informacyjnych są w Cieszynie środowiska pragnące się włączyć w te działania.

Ważne byłoby uporządkowanie stron internetowych poświęconych budżetowi obywatelskiemu. Rozbicie informacji pomiędzy portale [cieszyn.pl](http://cieszyn.pl), [um.cieszyn.pl](http://um.cieszyn.pl) oraz Biuletyn Informacji Publicznej powoduje chaos komunikacyjny, bo wymaga od odbiorcy sprawdzania czy w którymś miejscu nie ma innych danych niż w pozostałych. Nawet jeśli nie ma tam innych informacji to poświęcony wyłącznie temu tematowi jeden portal z punktu widzenia użytkownika byłby bardziej przejrzysty.

## **Przygotowanie projektów**

### **Najważniejsze spostrzeżenia**

Na tym etapie w procesie cieszyńskiego budżetu obywatelskiego nie przewidziano żadnego szczególnego wsparcia. W ramach wspomnianej już akcji Krytyki Politycznej uruchomiony był punkt informacyjny i doradczy na rynku. W samym regulaminie brak zapisów o tego typu wsparciu ani też urząd nie prowadził żadnych działań wspierających poza możliwością konsultacji w wydziale strategii i rozwoju miasta.

### **Do poprawy**

Etap przygotowania wniosków powinien być bardziej uspołeczniony a magistrat w większym stopniu powinien wspierać potencjalnych wnioskodawców. Regulamin procesu warto byłoby uzupełnić o zapisy w jasny sposób przedstawiający w jaki sposób i gdzie pomysłodawcy są wspierani.

## **Zgłaszanie i weryfikacja projektów**

### **Najważniejsze spostrzeżenia**

Na stronie internetowej opublikowano listę złożonych projektów wraz z informacją o dopuszczeniu ich do głosowania. Nie umieszczono żadnego uzasadnienia dla odrzuconych projektów. Nie udostępniono też opisu. Nie można więc określić z jakich przyczyn trzy z 28 projektów nie trafiły pod głosowanie. Taki sposób procedowania zapisany został w regulaminie procesu.

W wypadku projektów dopuszczonych do głosowania na stronie internetowej znalazły się informacje promocyjne (tekst, zdjęcia, wizualizacje) dla każdego z projektów. Materiały były dostarczone przez wnioskodawców lub zredagowane przez urzędników na podstawie wniosków. Wydana została także broszura zawierająca te informacje.

### Dobre praktyki

Z pewnością wartym promocji działaniem, realizowanym w Cieszynie jest umożliwienie dostarczenia wnioskodawcom własnych materiałów promocyjnych i wykorzystanie ich w kampanii zachęcającej do głosowania. W wielu wypadkach na etapie składania wniosku dla pomysłodawcy jest jasne, że pisze „dla urzędnika”, który weryfikuje wniosek. Kolejny etap to głosowanie i tutaj informacje zawarte we wniosku często nie są sprofilowane pod kątem uzyskania głosów.

### Do poprawy

Proces stanowienia budżetu z pewnością traci na przejrzystości z powodu braku publikacji uzasadnień dla odrzucanych projektów. Obecne zapisy regulaminu, które nakazują jedynie podać do wiadomości listę zgłoszonych pomysłów z zawarciem rekomendacji - pozytywnej lub negatywnej ale bez jej uzasadnienia, powinny być zmienione.

## Wybór projektów

### Najważniejsze spostrzeżenia

Na tym etapie zwrócić uwagę należy na sytuację z datami głosowania. Początkowo magistrat popełnił błąd i w zarządzeniu podany został 7-dniowy termin w okresie od 12 do 19 października, zamiast 14-dniowego wskazywanego przez uchwałę rady miasta.

Skorygowano pomyłkę w dniu 15 lipca i podano nowy termin - od 12 do 26 października.

11 września w momencie opublikowania listy projektów dopuszczonych do głosowania, ukazał się list burmistrza, informujący, że termin głosowania zostanie wskazany do 9 października. 5 października opublikowane zostało zarządzenie burmistrza z 30 września, które informowało o tym, że termin głosowania jest taki sam, jak podany w zarządzeniu z 15 lipca.

Głosowanie nie było poprzedzone rozbudowaną kampanią promocyjną. Informacja o możliwości wyboru projektów pojawiła się w „Wiadomościach ratuszowych”. Głosowanie było możliwe drogą korespondencyjną (nikt z niej nie skorzystał), internetową (większość oddanych głosów) i poprzez wrzucenie karty do urny, zlokalizowanej w budynku ratusza.

Za liczenie głosów odpowiadał zespół ds. budżetu obywatelskiego. Był to najważniejszy jego obowiązek i członkowie tego gremium, w tym reprezentacji rady działalności pożytku publicznego, fizycznie liczyli głosy. Wpisywali je do arkusza kalkulacyjnego wraz numerami PESEL. Następnie lista została zweryfikowana przez urzędników pod względem poprawności numerów PESEL i ogłoszone zostały wyniki.

### Dobre praktyki

Ciekawą praktyką była publikacja karty do głosowania w „Wiadomościach Ratuszowych” i możliwość oddania na niej głosu, a następnie wysłanie do urzędu lub wrzucenie go do urny. Mieszkańcy korzystali z tej możliwości, choć nikt nie wysłał swego głosu pocztą.

## Do poprawy

Ważnym elementem poprawy procesu ustanawiania budżetu obywatelskiego byłoby ustalenie kalendarza dla całego procesu już na samym jego początku. W Cieszynie w edycji 2016 mieliśmy do czynienia ze zmianami, które w dużej mierze wydają się całkowicie niepotrzebne. Już 15 lipca podano daty, które następnie można by uznać za niewiążące (list burmistrza z 11 września), a które ostatecznie zostały potwierdzone zarządzeniem z 30 września.

Niezbyt sensownym z punktu widzenia uspołecznienia procesu budżetu obywatelskiego wydaje się wykorzystanie członków zespołu do fizycznego wpisywania wyników do arkusza kalkulacyjnego. Zespół poświęcił na to kilkanaście godzin pracy, a pracę tą mogło z pewnością wykonać grono stażystów.

## Realizacja projektów

### Najważniejsze spostrzeżenia

Etap realizacji nie jest opisany w regulaminie budżetu obywatelskiego. Z poprzedniej edycji budżetu obywatelskiego tylko jeden projekt został zrealizowany. W przypadku pomysłu „Mini Strefa Sportu na os. Piastowskim” zmianie uległa lokalizacja inwestycji oraz jej zakres. Brak jednak informacji, co do terminu zakończenia inwestycji.

### Dobre praktyki

Dobrą praktyką cieszyńskiego budżetu obywatelskiego jest publikacja na stronie internetowej informacji o stanie realizacji wybranych projektów.

## Do poprawy

Przy budżecie obywatelskim ważnym elementem jest realizacja wybranych przez mieszkańców projektów. W Cieszynie ze względu na małą liczbę wybranych pomysłów - w 2014 tylko dwa a w 2015 tylko siedem - kwestia ta wydaje się być kluczową. Z edycji 2015 udało się w ciągu roku wykonać jeden pomysł. Przy drugim powstał szereg problemów a strona internetowa informuje o postępach tylko do połowy roku. Nie wiadomo więc czy i kiedy projekt zostanie zrealizowany. Powinno się unikać takich sytuacji.

## Budżet BO/BP

### Najważniejsze spostrzeżenia

W 2016 r. na budżet obywatelski przewidziano pulę 300 tys. zł. Wartość wybranych projektów to 304 922,66 zł. Regulamin budżetu nie przewidywał możliwości zwiększenia puli środków na finansowanie budżetu obywatelskiego. Protokół zespołu ds. budżetu obywatelskiego nie zawiera informacji skąd wyniknęło powiększenie kwoty przeznaczonej na projekty.

## Do poprawy

Wartym rozważenia wydaje się zawarcie w regulaminie opisu zasad zwiększania puli budżetu obywatelskiego, np. dopuszczenie 10 proc. zwiększenia przez burmistrza na wniosek zespołu ds. budżetu obywatelskiego. W obecnym regulaminie znalazły się zapisy, które nakazują ustalenie kolejności dofinansowanych projektów w zależności od ilości oddanych głosów oraz pozostałej kwoty pieniędzy. W tej sytuacji zwiększenie puli budżetu obywatelskiego pozwala na manipulowanie wynikami głosowania.



# Odstępstwa od zasad i protesty dotyczące funkcjonowania BO/BP

## Do poprawy

W ramach edycji 2016 zidentyfikowano dwa odstępstwa od zasad. Pierwsze dotyczyło niezgodności czasu na głosowanie w uchwale rady miasta i zarządzeniu prezydenta. Błąd ten został skorygowany.

Drugie odstępstwo dotyczyło zwiększenia puli środków budżetu obywatelskiego. Oczywiście takie działanie jest pozytywne, ale fakt braku jakichkolwiek uregulowań dotyczących zasad podjęcia takiej decyzji może budzić wątpliwości co do przejrzystości procesu.

## Ewaluacja BO/BP

### Do poprawy

Etap ewaluacji nie został uwzględniony w regulaminie budżetu. Według pozyskanych informacji nie została też przeprowadzona żadna ewaluacja edycji 2015. Z punktu widzenia zarządzania procesem wprowadzenie ewaluacji, najlepiej zewnętrznej, byłoby ważnym krokiem w dbaniu o poprawę jakości procesu.

## Problemy ogólne

### Najważniejsze spostrzeżenia

W realizację procesu budżetu obywatelskiego zaangażowanych było szereg wydziałów miasta, w tym: Strategii i Rozwoju, Spraw Obywatelskich, Organizacyjny oraz Biuro Promocji, Informacji i Turystyki. W prace zespołu ds. budżetu obywatelskiego byli zaangażowane przedstawiciele rady działalności pożytku publicznego. Dodatkowo w proces angażowali się radni miejscy. W Cieszynie nie działają rady jednostek pomocniczych.

Regulamin budżetu obywatelskiego nie zawiera wymogów zgodności realizowanych pomysłów ze strategiami rozwoju miasta. Do tej pory szersze oddziaływanie projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego nie jest zauważalne. Przyczyną może być fakt, że w Cieszynie zrealizowane dotychczas zostało tylko jedno takie działanie.

### Do poprawy

Istotnym elementem poprawy funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Cieszynie mogłoby być uwzględnienie w regulaminie całości procesu realizacji działań - w tym ewaluacji i informowania o zakończonych projektach.

Ciałem czuwającym nad procesem od samego początku, a więc ewaluacji działań w roku poprzednim i wypracowania rekomendacji na kolejny, mógłby być zespół ds. budżetu obywatelskiego.

## Podsumowanie

Druga edycja budżetu obywatelskiego w Cieszynie odbywała się na prawie takich samych zasadach jak pierwsza. Główna słabość przyjętego systemu to fakt, że do tej pory udało się zrealizować tylko jeden projekt, wybrany przez mieszkańców.

Należy się spodziewać, że jeśli sytuacja ta będzie się przedłużać osłabi to zaangażowanie mieszkańców w przygotowanie pomysłów w kolejnych latach.

Na zakończenie edycji 2016 mieliśmy do czynienia ze zwiększeniem przez burmistrza puli budżetu o około 5 tys. zł. Uzasadnienie, jak i przyczyny takiej zmiany nie są uregulowane w regulaminie, ani też nie zostały wyjaśnione na stronie internetowej. Jest to zmiana zasad gry w jej trakcie i w kolejnych latach powinno się unikać takich sytuacji. Nawet gdy wynikają z pozytywnych przesłanek.

Dla uczestników cenne byłoby z pewnością poznanie kalendarza procesu w momencie jego rozpoczęcia, a nie trwanie i oczekiwanie np. na określenie etapu głosowania. Wielu wnioskodawców angażuje się w promocję projektów i takie podejście ułatwia zaplanowanie im osobistego kalendarza działań. Warto byłoby też zadbać o jeden portal poświęcony tematyce budżetu obywatelskiego, a nie powielać te same informacje w kilku miejscach.

Sam regulamin procesu stanowienia budżetu obywatelskiego nie zawiera zapisów dotyczących jego promocji, wsparcia wnioskodawców w przygotowaniu projektów oraz ewaluacji ani też realizacji pomysłów. Warto spojrzeć na ten proces, jako cykl i uzupełnić o brakujące elementy, aby w kolejnych latach lepiej zarządzać przepływem wiedzy na każdym z nich.

Ważną rekomendacją byłoby wzmocnienie w tym procesie roli zespołu ds. budżetu obywatelskiego. Organ ten mógłby pełnić funkcję koordynująco-doradczą na każdym z etapów, a nie tylko odpowiadać za fizyczne policzenie głosów. Szczególnie istotne wydaje się to w świetle zaangażowania podmiotów społecznych w promocję całego procesu. Koordynacja prac podmiotów spoza urzędu miasta, wymagałaby stworzenia platformy decyzyjnej, wykraczającej poza mury magistratu.