



**REALIZACJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO MIASTA KIELC
EDYCJA 2016**

Raport z monitoringu

Opracowanie: Ryszard Skrzypiec

Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej
Warszawa, grudzień 2015

Kontakt do realizatora projektu:

Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides

e-mail: 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:

Ryszard Skrzypiec

obal.rskrzypiec@gmail.com

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

1. Wprowadzenie.....	4
2. Metodologia badania.....	5
2.1 Metody, techniki i narzędzia badawcze.....	5
2.2 Pytania badawcze.....	5
3. Fotografia Budżetu Obywatelskiego Miasta Kielce 2016.....	7
3.1 Budżet Obywatelski Miasta Kielce 2016 w liczbach.....	7
4. Raport z monitoringu.....	8
4.1 Streszczenie.....	8
4.2 Tworzenie Regulaminu i Zespół ds. BOMK.....	10
4.3 Wdrożenie BOMK.....	11
4.4 Ewaluacja BOMK.....	15
4.5 Zagadnienia ogólne.....	15
4.6 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje.....	16

1. Wprowadzenie

Przedmiotem monitoringu, z którego raport prezentujemy, była procedura Budżetu Obywatelskiego Miasta Kielce 2016 (BOMK) zrealizowana w pierwszej połowie 2015 roku. Wybrane w ten sposób zadania inwestycyjne zostaną zrealizowane w roku 2016. Monitoring został wykonany w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie” realizowanego przez Stowarzyszenie Bona Fides w partnerstwie z Ośrodkiem Badania Aktywności Lokalnej działającym przy Spółdzielni Kooperatywa Pozarządowa z Warszawy. Realizacja projektu współfinansowana jest przez Fundację Batorego z Funduszy EOG w ramach Programu Obywatele dla Demokracji.

Celem projektu jest wypracowanie mechanizmów, które ułatwią lokalnym wspólnotom samorządowym stosowanie budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego). Władzom samorządowym wypracowanie i podjęcie racjonalnych decyzji co do celu uruchomienia tego mechanizmu, opracowania procedur regulujących jego funkcjonowanie oraz wyznaczenia zakresu działania mechanizmu: finansowego, czyli wielkości kwoty oddanej do bezpośredniego rozdysonowania przez mieszkańców, przedmiotowego, czyli rodzaju działań, których realizacja może zostać sfinansowana w ten sposób. A także sankcjonowanie rozstrzygnięć, które zapadną w wyniku zastosowaniu mechanizmu oraz okresową ocenę jego funkcjonowania i osiągniętych efektów. Administracji samorządowej usprawnienie bieżącej obsługi mechanizmu na każdym etapie: projektowania zasad, zbierania i oceny wniosków, przeprowadzenia głosowania i wyboru zadań oraz realizacji wybranych przedsięwzięć, a także oceny funkcjonowania mechanizmu i jego efektów. Mieszkańcom umożliwienie pełnoprawnego udziału we wszystkich etapach budżetu obywatelskiego – od projektowania samego mechanizmu, przez proponowanie własnych pomysłów, uczestnictwo w wyborze zadań po ocenę funkcjonowania mechanizmu i jego efektów. A także wzmocnienie ich roli w tym procesie poprzez uspołecznienie samego budżetu obywatelskiego oraz wskazanie możliwości i dostarczenie narzędzi do jego kontroli.

Raport składa się z następujących części: 1) metodologia badania, w której zestawiono najważniejsze informacje o sposobie realizacji badania; 2) fotografia BOMK, w której zestawiono najważniejsze fakty o realizacji BOMK; 3) syntetyczna prezentacja wyników monitoringu wraz z wnioskami i rekomendacjami; 4) analityczne opracowanie zebranych w trakcie badania danych przy zastosowaniu „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym”.

Końcowa wersja raportu zostanie opublikowana na stronie internetowej projektu Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie <http://bonafides.pl/>. Trafi także do lokalnych mediów.

Tyle, co przeczytacie Państwo w tym raporcie, zobaczyliśmy z zewnątrz. Naszym celem jest przede wszystkim zachęcenie Państwa do refleksji nad mechanizmem budżetu obywatelskiego. I choć formułujemy oceny, wnioski oraz rekomendacje pod adresem badanego mechanizmu, licząc na to, że nasze uwagi przyczynią się do wprowadzenia korzystnych zmian, to głównym celem jest prezentacja sposobu jego obywatelskiej kontroli. Liczymy na Państwa uwagi, komentarze do samego raportu, ale zachęcamy także do dyskusji nad kształtem i funkcjonowaniem mechanizmu budżetu obywatelskiego w Państwa Mieście.

Zespół projektu

Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie

2. Metodologia badania

2.1 Metody, techniki i narzędzia badawcze

Badanie zrealizowano zasadniczo w okresie marzec - wrzesień 2015 r. W dniu 11 marca wysłano na adres e-mailowy budzetobywatelski@um.kielce.pl pismo zawierające następujące pytania: Czy przewidywana jest realizacja kolejnej edycji Budżetu Obywatelskiego w mieście Kielce na rok 2016? A jeśli tak, to czy rozpoczęto już przygotowania do przeprowadzenia tej edycji? Poinformowano także o podjęciu monitoringu realizacji BOMK edycji 2016. W dniu 25 marca drogą mailową z Wydziału Budżetu Urzędu Miasta Kielce otrzymano odpowiedź następującej treści: „(...) jest przewidywana realizacja kolejnej edycji Budżetu Obywatelskiego w Kielcach. Aktualnie trwają przygotowania do jego przeprowadzenia.”

W tym samym dniu, w odpowiedzi na przywołanego maila, zadano pytanie o to „czy dostępne są jakieś informacje na temat przygotowań do edycji?” oraz poinformowano o dostępności raportów z badań w innych gminach wykonanych w ramach pilotażowej części projektu. Na tego e-maila już nie otrzymano odpowiedzi.

Monitoring, polegający na śledzeniu przebiegu procedury i gromadzeniu danych, realizowano od połowy kwietnia do początku lipca. Dane wprowadzano do Narzędzia na bieżąco, opracowano w drugiej połowie sierpnia, zaś raport sporządzono na przełomie sierpnia i września. Jego wstępną wersję przesłano do Urzędu Miasta Kielce (na adres osoby, z którą korespondowano w marcu) z prośbą o komentarz, korekty, uwagi i uzupełnienia w dniu 19 października. Udostępniono go także stronie społecznej (przedstawicielowi Regionalnego Centrum Wolontariatu w Kielcach - RCW).

Wyniki monitoringu zostały zaprezentowane w trakcie spotkania, które odbyło się w siedzibie RCW w dniu 4 listopada w godzinach 17:00-19:00. W spotkaniu wzięło udział 6 uczestników, w tym 1 radny i 4 osoby reprezentujące kieleckie organizacje pozarządowe. Uczestnikom spotkania przesłano roboczą wersję raportu z monitoringu celem uzyskania komentarzy, korekt, uwag i uzupełnień. W odpowiedzi otrzymano uwagi od przedstawiciela jednej organizacji zaangażowanej w procedurę BOMK na różnych płaszczyznach: tworzenie zasad, realizacja i kontrola.

Monitoring przeprowadzono z wykorzystaniem przede wszystkim metody analizy danych zastanych – urzędowych i doniesień prasowych. Podstawową techniką gromadzenia danych było śledzenie stron internetowych: BOMK, Miasta Kielce, mediów lokalnych (wykaz wykorzystanych źródeł zawiera część 5, Wykaz źródeł informacji).

Zebrane dane opracowano przy zastosowaniu autorskiego „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym”¹. Narzędzie w formie listy pytań otwartych, półotwartych i zamkniętych pozwala dokonać oceny następujących aspektów realizacji budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) w wybranej gminie:

- tworzenie regulaminu;
- zespół ds. budżetu obywatelskiego;
- wdrożenie BOMK, w tym: 1) system informacji o budżecie obywatelskim, 2) składanie wniosków, ich ocena i wybór zadań do realizacji; 3) realizacja wybranych zadań; 4) ewaluacja wdrożenia budżetu obywatelskiego;
- problemy horyzontalne (ogólne), w tym relacje budżetu obywatelskiego do polityk publicznych obowiązujących w wybranej gminie, efekty społeczne wdrożenia budżetu obywatelskiego;
- zasoby budżetu obywatelskiego, w tym pula środków oddanych do rozdysponowania przez mieszkańców, zasoby związane z wdrożeniem procedury.

2.2 Pytania badawcze

Monitoring realizacji procedury budżetu obywatelskiego w mieście Kielce w 2015 roku ma pozwolić odpowiedzieć na następujące pytania badawcze.

W jaki sposób uregulowano zasady BOMK?

Czy BOMK jest realizowany zgodnie z jego założeniami (np. zgodność z Regulaminem lub innym dokumentem o podobnym charakterze)?

¹ Wersja edytowalna dostępna jest w wolnym dostępie na stronie <http://bonafides.pl/>.

Czy realizacja BOMK spełnia wymogi uspołecznienia, poszanowania procedur demokratycznych i inne na każdym z etapów?

Czy realizacja BOMK ma znaczenie wspólnototwórcze (np. czy przyczynia się do zwiększenia aktywności społecznej, wzmacnia, integruje wspólnotę lokalną/samorządową)?

Czy jakiś element BOMK spełnia wymogi dobrej praktyki? Jeśli tak, to w jakim zakresie?

Czy mechanizm BOMK uwzględnia dokonywanie okresowej oceny funkcjonowania?

Czy mechanizm BOMK uwzględnia elementy monitorowania jego wdrożenia i realizacji wybranych zadań?

Czy w funkcjonowaniu BOMK stwierdzono jakieś dysfunkcje? Jeśli tak, to jakie (np. obchodzenie regulaminu, inne zjawiska)?

Czy zasady BOMK umożliwiają rozstrzygnięcie wątpliwości (np. w zakresie składania wniosków, ich weryfikacji, głosowania, wyboru i realizacji wybranych projektów)?

Uzyskane odpowiedzi pozwolą ocenić zarówno samą procedurę pod kątem takich aspektów, jak m. in.: kompletność, adekwatność, efektywność, uspołecznienie czy stymulowanie partycypacji społecznej, a także sposób jej przeprowadzenia, głównie z uwagi na zgodność z postanowieniami Regulaminu. Jednak nie o samą ocenę tu chodzi. Wyniki badania, sformułowane wnioski i rekomendacje mogą zostać wykorzystane przy przeprowadzaniu kolejnych edycji procedury budżetu obywatelskiego lub przynajmniej do refleksji nad dotychczasowymi doświadczeniami.

3. Fotografia Budżetu Obywatelskiego Miasta Kielce 2016

Miasto Kielce

Miasto na prawach powiatu, populacja: 200 tysięcy mieszkańców, planowane wydatki z budżetu Kielce w 2016 r. – 1 104,1 mln, w tym majątkowe 181,1 mln zł².

3.1 Budżet Obywatelski Miasta Kielce 2016 w liczbach

Podstawa prawna realizacji BOMK 2016 Zarządzenie Prezydenta Miasta, czas realizacji 13 kwietnia – 3 lipca 2015 r., czyli 2 miesiące i 3 tygodnie.

dane	edycja poprzednia (rok 2015)	edycja monitorowana (rok 2016)
wielkość KBO		
1.1 Wysokość puli BOMK (w mln zł) (Kwota faktycznie rozdysponowana)	5,5	5,5
1.2. Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku	0,48%	0,5%
1.3 Wykorzystanie puli środków (w %)	109,6%	111,7%
typy dopuszczalnych zadań		
2.1 Ze względu na cel	inwestycyjne	inwestycyjne
2.2 Typ projektów ze względu na zasięg terytorialny (ogólnomiejskie/dzielnico- we)	nieokreślone	nieokreślone
liczba projektów		
3.1 Złożone	130	147 (67 duże + 80 małe)
3.2 Pozytywnie zweryfikowane	69	96 (36 duże + 60 małe)
3.3 Wybrane do realizacji	29	16 (4 duże + 12 małych)
3.4 Zrealizowane	brak danych	nie dotyczy
głosowanie***		
4.1 Liczba oddanych głosów/głoszą- cych	113 489/53 000	181 514/58 071
4.2 Frekwencja****	33,0%	36,5%
4.3 Głosy (karty) nieważne	8 359	6 218
4.4 Głosy niewykorzystane*****	41,4%	52,3%

(1) statystyki za <http://www.um.kielce.pl/biuro-prasowe/archiwum-aktualnosci/rok-2015/lipiec/art,29,budzet-obywatelski-znamy-zwyciezcow.html> (dostęp 28.08.2015 r.)

(2) Frekwencja wyliczona jako odsetek osób uprawnionych do udziału w pierwszej turze wyborów Prezydenta Miasta w dniu 16 listopada 2014 r. (<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/gminy/view/266101>, dostęp 28.08.2015 r.) i w drugiej turze wyborów Prezydenta RP w dniu 24 maja 2015 r.; obliczenia własne (http://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Ponowne_glosowanie/2661, dostęp 28.08.2015 r.).

(3) w tym: karty wrzucone podwójnie 6 486 (2014) i 4 628 (2015), karty uznane za nieważne z innych przyczyn 1 873 (2014) i 1 590 (2015).

(4) obliczenia własne

² Za: Projekt uchwały budżetowej Miasta Kielce na 2016 rok.

4. Raport z monitoringu

4.1 Streszczenie

Procedura Budżetu Obywatelskiego Miasta Kielce realizowana jest już od kilku lat. Podobnie jak w latach poprzednich podstawą prawną wdrożenia tegorocznej edycji był Regulamin przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta. Nie posiadamy informacji o autorach Regulaminu, ani o pracach nad jego przygotowaniem. Takich informacji nie zawiera ani strona internetowa BOMK, ani strona internetowa Urzędu Miasta Kielce³. Także przegląd archiwum wiadomości na stronie internetowej Urzędu Miasta Kielce za pierwsze 3 miesiące br. nie dostarcza takich informacji. Zgodnie z Regulaminem mieszkańcy mogą zdecydować o realizacji inwestycji na kwotę 5 mln złotych, czyli mniej niż 0,5% wydatków z budżetu Miasta Kielce.

Regulamin określa następujące elementy procedury:

- 1) zakres przedmiotowy, czyli rodzaj i charakter zadań publicznych, które mogą zostać zrealizowane w ramach tej procedury – zgodnie z Regulaminem z mogą to być wyłącznie zadania inwestycyjne;
- 2) zakres podmiotowy, czyli uprawnieni do udziału w procedurze (zarówno w charakterze zgłaszających, jak i decydujących) – zgodnie z regulaminem udział mogą wziąć wyłącznie mieszkańcy Kielc w wieku co najmniej 16 lat;
- 3) zasady udziału, zarówno zgłaszania, weryfikacji zgłoszeń, jak i wyboru zadań do realizacji – zgodnie z Regulaminem zadanie może zgłosić grupa 15 osób na specjalnie w tym celu opracowanym formularzu, zaś wyboru zadań do realizacji może dokonać każdy mieszkaniec Kielc w wieku 16 lat, który w głosowaniu osobistym (do urny), internetowym bądź pocztowym na karcie do głosowania wskaże dowolną liczbę preferowanych przez siebie zadań;
- 4) harmonogram realizacji procedury - czas realizacji procedury, od momentu publicznego ogłoszenia jej rozpoczęcia do momentu ogłoszenia jej wyników to około dwa i pół miesiąca;
- 5) formularz zgłoszeniowy zadania i karty do głosowania – w obu wymagane jest podanie danych osobowych zgłaszającego/głosującego, w tym adres zamieszkania i PESEL. W 2015 roku obowiązywał Regulamin z edycji ubiegłorocznej ze zmienionym harmonogramem realizacji (przeniesienie z jesieni na wiosnę i zmiana czasu trwania).

Opracowany Regulamin, a raczej harmonogram realizacji procedury BOMK spotkał się z krytyką społeczną z uwagi na zbyt krótki – w ich opinii – okres czasu przewidziany na składanie wniosków. Pod wpływem nacisku społeczników i radnych ten okres został wydłużony z dwóch do trzech tygodni. W związku z czym zmianie uległy także terminy realizacji pozostałych etapów i wydłużenie samego BOMK.

Procedura BOMK, zgodnie z zapisami Regulaminu, została przeprowadzona planowo, w okresie od 13 kwietnia do 3 lipca 2015 r. Złożono 147 propozycji zadań (67 dużych i 60 małych). W wyniku weryfikacji pod głosowanie poddano $\frac{2}{3}$, czyli 96 zadań, w tym 36 dużych i 60 małych, zaś w wyniku głosowania, w którym ponad 56 tysięcy osób oddało ponad 180 tysięcy głosów do realizacji wybrano 16 zadań, w tym 4 duże i 12 małych, których koszt realizacji jest szacowany na nieco ponad 5,5 mln złotych (4,5 mln zł duże i 1,06 mln zł małe), czyli 111,7% przewidzianej w Regulaminie puli. Wartość puli została przekroczona w obu kategoriach, w przypadku dużych o 0,5 mln zł. Także w edycji ubiegłorocznej pula środków została zwiększona, w obu przypadkach decyzją Prezydenta Miasta Kielce. W porównaniu z edycją ubiegłoroczną odnotowano wzrost najważniejszych ilościowych wskaźników udziału mieszkańców procedurze, jak: liczby zgłoszonych wniosków (o 13%), głosujących (o około 10%) i oddanych głosów (o 60 %). Natomiast prawie o połowę zmniejszyła się liczba zadań wybranych do realizacji, a wzrosła o 10 punktów procentowych liczba niewykorzystanych głosów, która w edycji 2016 przekroczyła 50%.

Regulamin nie ogranicza ani liczby zadań, ani głosów, które może zgłosić lub oddać jedna, uprawniona do tego osoba. Jednak udostępnione informacje o zgłoszonych zadaniach, i wynikach głosowania są na tyle ubogie, że uniemożliwiają wyciąganie jakichkolwiek wniosków na ten temat. Trudno także rozstrzygnąć czy z faktu, że co drugi oddany głos okazał się bez znaczenia, wynika, że preferencje, potrzeby znaczącej

³ Po wyszukaniu na stronie <http://www.um.kielce.pl/> hasła „budżet obywatelski” na kilkanaście wpisów 2 informowały o tym, że ruszyła procedura BOMK 2016, co jednak oznaczało rozpoczęcie przyjmowania zadań do realizacji, nie zaś przygotowań Regulaminu (zob. <http://www.um.kielce.pl/biuro-prasowe/archiwum-aktualnosci/rok-2015/kwiecien/art,12915,rusza-budzet-obywatelski-2016.html> z dnia 10 kwietnia 2015 r., dostęp 24.07.2015).

liczby głosujących nie zastaną zrealizowane czy też, że głosujący oddali zbyt dużo głosów, trochę na zasadzie „skoro można”.

Procedura BOMK jest stosunkowo prosta. Wprowadzona została Zarządzeniem Prezydenta Miasta - tegoroczna wersja stanowi, poza zmianą harmonogramu, wierną kopię wersji ubiegłorocznej. Uczestnikom, podobnie jak ma to miejsce w konsultacjach społecznych z mieszkańcami czy organizacjami pozarządowymi, stawia się stosunkowo niewielkie wymagania (zamieszkiwanie na terenie miasta i cenzus wieku) na dwóch z trzech przewidzianych w Regulaminie etapach realizacji budżetu obywatelskiego, czyli zgłaszania i wyboru zadań. Trzeci z etapów, weryfikacja jest wyłączną domeną urzędników miejskich i radnych. Regulamin obejmuje tylko te pozycje, które są niezbędne do efektywnego przeprowadzenia procedury administracyjnej. Natomiast nie uwzględnia kilku istotnych elementów składających się na modelowy budżet obywatelski (partycypacyjny), jak tworzenie regulaminu, informowanie o budżecie obywatelskim i jego poszczególnych etapach, aktywizowanie mieszkańców do udziału w procedurze, realizacja wybranych zadań, ocena zrealizowanej edycji⁴. To znaczy, że w większym stopniu pełni funkcję procedury administracyjnej służącej wskazaniu konkretnych inwestycji do realizacji przez służby miejskie niż mechanizmu włączania mieszkańców w współzrządzenie miastem. A tym samym w minimalnym stopniu spełnia wymogi partycypacji.

Realizacja BOMK edycji 2016 od momentu ogłoszenia skorygowanego harmonogramu do ogłoszenia listy projektów zakwalifikowanych do realizacji odbyła się w dużej mierze zgodnie z zapisami Regulaminu i harmonogramem. Choć wprowadzono dwie istotne zmiany:

- zmiana harmonogramu realizacji: wydłużenie okresu zgłaszania wniosków i w konsekwencji wydłużenie czasu realizacji procedury o 2 tygodnie;
- zwiększenie puli środków na realizację zadań wybranych w edycji o ponad 11%.

Pulę zwiększono także w poprzednich edycjach. Ponadto w edycji 2014 zmieniono zakres realizacji „zwykłego” zadania. Wprowadzanie zmian w zasadach realizacji procedury – nawet koniecznych i pożądanych – już w trakcie jej trwania może obniżyć poziom zaufania mieszkańców.

Podsumowując, wydaje się, że BOMK ma charakter stricte administracyjny, na co wskazuje zarówno sposób jego organizacji, jak i przeprowadzenia. W szczególności brakuje w procesie mieszkańców, których rola została zawężona do bycia autorem projektów i głosującym, natomiast pozbawiono ich wpływu na kształt mechanizmu, jego ocenę, czy realizację wytypowanych zadań. Co prawda stawia się stosunkowo niewygórowane warunki uczestnictwa (wiek i zamieszkanie), jednak niektóre samorządy nie stawiają nawet takich ograniczeń – bądź znoszą bariery wieku (np. Jaworzno), bądź za uprawnionych do udziału w procesie uznają osoby „przebywające w [mieście] w związku z wykonywaniem pracy, edukacją lub zamieszkaniem” (np. Konin)⁵. Także udział władz Miasta w procesie wydaje się ograniczony do roli pośrednika, który stwarza możliwości udziału i je realizuje, ale nic ponadto. Zupełnie wyłączyły się z działań informacyjno-promocyjnych i aktywizujących, nawet z wykorzystaniem strony internetowej BOMK. O ile publikowane na niej informacje o procedurze są wystarczające, to już informacje o zadaniach do wyboru należy ocenić jako ubogie (brakuje m.in. opisów wniosków, informacji o autorach). I wreszcie strona nie pełni żadnych funkcji aktywizujących mieszkańców do zaangażowania się w to przedsięwzięcie.

Do pozytywów można zaliczyć możliwość oddania głosu na dowolną liczbę projektów, co zwiększa szansę realizacji przez uczestnika własnych potrzeb (interesów), czy zamieszczenie linku do lokalizacji proponowanego zadania na mapie miasta, co ułatwia orientację głosującym. A także zmniejszenie odsetka wniosków odrzuconych i nieważnych kart do głosowania, wydaje się jednak, że i jednych, i drugich jest i tak dość dużo. Zatem także i ten fakt wydaje się przemawiać za uwzględnieniem w ramach BOMK działań edukacyjno-promujących.

Lista zaproponowanych na podstawie przeprowadzonego badania monitorowanych rekomendacji obejmuje m.in.:

- zmianę podejścia do procedury ze stricte administracyjnego na partycypacyjny, uwzględniający udział w nim obywatela, a nie tylko mieszkańca;
- uwzględnienia w Regulaminie pełnego cyklu realizacji BOMK – od projektowania założeń przez realizację po ocenę uzyskanych efektów;

⁴ Por. Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014, <http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/06/broszura-budzety-partycypacyjne.pdf>

⁵ Regulamin „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego”, par. 1 w ten sposób definiuje „mieszkańca”. Zob. <http://www.kbo.konin.pl/index.php/regulamin-kbo.html> (dostęp 31.08.2015 r.).

- odniesienie BOMK do strategii, programów i planów miejskich jako swoistego rodzaju kotwic ograniczających realizację zadań niezgodnych z interesem publicznym;
- zmianę polityki informacyjnej – i to zarówno w zakresie zawartości komunikatów (np. publikacja pełnych opisów zadań), jak i archiwizowania informacji o już zrealizowanych edycjach czy etapach, czy wreszcie realizacji działań edukacyjnych i promocyjnych w zakresie udziału w budżecie obywatelskim⁶;
- formalne włączenie w procedurę organu stanowiącego, czyli rady miasta – ograniczenie ich udziału jedynie do pełnienia roli członków komisji weryfikującej wnioski wydaje się nieuzasadnione;
- zmianę podejście z plebiscytnego na deliberacyjny, co umożliwi nie tylko konkurencyjny wybór spośród zgłoszonych propozycji, ale przede wszystkim uzgadnianie priorytetów przez lokalne wspólnoty;
- niezbędne wydaje się dostosowanie Regulaminu i harmonogramu do możliwości ich realizacji tak, aby zminimalizować konieczność prowadzenia zmian w trakcie realizacji procedury (zmiana harmonogramu, puli środków) – tego typu sytuacje, nawet jeśli korzystne, z reguły podważają zaufanie do procedury;
- warto również zastanowić się nad zmianami w zakresie przedmiotowym (umożliwienie realizacji zadań nieinwestycyjnych, wyodrębnienie puli środków na zadania osiedlowe) i podmiotowym (obniżenie granicy wieku, dopuszczenie innych kategorii użytkowników miasta niż tylko jego mieszkańcy)
- i *last but not least*, poddać ocenie dotychczas zrealizowane edycje pod kątem uzyskanych efektów, funkcjonalności, uspołecznienia.

W dalszych częściach raportu prezentujemy pogłębione analizy powyższych aspektów BOMK.

4.2 Tworzenie Regulaminu i Zespół ds. BOMK

Regulamin BOMK 2016 został przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 117/2015 z dnia 8 kwietnia 2015 r. Do publicznej wiadomości (strona internetowa UM, BOMK i media) został poddany 10 kwietnia. Regulamin bieżącej edycji różni się od regulaminu edycji ubiegłorocznej⁷ jedynie harmonogramem. Na to wskazuje zarówno taka sama liczba paragrafów i punktów, jak uregulowanie dokładnie tych samych elementów procedury. W porównaniu z zasadami realizacji edycji poprzedniej zmianie uległ jedynie harmonogram: realizację przesunięto z okresu sierpień – październik na wiosnę (kwiecień – początek lipca), zaś czas jej przeprowadzenia wydłużono z dwóch miesięcy i dwóch dni do dwóch miesięcy i dwóch tygodni⁸. Późne ogłoszenie uruchomienia procedury (tylko na 3 dni przed) oraz przewidziany krótki okres przyjmowania wniosków spotkało się z protestem mieszkańców, aktywistów i radnych. Podkreślano, że „Czas na składanie wniosków jest zbyt krótki, aby je dobrze przygotować”, krytykowano brak konsultacji społecznych i kampanii informacyjnej poprzedzającej ogłoszenie procedury⁹. W wyniku społecznego nacisku wydłużono czas zgłaszania wniosków o tydzień, a realizacji całej procedury o ponad dwa tygodnie. Zmiana została wprowadzona Zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 127/2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r., czyli już po rozpoczęciu przyjmowania wniosków. Do publicznej wiadomości informacja została podana 16 kwietnia za pośrednictwem stron internetowych UM, BOMK i mediów.

Nie wiemy kto opracował Regulamin BOMK 2016, ani czy udział w tym procesie brały osoby spoza grona sprawujących władzę i urzędników miejskich, jednak wiemy, że projekt procedury nie został poddany pod konsultacje społeczne. Zaś do jego opracowania nie wykorzystano oceny wcześniejszych edycji BOMK, ponieważ te nie zostały wykonane¹⁰.

Regulamin (par. 3 pkt 1 i pkt 2) przewiduje powołanie Komisji do spraw budżetu obywatelskiego. W jej skład mają wchodzić wyłącznie przedstawiciele władzy (radni) i administracji samorządowej (urzędnicy, pracownicy jednostek miejskich), natomiast nie przewiduje się udziału w niej przedstawicieli strony społecznej. Regulamin nie określa sposobu wyboru członków i to nie tylko urzędników, ale także radnych. Rola Komisji została ograniczona wyłącznie do weryfikacji pod względem formalnym, prawnym i kosztowym wniosków złożonych do BOMK 2016. Jak wynika z przeglądu protokołów sesji Rady Miasta Kielce w dniach

⁶ Te zadania można powierzyć innym podmiotom, na przykład organizacjom pozarządowym, jak zrobiono to np. w Koninie.

⁷ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta Miasta Kielce nr 293/2014 z dnia 30 lipca 2014 r.

⁸ To najkrótszy ze znanych autorowi raportu okresów realizacji budżetów obywatelskich w Polsce. Najczęściej procedura realizowana jest przez 5- 6 miesięcy, a są i takie samorządy, gdzie praktycznie trwa cały rok.

⁹ K. Łakwa, Niespodziewany start budżetu obywatelskiego. Już od poniedziałku można zgłaszać projekty, http://kielce.gazeta.pl/kielce/1,35254,17735162,Niespodziewany_start_budzetu_obywatelskiego__Juz_od.html (dostęp 10.04.2015 r.)

¹⁰ Tamże.

16 kwietnia i 7 maja br. ich wybór, oddelegowanie nie znalazło się w porządku obrad tego gremium. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez przedstawiciela strony społecznej, w Komisji ds. BOMK pracowali radni wszystkich klubów radnych Rady Miasta Kielce, jednak nie posiadamy informacji ani na temat zasad jej pracy, ani jej składu personalnego. Komisja wydaje się mieć charakter stricte administracyjny. Jak komentuje przedstawiciel strony społecznej „Sprawowała jedynie funkcję kontrolną, formalnie niesprecyzowaną, umożliwiającą osobistą interpretację podejmowanych działań.” Realnym efektem pracy Komisji są zweryfikowane wnioski. Listy zweryfikowanych wniosków z podziałem na zakwalifikowane do głosowania i odrzucone zostały opublikowane w przewidzianym w harmonogramie terminie na stronie internetowej BOMK, choć zakres informacji trzeba uznać za ubogi.

Podsumowując trzeba zatem stwierdzić, że zarówno proces tworzenia Regulaminu BOMK, jak i późniejszej realizacji jego zapisów (skład Komisji i zasady jej pracy) okazuje się wyłączną domeną władzy i administracji samorządowej, zaś zupełnie wyłączono z niego obywateli. Choć ci są zainteresowani udziałem w kształtowaniu procedury i dają temu wyraz. To pod wpływem nacisku strony społecznej dokonano zmiany harmonogramu, którą jednak, z uwagi na krótki okres pomiędzy publikacją ogłoszenia a uruchomieniem procedury – niezbędną i pozytywną zmianę – wprowadzono już w trakcie jej trwania. Przygotowanie nowych zasad nie zostało poprzedzone ewaluacją poprzednich zrealizowanych edycji, której wyniki, jak stwierdza w komentarzu przedstawiciel strony społecznej, „Umożliwiłyby ujednoczenie mechanizmów BO – począwszy od poprawek do [Zarządzenia] Prezydenta Miasta Kielce w sprawie powołania BO, procedury formułowania, składania oraz oceny wniosków, a także metodologii ich odrzucania oraz sprawowanej funkcji kontrolnej przez Komisję ds. BO.”

4.3 Wdrożenie BOMK

Regulamin BOMK 2016 informowanie o procedurze ogranicza się do publikacji wybranych informacji (listy wniosków, kartę do głosowania, możliwość oddania głosu oraz wynik głosowania) na stronie internetowej Urzędu Miasta Kielce: www.um.kielce.pl lub w formie komunikatów medialnych.

W celu realizacji pierwszego z wymogów uruchomiono stronę internetową pod adresem <http://budzeto-bywatelski.kielce.eu/>. Strona jest przejrzysta, funkcjonalna. Jej zawartość jest wystarczająca do przeprowadzenia tak zaplanowanej procedury, choć w ograniczonym stopniu. Informacje o zgłoszonych i poddanych pod głosowanie zadaniach są lakoniczne i ograniczają się do nazwy, wartości i lokalizacji zadania na mapie miasta (w postaci linku, co należy zaliczyć na plus). Taki zestaw informacji wydaje się nie ułatwiać zorientowania się na czym faktycznie ma polegać proponowane zadanie, a tym samym może utrudniać podjęcie decyzji w sprawie wyboru preferowanego zadania. W przypadku wniosków odrzuconych na etapie weryfikacji dodatkowo podano uzasadnienie tej decyzji, która jednak nie jest już dostępna na kolejnych etapach: głosowania i publikacji wyników¹¹. Jak sugeruje w komentarzu przedstawiciel strony społecznej: „Strona [internetowa BOMK] nie wykorzystuje wszystkich narzędzi dostępnych UM Kielce. Dobre praktyki innych miast wdrażających procedury budżetu obywatelskiego wypracowały np. publikację skanów wniosków. Umożliwiłyby to głosującym zapoznać się ze szczegółowym opisem inwestycji, a także poznać podmioty zgłaszające daną inwestycję pod głosowanie.” Takie rozwiązania funkcjonują np. w Jaworznie, Legnicy.

Na stronie nie publikuje się danych kontaktowych do osób odpowiedzialnych za realizację BOMK. Co prawda w zarządzeniu wprowadzającym Regulamin nadzór nad jego wykonaniem powierzono Zastępcy Prezydenta Miasta Kielce, Panu Tadeuszowi Saylorowi. Trudno jednak oczekiwać, że zainteresowani mieszkańcy będą w każdej sprawie (szczególnie weryfikacji statusu działki, na której planują realizację przedsięwzięcia) kontaktować się z urzędnikiem tak wysokiego szczebla. Tym samym podanie kontaktu do kompetentnych w sprawie BOMK urzędników, potrafiących odpowiedzieć na pytania i rozwiać wątpliwości wydaje się sprzyjać udziałowi w procedurze, w tym poprawnemu opracowaniu aplikacji.

Na stronie nie ma także informacji ułatwiających zainteresowanym opracowanie wniosków (np. przykładowych kosztorysów typowych inwestycji zgłaszanych do BOMK, jak ma to miejsce w Legnicy). Ponadto brak również informacji o realizacji zadań wybranych w poprzednich edycjach i archiwum realizacji poprzednich edycji.

Na bieżąco realizowano drugi z wymogów, czyli udostępnianie informacji w formie komunikatów prasowych. Ogłoszenia o rozpoczęciu i zakończeniu oraz wynikach poszczególnych etapów były na bieżąco

¹¹ Co okazało się w trakcie realizacji monitoringu.

publikowane na stronie internetowej Urzędu Miasta Kielce. Także w formie filmów realizowanych przez Internetową Telewizję Kielce¹². Ponadto o procedurze BOMK w lokalnej prasie (Echo Dnia, Gazeta Wyborcza oraz radiu (Radio Kielce, Radio eM) informowali dyrektor Wydziału Budżetu Urzędu Miasta Kielce Wojciech Dudzic oraz wiceprezydent Tadeusz Sayor. Choć trzeba zauważyć, że ogłoszenie informujące o uruchomieniu procedury BOMK 2016 opublikowano dopiero na 3 dni przed rozpoczęciem jej realizacji, zaś informację o zmianie zasad przyjmowania wniosków, co prawda korzystną, wprowadzono już w trakcie jej trwania i w tym terminie została ona opublikowana. Takie zdarzenia trzeba ocenić jako wyraźne nadużycie dobrych obyczajów. Nie dysponujemy informacjami o innych działaniach informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach BOMK przez Urząd Miasta Kielce. Przedstawiciel strony społecznej sygnalizuje brak aktywności Urzędu Miasta Kielce w mediach społecznościowych¹³. Użycie Social Media w kampanii informacyjnej prawdopodobnie podniosłoby frekwencję w grupie głosujących w wieku 16-34 lata (główna grupa użytkowników portalu Facebook¹⁴).

Tym samym wydaje się, że dostarczane przez Urząd Miasta Kielce podstawowe informacje o BOMK pozwalają na bieżąco śledzić realizację procedury, natomiast – z powodu braku archiwum – nie pozwalają dokonywać oceny jego przebiegu z perspektywy czasu. Ponadto ani nie wspomagają potencjalnych zainteresowanych w poprawnym przygotowaniu wniosku, ani nie przyczyniają się do aktywizacji społeczności lokalnej do udziału w niej. W praktyce tę rolę, jak informuje przedstawiciel strony społecznej, przejęła instytucja trzeciego sektora – Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje.¹⁵

Regulamin BOMK 2016 określa jedynie warunki zgłaszania projektów przez uprawnionych pomysłodawców. Warunki nie są zbyt wygórowane, ponieważ pomysł może zgłosić grupa 15 mieszkańców Kielc w wieku minimum 16 lat na specjalnie w tym celu opracowanym formularzu, w określonym w Regulaminie terminie i wyznaczonych miejscach. Równie niewygórowane są wymogi co do proponowanego zadania. Te mogą mieć wyłącznie charakter inwestycyjny, być zgodne z prawem i mieścić się w kompetencjach Miasta Kielce. Zaś koszt proponowanego zadania nie może przekraczać wartości 100 tys. zł (w przypadku małych projektów) lub 4 mln zł w przypadku projektów o wartości powyżej 100 tys. (to wartość puli środków przeznaczonych na tę kategorię).

Regulamin określał termin, formę i miejsce zgłaszania projektów. Pierwotnie wyznaczony termin, jak już była o tym mowa powyżej, został w wyniku interwencji wydłużony z 2 do 3 tygodni, co należy uznać za minimum¹⁶. W przypadku BOMK 2016 dodatkową trudność sprawiał późny termin publikacji informacji o uruchomieniu procedury. Tym samym wprowadzoną, choć już w trakcie realizacji edycji, zmianę trzeba uznać za niezbędną, jednak wydaje się, że jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby przesunięcie realizacji procedury, ponieważ przedłużenie przypadło na okres świąteczny (1 – 3 maja), co nie sprzyja tego typu aktywności. Jednak jak wynika z dostępnych informacji ten termin nie okazał się dużym utrudnieniem, ponieważ najwięcej wniosków wpłynęło właśnie w ostatnim tygodniu ich składania¹⁷. Jak zauważa przedstawiciel strony społecznej, Regulamin BOMK nie pozwala na realizację „inwestycji na terenach Wspólnot Mieszkaniowych”. Jest to niewątpliwym utrudnieniem, gdyż w niektórych częściach miasta większość działek należących dawniej do spółdzielni mieszkaniowych została podzielona wraz z przestrzeniami sąsiedzkimi, często obejmującymi istotne społecznie inwestycje tj. place zabaw, skwery, ciągi piesze. Powinno się umożliwić konsultacje społeczne na danym obszarze, które (po uzyskaniu niezbędnych pozwoleń) dałyby możliwość przeprowadzenia inwestycji na danych działkach. Wiązałoby się to z przedłużeniem procedury inicjatywnej w BOMK oraz zwiększyło partycypację społeczną danych społeczności lokalnych.”

Warunkiem ważności zgłoszenia pomysłu było złożenie go na specjalnie opracowanym w tym celu formularzu o prostej konstrukcji. Pomysłodawcy zostali zobowiązani do podania nazwy zadania i jego lokalizacji, oszacowania kosztu jego realizacji oraz przedstawienia krótkiego opisu, czyli określenia potrzeby „zrealizowania wnioskowanego zamierzenia oraz w jaki sposób realizacja zadania efektywnie wpłynie pozytywnie na społeczność miasta Kielc”. Ponadto w razie konieczności mogli zawrzeć dodatkowe informacje, jak np.

¹² Zob. np. <https://www.youtube.com/watch?v=MD9xQnlH8Ac> (dostęp 26.08.2015 r.).

¹³ Tę rolę przejął profil Stowarzyszenia Kieleckie Inwestycje dotyczący budżetu obywatelskiego oraz strony poszczególnych projektów na portalu Facebook.

¹⁴ <http://www.wirtualnemedi.pl/arttykul/polscy-uzytownicy-facebook-a-coraz-starsi-i-mniej-wykształceni>

¹⁵ <http://www.kieleckieinwestycje.org/budzet/>

¹⁶ Najczęściej okres składania wniosków to 4 tygodnie, w Bielsku-Białej nawet 6.

¹⁷ Zob. <http://www.echodnia.eu/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150428/POWIAT0104/150428915> (dostęp 28.08.2015 r.).

„uzyskane zgody, analizy prawne, dokumentacja techniczna, itp.” Wymogiem było dołączenie danych minimum 15 popierających zawierających: imię nazwisko, adres, zamieszkania, numer telefonu, adres e-mail (wyłącznie autora pomysłu) i numer PESEL. Powyższe wymogi budzą dwie wątpliwości. Po pierwsze, skoro pomysłodawcy przygotowują opis projektu, to powinien on być publicznie dostępny (np. w praktykowanej w niektórych samorządach formie skanów wniosków¹⁸ lub ich opisów), co ułatwi podjęcie decyzji na etapie wyboru (głosowania). Wydaje się, że wykorzystanie opisu wyłącznie w procesie weryfikacji jest nieuzasadnione. Po drugie, wątpliwości budzi obowiązek podania przez pomysłodawców we wniosku numeru PESEL. To – w świetle rozwiązań stosowanych w innych samorządach – nie wydaje się konieczne. Także z uwagi na charakter samego procesu jakim jest procedura budżetu obywatelskiego. I po trzecie, skoro wymaga się od wnioskodawcy podania adresu e-mail, to można rozważyć publikację tego kanału kontaktu w celu ułatwienia podjęcia zainteresowanym decyzji w sprawie wyboru zadań (jak ma to miejsce np. w Bielsku-Białej).

Wnioski można było przygotować w formie papierowej i elektronicznej. Te pierwsze można było pobrać w wyznaczonych miejscach Urzędu Miasta Kielce (UMK) i złożyć w tych samych miejscach, a także wysłać pocztą. Natomiast te drugie ze strony internetowej BOMK i także za jej pośrednictwem złożyć (tu dodatkowo wymagane było dołączenie skanu formularza z listą poparcia). Taka forma udostępniania formularzy aplikacyjnych i przyjmowania gotowych projektów nie budzi większych zastrzeżeń. Choć można rozważyć zwiększenie liczby miejsc udostępniania (i ewentualnie przyjmowania) formularzy, np. o miejskie instytucje kultury, pomocy społecznej, sportu itd.

Nie dysponujemy informacjami o udzielaniu wsparcia pomysłodawcom na etapie przygotowania i składania wniosków. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że takiego wsparcia nie udzielano za pośrednictwem strony internetowej. Niezbędne jest zatem uzupełnienie jej zawartości przede wszystkim o kontakt z osobami odpowiedzialnymi za realizację procedury. Ponadto zamieszczając na stronie zestaw najważniejszych pytań i odpowiedzi związanych z BOMK, zasadami realizacji inwestycji miejskich, przykładowe cenniki ich realizacji (Legnica). Dobrą praktyką – w dodatku zrealizowaną jako jedno z zadań wybranych w poprzedniej edycji budżetu obywatelskiego – jest portal Konińska Wylęgarnia Pomysłów umożliwiający prezentacje i testowanie pomysłów przed ich złożeniem¹⁹.

Zgodnie z zapisami Regulaminu zgłoszone projekty podlegają weryfikacji pod kątem spełniania wymogów formalnych, merytorycznych i kosztowych. O ile te pierwsze zostały w miarę precyzyjnie określone w Zarządzeniu Prezydenta, te ostatnie są możliwe do ustalenia, to stosowane na etapie weryfikacji wymogi merytoryczne są praktycznie nieznane. W procedurze nie przewidziano ani możliwości modyfikacji projektów na tym etapie, ani odwołania od (negatywnego) wyniku weryfikacji. Weryfikacji dokonuje specjalnie w tym celu powołana Komisja, jednak ani nie znamy jej składu, ani nie dysponujemy informacjami o przebiegu jej pracy. Natomiast znamy wynik jej działania, czyli listy zweryfikowanych – pozytywnie i negatywnie wniosków. W edycji BOMK 2016 pozytywnie weryfikację przeszło prawie $\frac{2}{3}$ złożonych wniosków ($\frac{1}{2}$ dużych i $\frac{3}{4}$ małych), czyli zdecydowanie więcej niż w edycji poprzedniej (tylko $\frac{1}{2}$), choć i tak odsetek odrzuconych aplikacji, w porównaniu z innymi monitorowanymi miastami, jest znaczny. Co należy potraktować jako ważny argument przemawiający za uwzględnieniem w procedurze BOMK działań wspierających wnioskodawców, np. w formie „Maratonu pisania wniosków” (Jaworzno). W momencie sporządzania roboczej raportu (koniec sierpnia), ani opracowania jego wersji finalnej (koniec grudnia) na stronie internetowej BOMK nie były dostępne listy zweryfikowanych wniosków, zatem nie jest możliwa analiza przyczyn odrzucenia wniosków. Nie wiemy także czy informowano autorów wniosków o wynikach weryfikacji, w szczególności czy komunikowano im osobiście powody ich odrzucenia. Choć na podstawie informacji przekazanej przez przedstawiciela strony społecznej, że „W toku pracy komisji niektóre z wniosków zmieniły kwotę oszacowania inwestycji. Inicjatorzy projektów nie zostali poinformowani o przyczynach zmian oraz wstępnych wyliczeniach dotyczących inwestycji.” można wnosić, że nie komunikowano się z Wnioskodawcami.

Weryfikacja przebiegła zgodnie z harmonogramem, a listy projektów zakwalifikowanych do głosowania i odrzuconych (te z podaniem przyczyn tej decyzji) zostały opublikowane zgodnie w określonym terminie. Wyboru projektów dokonano na podstawie wyników powszechnego głosowania, w którym mogły wziąć

¹⁸ Co w przypadku obowiązującego w BOMK formularza nie wymaga nawet specjalnych zabiegów związanych z ochroną danych osobowych pomysłodawców. Informacje o projekcie znajdują się na jednej stronie formularza.

¹⁹ Portal funkcjonuje pod adresem <http://pomysl.konin.pl/>.

udział osoby, które spełniały warunki udziału w procesie, czyli ukończyły 16 lat i mieszkały na terenie miasta. Przewidziano trzy sposoby oddania głosu: osobiście do urny, za pośrednictwem poczty i Internetu. Karty do głosowania udostępniono w formie papierowej w dwóch instytucjach miejskich (UMK i Urząd Pracy w Kielcach). Wydaje się, że liczba miejsc, w którym przede wszystkim udostępniono papierowe karty do głosowania, podobnie jak i formularze wniosków, a w mniejszym stopniu przyjmowano wypełnione formularze i karty może być większa i obejmować także inne instytucje miejskie, w tym zlokalizowane w dzielnicach obrzeżnych. Każdy głosujący mógł zagłosować raz, choć na dowolną liczbę głosów, co należy uznać za korzystne rozwiązanie. Głosowanie przeprowadzono w kilka dni po zakończeniu weryfikacji projektów i trwało 24 dni. To jeden z dłuższych okresów głosowania w skali kraju w procedurach budżetów obywatelskich/partycypacyjnych. Niewspółmiernie długi w porównaniu z okresem przyjmowania wniosków. Najczęściej w procedurach budżetów obywatelskich w Polsce czas trwania głosowania mieści się w przedziale od 1 do 2 tygodni. Nie dysponujemy informacjami czy ten czas został wypełniony działaniami aktywizującymi mieszkańców do udziału i/lub promujących konkretne projekty. Jak jednak sygnalizuje przedstawiciel strony społecznej, „Na podstawie informacji ukazujących się w mediach²⁰, można wyciągnąć wnioski, iż poszczególne projekty były promowane bezpośrednio w społecznościach lokalnych poprzez pracę wolontariuszy, uczniów szkół, plakaty oraz ulotki reklamowe, jak i za pomocą profili w portalach społecznościowych. Do promowania jednego z projektów włączył się m.in. klub piłkarski Korona Kielce SSA, do innych natomiast klub siatkarski Effector Kielce, portal CK Sport oraz znane osoby promujące głosowanie na konkretny projekt.” Regulamin nie mówi o prowadzeniu tego typu działań przez samorząd miasta. Jak wynika z analizy zawartości Aktualności w okresie głosowania tylko czterokrotnie pojawiły się instruktażowe informacje o przeprowadzonym procesie: w dniu rozpoczęcia – 8 czerwca, 9 i 15 czerwca oraz na dwa dni przed zakończeniem – 19 czerwca²¹. Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest np. organizacja Hyde Parku w Koninie, w trakcie której umożliwiono autorom projektów ich publiczną prezentację .

W głosowaniu wzięło udział 58 071 osób, czyli o ponad 5 tysięcy więcej niż w roku ubiegłym. Na podstawie tych danych możemy stwierdzić, że w głosowaniu wzięło udział co 3. uprawniony²². Oddano ponad 180 tysięcy głosów, czyli zdecydowanie, bo o ponad 60% więcej niż w edycji ubiegłej. To znaczy, że głosujący w BOMK 2016 w trakcie głosowania wskazywali większą i to o połowę liczbę zadań (wzrost z 2,2 do 3,2 wybranego zadania przez jednego głosującego). Zmianie ulegają praktyki udziału w głosowaniu, co prawda, podobnie jak miało to miejsce w edycji poprzedniej najwięcej głosów oddano do stacjonarnych urn, to ich liczba i udział w puli głosów uległy zmniejszeniu. Wzrósł wyraźnie, bo o $\frac{2}{3}$, udział głosów internetowych. Pytanie, które warto sobie zadać, to jak na te tendencje wpływa dostępność stacjonarnych miejsc do głosowania? Liczba głosów nadesłanych pocztą jest minimalna (tylko 275 kart). Inną zauważoną tendencją jest zmniejszenie się liczby kart nieważnych (nominalnie o 25% i proporcjonalnie) i to z obu powodów: wielokrotnego przesłania karty do głosowania (o 28%) i niepoprawnego wypełnienia (o 15 %). To niewątpliwie pozytywny aspekt funkcjonowania procesu. Jednak trzeba zauważyć, że odsetek kart uznanych za nieważne wyniósł 9,9%, a tym samym jest zdecydowanie wyższy niż odsetki głosów nieważnych w wyborach powszechnych²³ i co trzeba uznać za wyraźny sygnał przemawiający za uwzględnieniem w procedurze BOMK 2016 działań edukacyjno-uświadamiających jego potencjalnych uczestników. Z uwagi na sposób realizacji monitoringu (zewnętrzne śledzenie publikowanych informacji) nie mamy wiedzy o ewentualnych dysfunkcjach (np. wypełniania kart do głosowania za inne osoby czy zbierania podpisów pod wypełnionymi już kartami) na etapie głosowania, choć sygnały potwierdzające to zjawisko otrzymaliśmy w trakcie spotkania poświęconego prezentacji wyników monitoringu.

Na podstawie wyników głosowania do realizacji wybrano 16 zadań (w tym 4 duże i 12 małych), czyli co 9. złożony lub co 6. poddany pod głosowanie projekt (odpowiednio dla dużych i małych: co 16. i 7. złożony i co 9. i 5. poddany pod głosowanie). Liczba zadań wybranych do realizacji w BOMK 2016 była prawie o połowę niższa niż w edycji poprzedniej. Wzrosła natomiast (o około $\frac{1}{4}$) liczba niewykorzystanych głosów,

²⁰ Zob. <http://www.echodnia.eu/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150616/POWIAT0104/150619115> (dostęp 28.08.2015 r.).

²¹ Zob. np. <http://www.um.kielce.pl/biuro-prasowe/archiwum-aktualnosci/rok-2015/czerwiec/art,82,glosujemy-na-projekty-w-ramach-budzetu-obywatelskiego.html> (dostęp 28.08.2015 r.).

²² Co prawda łączna liczba wrzuconych do urn i przesłanych w formie elektronicznej kart wyniosła 62 799, jednak 13,5% z tej liczby (4 628) to karty wrzucone podwójnie.

²³ Dla porównania odsetek głosów nieważnych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku w Kielcach, czy do rady Miasta Kielce w 2010 roku nie przekroczył wyniósł 4%. Dane za <http://pkw.gov.pl/>.

która wyniosła 52,3%, a to znaczy, że co drugi głos został oddany na marne. Przedstawiciel strony społecznej zauważa, że „do oszacowania, ile procent głosów, w głosowaniu z możliwością wyboru wielu projektów zostało oddanych „na marne”, należałoby przeprowadzić fizyczną analizę kart do głosowania. Osoby głosujące mogły oddać głos na projekt, który zostanie poddany realizacji oraz na x (x może być równy 100% niezakwalifikowanych projektów) projektów, które nie zostaną zrealizowane. Jeżeli wśród projektów, na które wyborca oddał swój głos znalazł się projekt „zwycięski”, to nie można uznać, iż jego głos został oddany „na marne.” Łączna wartość wybranych do realizacji zadań przekroczyła wysokość puli o ponad 11%, w tym o 6% małe i o 13% duże. Zwiększenie puli nastąpiło na podstawie decyzji Prezydenta Miasta, czego jednak Regulamin BOMK 2016 nie przewiduje. Z tego względu nie było potrzeby zastosowania specjalnej procedury ani nie powstała niewykorzystana reszta puli.

Nie zidentyfikowano zdarzeń, które mogłyby stanowić podstawę do zakwestionowania ważności przeprowadzonego głosowania i wyboru.

Regulamin BOMK nie odnosi się do etapu realizacji wybranych w procedurze zadań. To wydaje się pozostawać w wyłącznej kompetencji administracji samorządowej. Nie mamy informacji o udziale w realizacji tych zadań ich pomysłodawców (na żadnym z etapów: opracowania koncepcji, zamówienia publicznego ich wykonania, realizacji inwestycji)²⁴. Nie posiadamy także informacji o stopniu realizacji zadań wybranych w edycji 2014, natomiast zadania z edycji 2015 w większości są jeszcze w realizacji i mają być gotowe jesienią br.²⁵ Także na etapie realizacji wybranych projektów (casus drogi rowerowej edycji 2014) mamy do czynienia ze zmianą zasad (zwiększenie puli środków, częściowa realizacja zadania). Przedstawiciel strony społecznej informuje, że „w tegorocznej edycji BOMK odbyły się już pierwsze konsultacje pomiędzy urzędnikami, zarządcami nieruchomości, na których znajduje się działka oraz inicjatorami projektów. W naszym przypadku współpraca układa się raczej poprawnie (wszelkie rozbieżności mają być jeszcze konsultowane po sporządzeniu planu oraz kosztorysu inwestycji). Pobrano od nas dane kontaktowe, na które na bieżąco mają być wysyłane wszelkie postępy w tym zakresie oraz zaproszenia na kolejne konsultacje dotyczące projektu. Do tej pory jednak nie zostaliśmy poinformowani o jakichkolwiek konsultacjach w sprawie przyszłorocznej edycji BOMK lub planowanej ewaluacji tegorocznej edycji.”

4.4 Ewaluacja BOMK

Regulamin nie uwzględnia ewaluacji BOMK. Nie dysponujemy informacjami o ocenach realizacji poprzednich edycji. Realizacja edycji 2016 odbywa się na tych samych zasadach co edycja poprzednia. Jedyną zmianą, którą wprowadzono przed uruchomieniem procedury była zmiana czasu i harmonogramu, co jednak spotkało się z krytyką i wymagało wprowadzenia korekty.

Natomiast na potrzeby przygotowania Regulaminu edycji BOMK 2017 zorganizowano konsultacje społeczne w formie internetowego badania ankietowego uruchomionego pod linkiem <http://wypowiedzsie.kielce.eu/budzet.html>²⁶.

4.5 Zagadnienia ogólne

W tej części analizy przyjrzymy się warunkom realizacji BOMK (zasobowym i legislacyjnym) oraz społecznemu oddziaływaniu procedury.

Na tym etapie realizacji badania nie dysponujemy informacjami o zasobach (finansach, kadrach) zaangażowanych we wdrożenie procedury: liczbie osób pracujących na co dzień przy BOMK na każdym etapie jego realizacji, kosztach ponoszonych w związku z tymi działaniami (np. utrzymanie strony internetowej, wynagrodzenia osób weryfikujących zgłoszone wnioski). Wydaje się, że warto informować mieszkańców

²⁴ O tym, że różnorodne problemy z wykonaniem zadań występują na różnych etapach, w tym na etapie realizacji inwestycji najlepiej świadczy przykład z realizacją drogi rowerowej, zadania wybranego w edycji BOMK 2014 http://kielce.gazeta.pl/kielce/1,47262,18182323,Drogi_rowerowe_wygraly_budzet_obywatelski_i____zabraklo.html (dostęp 29.08.2015 r.).

²⁵ Por. <http://kielce.gazeta.pl/kielce/1,47262,18414126,budzet-obywatelski-boiska-beda-gotowe-jesienia.html> (dostęp 28.08.2015 r.).

²⁶ Badanie uruchomiono w dniu 14 grudnia br. Nie określono terminu ich zakończenia. Zob. <http://www.um.kielce.pl/biuro-prasowe/aktualnosci/art,14306,zmien-budzet-obywatelski-wypowiedz-sie.html> (dostęp 22.12.2015 r.).

o techniczno-organizacyjnym wysiłku miasta związanym z wdrożeniem BOMK. Od tego także zależy jakość procedury.

Słabo włączony w realizację BOMK jest organ stanowiący, czyli Rada Miasta. Regulamin przewiduje udział radnych jedynie w Komisji weryfikującej złożone wnioski. Oczywiście rada w ramach jej kompetencji, a radni w ramach sprawowanego mandatu mają możliwość oceny, dyskusowania i podejmowania interwencji w sprawie BOMK, z czego zresztą korzystają. Taka rola Rady wynika z faktu, że procedura została przyjęta zarządzeniem organu wykonawczego, a nie uchwałą organu stanowiącego.

BOMK właściwie nie jest powiązany z politykami miejskimi (planem zagospodarowania przestrzennego, strategią rozwoju czy innymi dokumentami o podobnym charakterze). Co prawda warunkiem pozytywnej weryfikacji jest zgodność z prawem i kompetencjami gminy (par. 2 pkt 2), jednak to dość ogólne regulacje. Brak powiązania z politykami miejskimi może z jednej strony być źródłem nieporozumień pomiędzy aplikującymi i weryfikującymi wnioski. Ale także prowadzić do sytuacji, gdy mieszkańcy w akcie głosowania doprowadzą do realizacji partykularnego interesu kosztem dobra wspólnego lub głęboko naruszając interes innej grupy mieszkańców²⁷.

Regulamin nie odnosi się do kwestii ujęcia zadań wybranych w ramach BOMK w uchwale budżetowej na rok, w którym mają być zrealizowane. Czy to wynika ze sposobu ustanowienia procedury (zarządzenie)? Na podstawie dostępnych informacji nie udało się zlokalizować zadań wybranych w edycji BOMK 2015 w uchwale budżetowej Miasta Kielce na rok 2015 – ani poszczególnych wpisów, ani w formie osobnego załącznika. Natomiast zadania wybrane do realizacji w ramach edycji BOMK 2016 zostały wpisane do projektu budżetu miasta na 2016 rok, choć nie zostały oznaczone sygnaturą BOMK.

Wdrożenie BOMK nie spowodowało ograniczenia wspierania przez samorząd miasta innych form samoorganizacji społecznej. Kwota środków przeznaczonych na realizację Programu Współpracy Miasta Kielce z organizacjami pozarządowymi w latach 2013 - 2015 wzrosła o około 7%.

Z informacji przekazanych przez uczestników spotkania poświęconego prezentacji wyników monitoringu BOMK wynika, że wdrożenie tego mechanizmu przyczynia się do aktywizacji społecznej, w tym także zawiązywania lokalnych organizacji społecznych, choć skutki nie są na dużą skalę.

Istotnym aspektem realizacji tego typu procedur, jak budżety obywatelskie, w świetle założeń niniejszego projektu, jest kontrola społeczna. Jej sprawowaniu w dzisiejszych czasach mogą służyć profile na portalach społecznościowych, gromadzące zainteresowanych, umożliwiające rozpowszechnianie informacji i wymianę poglądów. W przypadku BOMK działa profil społecznościowy o nazwie „Budżet Obywatelski Miasta Kielce” (Społeczność)²⁸, który na dzień sporządzenia raportu polubiły 83 osoby. Jednak nie wydaje się on pełnić roli kontrolnej. Pierwszy wpis opublikowano na nim 8 maja br., czyli już po zakończeniu przyjmowania wniosków, zaś ostatni 15 lipca – ten był linkiem do konsultacji społecznych organizowanych Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje.

4.6 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

Wyniki przeprowadzonego monitoringu pozwalają na sformułowanie następujących wniosków i rekomendacji pod adresem BOMK.

Można rozważyć zmianę podstawy prawnej z zarządzenia organu wykonawczego na uchwałę organu stanowiącego, co ma dodatnie (zwiększenie rangi aktu i włączenie rady miejskiej w proces) i ujemne (wypracowanie aktu w długim, czasem konfliktowym procesie, poddanie się pod nadzór wojewody) strony²⁹.

Niezbędne wydaje się zwiększenie uspołecznienia procesu na każdym etapie, ponieważ w realizowanej formie raczej ma on charakter procedury administracyjnej, niż procesu partycypacyjnego. Po pierwsze,

²⁷ Przykład takiej sytuacji mamy np. w Chorzowie (mieście monitorowanym w pilotażowym etapie projektu „Skontroluj budżet obywatelski w twojej gminie”, skąd otrzymaliśmy taki głos: „W Chorzowie już trzeci rok trwa ten koszmar gdy zorganizowana mniejszość (właściciele samochodów) przegłosowuje, że nowy parking jest ważniejszy niż odnowienie chodnika dla pieszych, czyli dla... wszystkich.”)

²⁸ Zob. <https://www.facebook.com/Bud%C5%BCet-Obywatelski-Miasta-Kielce-1568330713432956/timeline> (dostęp 22.12.2015 r.).

²⁹ Także WSA krytycznie patrzy na uchwały w sprawach budżetów obywatelskich, vide sprawa Strzegomia.

należy skoncentrować się na obywatelu, a nie mieszkańcu (kwestia bariery wieku i korzystających z przestrzeni miejskiej). Po drugie, odejście od plebiscytu w stronę deliberacji, uzgadniania stanowisk, wyboru zadań do realizacji. Można także rozważyć poszerzenie katalogu możliwych zadań o nieinwestycyjne. Takie rozwiązania są już stosowane w innych samorządach.

Przedstawiciel strony społecznej postuluje wprowadzenie możliwości realizacji projektów miękkich (tj. nieinwestycyjnych), jak uważa to właśnie tego typu przedsięwzięcia kształtują partycypację oraz aktywizację społeczną.

Zaleca się wydłużenie procedury o etapy projektowania BOMK, w tym z uwzględnieniem konsultacji społecznych, realizacji zadań oraz oceny sposobu przeprowadzenia BOMK i jego efektów. Na każdym z tych etapów w procedurę trzeba włączyć mieszkańców, co pozwoli dopasować proces do ich potrzeb i możliwości oraz zmniejszyć ryzyko protestów. Zaleca się także wydłużenie czasu jego realizacji, w szczególności pomiędzy ogłoszeniem a rozpoczęciem przyjmowania wniosków, co pozwoli na lepsze przygotowanie aplikacji. Zaś wydłużenie okresu pomiędzy zakończeniem weryfikacji wniosków i rozpoczęciem głosowania pozwoli na prowadzenie działań edukacyjnych i aktywizujących. Przedstawiciel strony społecznej postuluje, aby określić miejsca wyznaczone na kampanię informacyjną ogólną (ogólna instrukcja głosowania, wyjaśnienia istoty BOMK), jak i promowanie poszczególnych projektów (stacjonarne, jak i wydzielona sekcja na stronie internetowej), a także działania w miejscach publicznych na terenie miasta.

Do dobrych praktyk trzeba zaliczyć zamieszczenie linku do lokalizacji planowanego zadania na mapie miasta, jednak lista wniosków wymaga uzupełniania o ich opisy. Zaleca się jednak poszerzenie zakresu informacji o zgłoszonych zadaniach, ponieważ ograniczenie się do opublikowania nazwy, kosztu i lokalizacji zadania nie ułatwia orientacji i podjęcia decyzji w sprawie wyboru. Ponadto do dobrych praktyk trzeba zaliczyć możliwość wskazania dowolnej liczby projektów spośród poddanych pod głosowanie, choć to nie rozwiązuje braku w procesie deliberacji, uzgadniania priorytetów przez lokalną społeczność. Ten mankament wskazuje na konieczność prowadzenia działań edukacyjnych i aktywizujących, tych pierwszych także z uwagi na odsetki wniosków odrzuconych i nieważnych kart do głosowania, choć ich istotny spadek trzeba zaliczyć na plus monitorowanej edycji. Czego samorząd miasta właściwie nie robi lub robi w niewystarczającym stopniu.

Zaleca się dostosowanie Regulaminu wraz z harmonogramem do możliwości sprawnego przeprowadzenia procedury bez konieczności dokonywania zmian, np. uwzględnienie możliwości zwiększenia puli wraz z podaniem w miarę konkretnej wielkości (kwotowej, procentowej lub liczby zadań)³⁰ lub – jak ma to miejsce w innych samorządach – opracowanie algorytmu rozstrzygnięcia wątpliwości i wykorzystania pełnej puli środków. Przedstawiciel strony społecznej postuluje opracowania mechanizmu wyliczania puli środków dostępnych w ramach tej procedury, np. formuły określony procent od całości wydatków budżetowych na dany rok + z góry określona kwota podstawowa (np. kwota podstawowa X mln zł + 0,5% wydatków budżetowych na dany rok).

Rekomenduje się uzupełnienie Regulamin o zapisy odnośnie realizacji wybranych zadań i udziału w tym procesie mieszkańców, bo często z różnych powodów okazuje się, że zrealizowano dość odległe od pierwotnych pomysłów inwestycje.

Zapewnić w miarę jak najwcześniejszą publikację informacji o rozpoczęciu realizacji kolejnej edycji, tak aby mieszkańcy nie byli zaskakiwani tym faktem.

Zaleca się uzupełnić zawartość strony o wiele informacji, w tym archiwalne na temat zarówno poprzednich, jak i bieżącej edycji, ale także realizacji (postępów) wybranych zadań w poszczególnych edycjach³¹. Bo choć strona jest przejrzysta i funkcjonalna, to wraz z upływem czasu traci swoją wartość jako źródło informacji. Przedstawiciel strony społecznej postuluje, aby „Zabezpieczyć stronę w odpowiedni sposób (głosowanie przez protokół SLL, odpowiednia baza danych oraz zapobiegnięcie awarii strony, która miała miejsce w tegorocznym głosowaniu.” Niezbędne jest także „Utrzymanie bieżącego stopnia wymaganych danych osobowym, aby uniknąć możliwości oszustw.”

Rekomenduje się rozważenie zwiększenia liczby punktów udostępniania i przyjmowania papierowych formularzy wniosków, kart do głosowania o inne instytucje miejskie, co przyczyniłoby się do wyrównania szans wszystkich zainteresowanych. Choć warto pamiętać o zagwarantowaniu bezpieczeństwa głosowania.

³⁰ Sposób podejmowania decyzji o zwiększeniu puli środków może budzić wątpliwości. Zob. http://kielce.gazeta.pl/kielce/1,47262,18286358,Budzet_obywatelski_bije_rekordy__181_tysiecy_glosow_.html (dostęp 28.08.12015 r.).

³¹ Brak możliwości podglądu zgłoszonych wniosków na stronie internetowej BOMK w opinii przedstawiciela strony społecznej niewątpliwie utrudnia inicjatorom projektów przygotowanie aplikacji na kolejny rok.

Ponadto przedstawiciel strony społecznej postuluje opracowanie i dystrybucję materiałów drukowanych wyjaśniających procedurę głosowania w BOMK, które mogą zmniejszyć liczbę nieważnych głosów. „(...) Należy uwzględnić także promocję w mediach społecznościowych i akcje informacyjne w lokalnych mediach.”

Dopasowanie zasobów kadrowych, finansowych, organizacyjnych niezbędnych do efektywnego przeprowadzenia procedury wraz z poinformowaniem mieszkańców o tym.

Rozważenie wyodrębnienia puli środków na „dzielnice”. Analiza geograficznego rozmieszczenia wybranych i zrealizowanych zadań może wskazywać na ich koncentrację w kilku punktach miasta z upośledzeniem innych. Wydzielenie zadań osiedlowych może wyrównać szanse, choć z zachowaniem możliwości realizacji zadań ważnych dla całego miasta.

I wreszcie poddać ocenie dotychczas zrealizowane edycje pod kątem uzyskanych efektów, funkcjonalności, uspołecznienia „z udziałem inicjatorów projektów i zainteresowanych organizacji trzeciego sektora”, jak proponuje przedstawiciel strony społecznej.

Ponadto przedstawiciel strony społecznej postuluje, aby, wtedy kiedy to możliwe łączyć głosowania w BOMK z innymi głosowaniami powszechnymi, co zwiększyłoby liczbę punktów głosowania, a także podniosłoby rangę głosowania oraz zwiększyło frekwencję.