



**REALIZACJA KONIŃSKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO
EDYCJA 2016**

Raport z monitoringu

Opracowanie: Ryszard Skrzypiec

Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej
Warszawa, styczeń 2016

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 Konińskiego Budżetu Obywatelskiego 2016.....	7
3.1 Koniński Budżet Obywatelski 2016 w liczbach.....	7
4. Raport z monitoringu.....	8
4.1 Streszczenie.....	8
4.2 Tworzenie Regulaminu i Zespół ds. KBO.....	11
4.3 Wdrażanie KBO.....	13
4.4 Ewaluacja KBO.....	20
4.5 Zagadnienia ogólne.....	21
4.6 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje.....	22

1. Wprowadzenie

Przedmiotem monitoringu, z którego raport prezentujemy, była procedura Konińskiego Budżetu Obywatelskiego 2016 (KBO) zrealizowana w pierwszych 9 miesiącach 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 rozdysponowania 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 KBO, w której zestawiono najważniejsze fakty o realizacji KBO; 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 i 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 polegające na śledzeniu przebiegu procedury i gromadzeniu danych, realizowano od połowy kwietnia do października br. W dniu 21 maja poinformowano realizatorem (e-mail na adres kbo2015@gmail.com) o objęciu monitoringiem realizację procedury Konińskiego Budżetu Obywatelskiego. W dniu 28 maja otrzymano drogą mailową odpowiedź potwierdzającą zainteresowanie tym procesem i gotowość do współpracy.

Monitoring, polegający na śledzeniu przebiegu procedury i gromadzeniu danych, realizowano od maja do października. Dane wprowadzano do Narzędzia na bieżąco, opracowano pod koniec września, zaś raport sporządzono na przełomie września i października. Jego wstępną wersję udostępniono osobie odpowiedzialnej za KBO Sławomirowi Kurkowi z Centrum Organizacji Pozarządowych w Koninie (drogą mailową na powyższy adres w dniu 11 października) oraz Stowarzyszeniu Akcja Konin (drogą mailową na adres waldemar.duczmal@akcjakonin.pl w dniu 11 października), które m.in. prowadzi niezależny portal informacyjny na temat KBO celem uzyskania dodatkowych informacji, naniesienia korekt, zgłoszenia uwag i sformułowania komentarzy. Obie instytucje odpowiedziały na naszą prośbę i ustosunkowały się do roboczej wersji raportu. Drugą wersję raportu, uwzględniającą korekty i uwagi przesłano na powyższe adresy w dniu 18 października.

W dniu 21 listopada autor raportu wziął udział w spotkaniu podsumowującym realizację KBO edycji 2016 zorganizowanym przez stronę społeczną w Centrum Organizacji Pozarządowych w Koninie, gdzie zaprezentował najważniejsze wyniki monitoringu. W spotkaniu wzięło udział 15 osób¹.

Monitoring przeprowadzono z wykorzystaniem przede wszystkim metody analizy danych zastanych – urzędowych i doniesień prasowych. Podstawową techniką gromadzenia danych było śledzenie stron internetowych: KBO, Miasta Konin, mediów lokalnych (wykaz wykorzystanych źródeł zawiera Aneks do niniejszego raportu część 2 „Wykaz źródeł informacji”), organizacji pozarządowych, np. <http://www.budzet-obywatelski.akcjakonin.pl/>.

Zebrane dane opracowano przy zastosowaniu autorskiego „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym”². Narzędzie w formie listy pytań otwartych, półotwartych i zamkniętych pozwala zgromadzić informacje i dokonać oceny następujących aspektów realizacji budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) w wybranej gminie:

- tworzenie regulaminu;
- zespół ds. budżetu obywatelskiego;
- wdrożenie KBO, 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 z politykami publicznymi obowiązującymi 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.

Wyniki badania przy zastosowaniu Narzędzia prezentujemy w Aneksie do niniejszego raportu część 1 „Wyniki monitoringu”.

2.2 Pytania badawcze

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

W jaki sposób uregulowano zasady KBO?

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

¹ Sprawozdanie ze spotkania opublikowano na stronie internetowej KBO <http://www.kbo.konin.pl/index.php/news-jeden/items/78.html> (dostęp 16.01.2016 r.).

² Wersję edytowalną na zasadzie wolnego dostępu umieszczono na stronie <http://bonafides.pl/>.

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

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

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

Czy mechanizm KBO uwzględnia dokonywanie okresowej oceny funkcjonowania?

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

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

Czy zasady KBO umożliwiają rozstrzygnięcie wątpliwości (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 Konińskiego Budżetu Obywatelskiego 2016

Miasto Konin

Miasto na prawach powiatu, populacja: 76,5 tysiąca mieszkańców, wydatki z budżetu Konina w 2015 r. - 386,9 mln, w tym majątkowe 23,0 mln zł.

3.1 Koniński Budżet Obywatelski 2016 w liczbach

Podstawa prawna realizacji KBO 2016 Uchwała Nr 96 Rady Miasta Konina z dnia 25 marca 2015 roku w sprawie realizacji „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego” na lata 2016-2019, czas realizacji 5 lutego (rozpoczęcie konsultacji w sprawie Regulaminu KBO) – 28 września 2015 r. (ogłoszenie wyników KBO), czyli 7 miesięcy i 3 tygodnie.

dane	edycja poprzednia (rok 2015)	edycja monitorowana (rok 2016)
wielkość KBO		
1.1 Wysokość puli KBO (w mln zł)	2,0	2,0
1.2. Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku	0,5%	0,52%
1.3 Wykorzystanie puli środków (w %) ⁽¹⁾	94,5%	98,8%
typy dopuszczalnych zadań		
2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)	bez podziału	bez podziału
2.2 Typ projektów ze względu na zasięg terytorialny (ogólnomiejskie/dzielnicowe)	bez podziału	bez podziału
2.3 Inny podział	małe (od 1 000 zł do 29 999 zł) duże (od 30 000 zł)	małe (do 29 999,99 zł) duże (od 30 000,00 do 1 400 000 zł)
liczba projektów		
3.1 Złożone	81 (65 dużych i 16 małych)	124 (65 duże i 59 małe)
3.2 Pozytywnie zweryfikowane	53 (41 duże i 12 małych)	93 (53 duże i 40 małe)
3.3 Wybrane do realizacji	14 (4 duże i 12 małych)	32 (3 duże i 29 małych)
3.4 Zrealizowane	Większość ⁽²⁾	Nie dotyczy
głosowanie⁽³⁾		
4.1 Liczba oddanych głosów/głosujących	9 876 (głosy)/5 359 (głosujący)	24 960 (głosy)/6 452 (głosujących)
4.2 Frekwencja ⁽⁴⁾	3,6%	10,5%
4.3 Głosy (karty) nieważne	160	27
4.4 Głosy niewykorzystane ⁽⁵⁾	81,7%	47,3%

⁽¹⁾ Łączny koszt zadań wybranych do realizacji zgodnie z podaną przez Komisję Wyborczą KBO listą wniosków wybranych przez mieszkańców. Poziom faktycznego wykorzystania kwoty będzie znany dopiero po rozliczeniu tej edycji, co nastąpi z końcem.

⁽²⁾ stan na 27 maja 2015 r. za <http://www.kbo.konin.pl/index.php/news-jeden/items/realizacja-projektow-wybranych-przez-mieszkancow-w-glosowaniu-we-wrzesniu-2014-r.html> (dostęp 28.09.2015 r.). Wg opinii przedstawiciela strony społecznej, „niektóre w ograniczonym zakresie”. Stopień faktycznej realizacji wybranych zadań, będzie znany dopiero po pod koniec br. i zgodnie z opisami <http://www.kbo.konin.pl/index.php/realizacja.html> (dostęp 16.01.2016 r.).

⁽³⁾ statystyki za <http://www.kbo.konin.pl/index.php/wyniki.html> (dostęp 28.09.2015 r.) i <http://www.konin.pl/index.php/jeden-news/items/koninski-budzet-obywatelski-wyniki-glosowania.html> (dostęp 17.10.2015 r.)

⁽⁴⁾ jako odsetek osób uprawnionych do udziału w drugiej turze wyborów Prezydenta RP w dniu 24 maja 2015 r.; edycja KBO 2016 obliczenia własne (http://prezydent2015.pkw.gov.pl/325_Ponowne_glosowanie/2661, (dostęp 28.09.2015 r.).

⁽⁵⁾ obliczenia własne, edycja 2015 tylko projekty duże, edycja 2016 – 87,5% projekty duże i 12,9% na małe.

4. Raport z monitoringu

4.1 Streszczenie

Procedura Konińskiego Budżetu Obywatelskiego realizowana jest od roku 2014, więc w roku bieżącym została przeprowadzona po raz drugi. Jej podstawę stanowiła Uchwała Rady Miasta Konina w sprawie realizacji „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego” na lata 2016-2019, która zmieniła uchwałę ubiegłoroczną. To jeden z nielicznych lub wręcz jedyny w skali kraju przypadek ustanowienia wieloletniej procedury budżetu obywatelskiego. Innym novum w stosunku do powszechnie obowiązujących jest wprowadzenie procedury na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś, jak to powszechnie się stosuje, art. 5a tejże ustawy. Konsekwencją tego jest poszerzenie w Koninie kręgu upoważnionych do udziału o osoby, które nie tylko mieszkają w mieście, ale także w nim przebywają „w związku z wykonywaniem pracy, edukacją” (§ 1 Regulaminu). Co jednak zrodziła obawy co do możliwości popełniania nadużyć.

Zmiany do Regulaminu zostały przygotowane przez szeroki krąg uczestników reprezentujących sektor publiczny, pozarządowy i mieszkańców. Wyniki konsultacji w formie tabelarycznej obejmującej uwagi i odpowiedź Urzędu Miasta opublikowano w BIP.

Zgodnie z Regulaminem mieszkańcy mogą zadecydować o realizacji inwestycji na kwotę 2 mln złotych, czyli około 0,5% wydatków z budżetu Miasta Konin, co niestety nie odbiega od standardowej wielkości w procedurach budżetu obywatelskiego w Polsce.

Procedura KBO wydaje się stosunkowo prosta. Regulamin obejmuje pozycje niezbędne do efektywnego przeprowadzenia KBO, a tegoroczna wersja nie różni się istotnie od ubiegłorocznej, pomimo tego, że wprowadzono w niej kilka ważnych i potrzebnych zmian (m. in.: zastąpienie Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego przez Zespół Koordynująco-Monitorujący, możliwość odwołania od negatywnego wyniku weryfikacji; głosowanie elektroniczne, zmiana podziału puli środków na poszczególne typy zadań, kampania promocyjno-informacyjna, doprecyzowanie zasady ewaluacji i monitoringu), to jednak nie odmieniło charakteru KBO. Zmianą, która może budzić pewne wątpliwości jest zastąpienie Zespołu ds. Budżetu przez Zespół Koordynująco-Monitorujący, którego kompetencje wydają się mieć przede wszystkim charakter proceduralny, nie zaś partycypacyjny. I choć tego typu nadzór jest niezbędny, to równie potrzebna wydaje się zespołowa refleksja i namysł nad zasadami, przebiegiem i efektami procesu. Uczestnikom, podobnie jak ma to miejsce w konsultacjach społecznych z mieszkańcami czy organizacjami pozarządowymi, stawia się stosunkowo niewielkie wymagania (związek z miastem z tytułu zamieszkania, pracy i edukacji i cenzus wieku) na dwóch etapach realizacji Konińskiego Budżetu Obywatelskiego: zgłaszanie i wybór zadań lub nie stawia żadnych: kampania promocyjna oraz monitoring i ewaluacja. Natomiast do udziału w weryfikacji złożonych wniosków oraz przeprowadzenie głosowania uprawnieni są przedstawiciele: władzy (radni) i administracji samorządowej (urzędnicy merytorycznych wydziałów) oraz konińskich organizacji pozarządowych (delegowani przez Konińską Radę Działalności Pożytku Publicznego).

W niewystarczający sposób Regulamin uwzględnia niektóre istotne elementy składające się na modelowy budżet obywatelski (partycypacyjny) jak: tworzenie regulaminu, realizacji wybranych zadań czy korespondencja z politykami miejskimi (zgodność z dokumentami strategicznymi, programami i planami). System informowania o KBO wykorzystuje różne formy dystrybucji informacji, szczególną rolę pełni w niej strona internetowa KBO i profil na portalu społecznościowym Facebook. Informacje dystrybuowane są za pośrednictwem mediów, w trakcie imprez plenerowych i innych przedsięwzięć. Zawartość podstawowego medium jakim jest strona internetowa KBO jest wystarczająca dla zorientowania się w samej procedurze, wzięcia w niej udziału (zarówno w charakterze składającego wniosek, jak i głosującego), a także w wynikach procedury. W nieco mniejszym stopniu w efektach KBO. O zrealizowanych zadaniach szerzej informuje się na wspomnianym już portalu społecznościowym. Te i inne braki, w tym formułowane przez użytkowników uwagi o jej nieprzejrzystości, można w pewnym stopniu złożyć na karb dużej liczby mediów wykorzystywanych do informowania o KBO.

Promocja KBO 2016 została powierzona do realizacji konińskiej organizacji pozarządowej wybranej w ramach procedury konkursu ofert, który został ogłoszony jeszcze przed uruchomieniem pierwszego etapu realizacji KBO, czyli przyjmowania propozycji zadań.

Ponadto na portalu społecznościowym Facebook działa oddolna, otwarta grupa dyskusyjna „Koniński Budżet Obywatelski”, która pełni zatem mieszaną rolę instrumentu promocyjno-monitorującego, choć tę drugą raczej w formie alertów niż systematycznego badania.

Regulamin KBO nie przewiduje oznaczania zadań zrealizowanych w ramach tej procedury znakami informującymi o tym fakcie, rekomenduje się zatem wprowadzenie – wzorem rozwiązań stosowanych przy realizacji m. in. projektów unijnych – wizualizacji. Taki zabieg z pewnością przyczyni się do promocji idei KBO.

Podsumowując możemy stwierdzić, że kampania informacyjno-promocyjna KBO edycji 2016 wykorzystuje różnorodne kanały informacji: internet, media, plakaty, spotkania, dostarcza podstawowych informacji o KBO, pozwala na bieżąco śledzić realizację procedury i postępy w realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji, choć na profilu KBO na Facebooku padają pytania w tej sprawie. Takie jej elementy, jak portal Konińska Wylęgarnia Pomysłów, publikacja na stronie KBO poradników, mapy projektów czy skanów złożonych wniosków, czy powierzenie promocji KBO organizacji pozarządowej należy zaliczyć do dobrych praktyk. Natomiast nie uchroniono się od braków (np. pełnych informacji o wynikach weryfikacji – listy wniosków odrzuconych z uzasadnieniami), które trzeba uzupełnić.

Najistotniejsze z punktu widzenia mieszkańców etapy KBO, czyli składanie i weryfikacja wniosków oraz wybór zadań do realizacji zorganizowane są na w miarę prostych i jasnych zasadach. Zgłoszenie własnych pomysłów i udział w głosowaniu umożliwiono nie tylko mieszkańcom miasta, ale także osobom mającym z nim jakiś związek (edukacja, praca). Przykładem dobrej praktyki na tych etapach jest publikacja na stronie poradników w formie infografik instruujących potencjalnych uczestników o zasadach udziału w poszczególnych etapach (składanie, głosowanie) i uruchomienie unikalnego rozwiązania, czyli portalu Konińska Wylęgarnia Projektów, który działa pod adresem <http://pomysl.konin.pl/>. Etapy weryfikacji złożonych wniosków i wyboru zadań do realizacji spełniają wymogi uspołecznienia, a to za sprawą członkostwa przedstawicieli organizacji pozarządowych w Zespole Koordynująco-Monitorującym i Miejskiej Komisji Wyborczej oraz mieszkańców w Lokalnych Punktach Wyborczych. W mniejszym stopniu – z uwagi na brak publicznie dostępnych informacji m. in. o wynikach weryfikacji, statystyk głosowania – realizacja tego etapu KBO spełnia wymogi jawności. W świetle opublikowanych wyników głosowania i wyboru zadań uwidacznia się kilka wyzwań, z którymi powinni zmierzyć się organizatorzy procedury KBO: uprzywilejowanie osób korzystających z internetu, frekwencja, która kształtuje się na poziomie około 10% uprawnionych oraz struktura wyboru zadań do realizacji i udziału mieszkańców we współdecydowaniu o wydatkach z budżetu miasta, które z uwagi na wielkość puli środków oddanych im do bezpośredniej decyzji trzeba uznać za symbolicznie.

Również etap określony w procedurze terminem „Realizacja” zawiera elementy zbliżające KBO do referendum lokalnego (rozstrzygający charakter procedury w postaci zobligowania radnych do uwzględnienia wyników wyboru w budżecie miasta (co stanowi odpowiedź na „obaw[y] strony społecznej”). Natomiast nie znajdujemy w nim elementów partycypacji społecznej, np. w formie współudziału mieszkańców w wykonaniu wybranych zadań, choć większość pomysłodawców-autorów zwycięskich projektów jest informowana przez wydziały Urzędu Miasta o postępach w ich realizacji, mają wgląd w dokumentację i akceptują ewentualne zmiany.

Procedura KBO została przeprowadzona planowo, w okresie od 1 maja do 28 września 2015 r. Złożono 124 propozycje zadań (65 dużych i 59 małych). W wyniku weryfikacji pod głosowanie podano 93 wnioski, czyli $\frac{3}{4}$ złożonych. Zgodnie z Regulaminem każdy głosujący mógł oddać głos na 6 zadań, po 3 z każdej kategorii. W głosowaniu wzięło udział prawie 6,5 tysiąca osób, czyli co 10. uprawniony, które oddały prawie 25 tysięcy głosów. W wyniku głosowania do realizacji wybrano 27 zadań, w tym tylko 1 duże. Koszt realizacji wybranych zadań oszacowano na około 1,85 mln złotych, czyli 92,7% przewidzianej w Regulaminie puli. Na mocy przysługujących uprawnień Prezydent Miasta uzupełnił listę o 5 kolejnych zadań (2 duże i 3 małe). Zgodnie z §12 Regulaminu wybrane zadania zostały ujęte w Budżecie Miasta Konina na rok następny, tak

jak to miało miejsce w edycji poprzedniej. W porównaniu z edycją ubiegłoroczną odnotowano wzrost liczby zgłoszonych wniosków (o ponad 50%) i zadań wybranych do realizacji (faktycznie tylko z kategorii małe). Do wyboru zadań do realizacji wystarczyło 52,7% oddanych w głosowaniu głosów, a to znaczy, że co drugi głos okazał się bez znaczenia. Czy to znaczy, że preferencje i/lub potrzeby znaczącej liczby głosujących nie zostaną zrealizowane? Czy raczej, że głosujący oddali zbyt dużo głosów, trochę na zasadzie „skoro można”? Wzrosła i to prawie trzykrotnie liczba głosujących i oddanych głosów, do czego niewątpliwie przyczyniły się zmiany w organizacji głosowania (umożliwienie głosowania elektronicznego i zwiększenie liczby punktów do głosowania).

Realizacja KBO edycji 2016 od momentu ogłoszenia konsultacji społecznych projektu Regulaminu do ogłoszenia wyników głosowania odbyła się zgodnie z zapisami Regulaminu i harmonogramem realizacji.

Regulamin uwzględnia monitoring i ewaluację realizacji KBO w cyklu rocznym, jednak zapisy odnoszące się do tych aspektów są dość ogólne i lakoniczne. Jak wynika z przeprowadzonego monitoringu zasady edycji KBO 2016 zostały zmienione, m. in. na podstawie oceny realizacji edycji poprzedniej.

W realizację KBO włączona jest Rada Miasta Konina i to na kilku poziomach (ustanawianie Regulaminu, nadzór nad jej realizacją), ponadto radni korzystają z czynnego prawa uczestnictwa w procedurze, to znaczy składają wnioski do KBO, co jednak spotyka się z krytyką. Pojawiają się także głosy, że KBO dubluje wnioski budżetowe składane przez radnych, więc nie ma dla niej uzasadnienia.

KBO nie jest powiązany z politykami miejskimi, co trzeba uznać za jej słabszy punkt. Po wdrożeniu KBO pula środków na system wsparcia partycypacji społecznej w Koninie (dotacje dla podmiotów niepublicznych na realizację zadań własnych gminy, w tym także w ramach Rocznej Programu Współpracy) uległa obniżeniu. Jak twierdzą osoby odpowiedzialne za realizację KBO te procesy nie są ze sobą powiązane. Jednak warto wskazać, że mieszkańcy miasta mają możliwość udziału w procesach decyzyjnych – zgodnie z postanowieniami Statutu Miasta – za pośrednictwem instrumentu inicjatywy uchwałodawczej.

Podsumowując wydaje się, że KBO spełnia wiele wymogów modelu procesu partycypacyjnego, choć z drugiej strony bliższy – z uwagi na niektóre elementy procedury (zabezpieczenie, rozstrzygający charakter) – wydaje się referendum niż konsultacjom społecznym, co – jak twierdzą osoby odpowiedzialne za realizację KBO – jest odpowiedzią na oczekiwania strony społecznej.

Uczestnicy Grupy na portalu społecznościowym sygnalizują większe i mniejsze dysfunkcje związane z realizacją KBO 2016 – od zapisów Regulaminu, przez weryfikację wniosków po przebieg głosowania. Jednak samo alertowanie na portalu społecznościowym nie zastąpi interwencji w postaci formalnie złożonej skargi lub wniosku do organizatora procesu czy innych organów.

Do pozytywów można zaliczyć: uspołecznienie procedury, możliwość oddania głosu na większą liczbę projektów, co zwiększa szansę realizacji przez uczestnika własnych potrzeb (interesów), uruchomienie portalu pozwalającego na publiczną prezentację własnych pomysłów i ich dopracowanie, publikację skanów złożonych wniosków i zaznaczenie ich na mapie miasta, co ułatwia orientację głosującym, możliwość odwołania się od negatywnej oceny, powierzenie promocji KBO organizacji pozarządowej wybranej w konkursie ofert.

Ambiwalentnie przez autora raportu postrzegane jest zastąpienie Zespołu ds. Budżetu przez Zespół Koordynująco-Monitorujący, w opinii strony społecznej jest dobrym rozwiązaniem, choć rekomenduje się włączenie w jego skład niezorganizowanych, niezrzeszonych w organizacjach pozarządowych mieszkańców. Do negatywów niedostępność lub niekompletność informacji, m. in. formułowanych na etapie weryfikacji uzasadnień, pełnych statystyk głosowania, realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji. Wg deklaracji osób odpowiedzialnych za realizację KBO strona internetowa zostanie przebudowana, pojawi się w niej zakładka „Do pobrania”, której znajdą się te dokumenty.

W dalszych częściach raportu prezentujemy pogłębione analizy powyższych aspektów KBO.

4.2 Tworzenie Regulaminu i Zespół ds. KBO

Procedura Konińskiego Budżetu Obywatelskiego realizowana jest od roku 2014 i w roku bieżącym została przeprowadzona po raz drugi. Podstawę prawną stanowiła Uchwała Nr 96 Rady Miasta Konina z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie realizacji „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego” na lata 2016-2019, która zmieniała przyjętą 30 kwietnia 2014 r. Uchwałę Nr 769 w sprawie realizacji „Konińskiego Budżetu Obywatelskiego” na lata 2015-2019. To jeden z nielicznych lub wręcz jedyny przypadek ustanowienia wieloletniej procedury budżetu obywatelskiego w Polsce. Co więcej, procedura KBO została wprowadzona na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym mówiącym o tym, że organ stanowiący gminy jest kompetentny do zajmowania się wszystkimi sprawami wspólnoty samorządowej, które nie zostały zastrzeżone ustawami. Nie zaś, jak to powszechnie się stosuje, art. 5a tejże ustawy, który upoważnia władze gminy do przeprowadzenia – w miarę konieczności – konsultacji społecznych na jej terytorium z mieszkańcami gminy. W konsekwencji krąg upoważnionych do udziału w KBO obejmuje zarówno mieszkańców miasta, jak i osoby, które w nim przebywają „w związku z wykonywaniem pracy, edukacją” (§ 1 Regulaminu).

Z analizy informacji zawartych w protokole z sesji Rady Miasta, w trakcie której uchwalono zmiany Regulaminu KBO³ wynika, że w przygotowanie zmian zaangażowani byli szeroki krąg uczestników, reprezentujących sektor publiczny (m. in.: pracowników Centrum Organizacji Pozarządowych w Koninie, w szczególności odpowiedzialnego za procedurę Sławomira Kurka, urzędników miejskich), pozarządowy (Konińską Radę Pożytku Publicznego), także mieszkańców, którzy mogli skonsultować projekt Regulaminu. Konsultacje odbywały się w lutym br. z wykorzystaniem dwóch form: pisemnej i otwartego spotkania dla zainteresowanych. Uwagi w formie pisemnej można było składać przez 14 dni. Wyniki konsultacji w formie tabelarycznej obejmującej m.in. zgłaszane uwagi i odpowiedź Urzędu Miasta opublikowano w BIP Urzędu Miasta 20 lutego br. W ramach konsultacji zgłoszono 72 uwagi i propozycje o różnych charakterze: od pisarskich (przede wszystkim dotyczące ujednoczenia nazw w Regulaminie) po formalne (m. in. dotyczące lokalizacji punktów do głosowania w obiektach innych niż miejskie czy zasad wyboru zadań do realizacji) i merytoryczne (m. in. zniesienie obowiązku dostarczenia listy poparcia pod wnioskiem, wydłużenie czasu realizacji zadania poza okres roku kalendarzowego).

W spotkaniu konsultacyjnym w dniu 10 lutego wzięło udział 14 osób, w tym 4 osoby prywatne, to znaczy nie związane z władzami (radni), administracją (urzędnicy), organizacjami pozarządowymi, mediami czy innymi instytucjami.

Poprawki do Regulaminu KBO złożyła także Konińska Rada Działalności Pożytku Publicznego (KRDP), co jednak nie znalazło odzwierciedlenia w protokołach z jej posiedzeń, więc nie znamy ich treści⁴.

Z analizy sprawozdania wynika, że o ile przyjęto zdecydowaną większość uwag o charakterze pisarskim, to już mniejszość pozostałego typu. Uczestnicy Grupy na portalu FB sygnalizowali, że w opublikowanym sprawozdaniu brakuje informacji o podmiocie (osoba, wydział, funkcja) rozpatrującym daną uwagę.

Lista najważniejszych zmian wprowadzonych w wyniku przeprowadzonego procesu do Regulaminu obejmuje m. in.:

- 1) zastąpienie Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego przez Zespół Koordynująco-Monitorujący pod przewodnictwem Sekretarza Miasta, któremu powierzono zadanie monitorowania procesu weryfikacji złożonych wniosków oraz rozpatrywanie odwołań;
- 2) możliwość odwołania się od negatywnego wyniku weryfikacji, co stanowi istotne novum tej procedury;
- 3) wprowadzenie głosowania elektronicznego;
- 4) ujednoczenie definicji uprawnionych do udziału w procedurze (rezygnacja z dookreślenia „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”);

³ Protokół Nr VI/2015 z obrad VI Sesji Rady Miasta Konina w dniu 25 marca 2015 r.

⁴ Zob. Protokoły ze spotkań Konińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego w dniach: 12 lutego i 12 marca. Natomiast w dniu 1 kwietnia zajmowano się wskazaniem przedstawicieli do składu Zespołu Koordynująco-Monitorującego KBO i sposobem jego funkcjonowania, zaś 14 maja KRDP ustaliła, że „nie będzie zgłaszać projektów do KBO, nie będzie także popierać pojedynczych wniosków”, natomiast będzie promować promując KBO jako taki. Sprawozdania dostępne są na stronie KRDP <http://www.konin.pl/index.php/koninska-rada-dzialalnosci-pozytku-publicznego.html> (dostęp 1.10.2015 r.).

- 5) zmianę algorytmu podziału środków na poszczególne typy zadań;
- 6) dodanie kampanii promocyjno-informacyjnej jako stałego elementu KBO;
- 7) doprecyzowanie zasady ewaluacji i monitoringu.

Większość zmian, choć nie są to zmiany rewolucyjne, trzeba uznać za zasadne i zbliżające procedurę do rozwiązań modelowych⁵.

Wątpliwości mogą budzić:

- zastąpienie Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego przez Zespół Koordynująco-Monitorujący, którego kompetencje wydają się mieścić raczej w sferze administracyjnej niż dialogu społecznego, jednak w zgodnej opinii osób zaangażowanych w realizację KBO po stronie Urzędu Miasta i przedstawicieli strony społecznej Zespół spełnił swoje zadanie, choć strona społeczna rekomenduje uzupełnienie jego składu o „niezorganizowanych” mieszkańców, czyli takich, którzy nie są członkami żadnych organizacji pozarządowych, a tym samym nie mogą być desygnowani przez KRDP. Zgodnie z Zarządzeniem w sprawie powołania i trybu pracy Zespołu ds. Budżetu Partycypacyjnego na 2015 rok⁶ do jego zadań (zgodnie z § 4 Zarządzenia) należy opracowanie zasad „funkcjonowania i wdrożenia budżetu partycypacyjnego”, w tym zgłaszania, weryfikacji i wyboru zadań, kryteria weryfikacji zadań, harmonogram realizacji KBO, sposób realizacji kampanii informacyjno-promocyjnej. Natomiast do zadań Zespołu Koordynująco-Monitorującego należy: rozdzielenie wniosków na poszczególne wydziały oraz monitoring postępowania z wnioskami w Urzędzie (§ 4 Regulaminu); rozpatrywanie odwołań od negatywnej weryfikacji wniosków (§ 5 Regulaminu), monitorowanie przebiegu KBO (§ 15 Regulaminu). Zarówno z uwagi na skład obu Zespołów – w pierwszym większy udział mieli przedstawiciele konińskich organizacji pozarządowych, gdy w drugim Urzędu Miasta – oraz dotychczasowy przebieg pracy Zespołu Koordynująco-Monitorującego, w tym procedowania wyłącznie we własnym gronie⁷, wynika, że jego podstawową funkcją jest funkcja administracyjna, natomiast w mniejszym stopniu ciała dialogu społecznego czy partycypacji publicznej. Jednak z uwagi na fakt, że – w momencie opracowania pierwszej wersji raportu – realizacja KBO osiągnęła dopiero etap wyboru zadań do realizacji sformułowana ocena funkcjonowania Zespołu może okazać się nietrafna. O czym może zadecydować sposób realizacji ostatniego z przypisanych Zespołowi zadań, czyli monitoringu realizacji KBO. Niestety zapisy Regulaminu odnośnie tego etapu trzeba uznać za stosunkowo ubogie (Rozdział VII, §15). Poza ustanowieniem wymogu ich prowadzenia w cyklu rocznym nie określa się ani form i zasad prowadzenia monitoringu i ewaluacji, ani informowania o ich wynikach.

- likwidacja na wniosek strony społecznej wymogu dołączenia listy poparcia do wniosku – budżet obywatelski to instrument partycypacji społecznej, która powinna być praktykowana zbiorowo, nie zaś indywidualnie, co zbyt często ma miejsce w polskiej praktyce. Wymóg dołączenia listy poparcia wydaje się dość biurokratyczny, jednak rezygnacja ze stosowania instrumentów służących uwspólnieniu priorytetów społeczności może i często prowadzi do niepożądanych sytuacji – vide Szczecin, niezależnie od błędów popełnionych na etapie weryfikacji pomysłów⁸. Wydaje się, że Wylęgarnia Pomysłów tylko w ograniczonym stopniu realizuje ten postulat, zaś KBO staje się raczej mechanizmem promującym indywidualną kreatywność niż działanie wspólnotowe⁹.

Jednak Regulamin KBO nie uwzględnia niektórych istotnych elementów składających się na rozwiązania modelowe jak: np. tworzenie regulaminu, realizacja wybranych zadań¹⁰ czy korespondencja z politykami miejskimi (zgodność z dokumentami strategicznymi, programami i planami), wizualizacja zrealizowanych zadań.

⁵ 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>

⁶ Zarządzenie Nr 133/2013 Prezydenta Miasta Konina z dnia 28 listopada 2013 roku.

⁷ Dostępne informacje na ten temat są ubogie, na stronie <http://www.kbo.konin.pl/> opublikowano jedynie protokół z pierwszego spotkania Zespołu.

⁸ Zob. „Ścieżki rowerowe w Szczecinie do likwidacji? Kierowcy zbierają głosy” <http://www.mmszczecin.pl/arttykul/sciezki-rowerowe-w-szczecinie-do-likwidacji-kierowcy,3539692,art,t,id,tm.html> (dostęp 18.10.2015 r.).

⁹ Zob. R. Skrzypiec, Budżet obywatelski, ale czy partycypacyjny?, „Tezy do dyskusji nr 13”, Stowarzyszenie Dialog Społeczny, Warszawa http://www.academia.edu/6325363/Bud%C5%BCet_obywatelski_ale_czy_partycypacyjny

¹⁰ Pomimo tego, że Regulamin zawiera rozdział zatytułowany „Realizacja wniosków”, to jednak jego zapisy odnoszą się wyłącznie do ujęcia wybranych w KBO zadań w budżecie miasta, natomiast nie uwzględniają innych aspektów realizacji wybranych zadań.

Nowe zasady KBO do publicznej wiadomości (strony internetowe UM, KBO i media) zostały podane w dniu ich przyjęcia przez Radę Miasta, czyli 25 marca br. Regulamin określa następujące elementy procedury:

- 1) postanowienia ogólne, czyli wyjaśnienie podstawowych terminów stosowanych w Regulaminie, w tym: budżet obywatelski, mieszkaniec (czytaj uprawniony do udziału w procedurze), wnioskodawca i wniosek;
- 2) zasady zgłaszania wniosków i ich weryfikacji, obejmujące m.in.: powołanie Zespołu Koordynująco-Monitorującego, sposób postępowania ze złożonymi wnioskami, w tym zasady ich korygowania i odwołania od negatywnej weryfikacji;
- 3) zasady głosowania i wyboru zadań do realizacji, w tym powoływanie i funkcjonowanie Miejskiej Komisji Wyborczej;
- 4) zasady realizacji wybranych zadań, w tym także zwiększenia puli środków na Budżet Obywatelski, rozdysponowania tzw. „resztówek” oraz obowiązek ujęcia wybranych w procedurze zadań w budżecie miasta Konina;
- 5) zasady prowadzenia kampanii informacyjnej i edukacyjnej;
- 6) zasady ewaluacji i monitoringu;
- 7) formularze: wniosku, karty analizy wniosku i karty do głosowania.

Podsumowując możemy stwierdzić, że proces przygotowania zmian do Regulaminu KBO spełniał wymogi uspołeczniania. Większość wprowadzonych zmian należy uznać za celowe i zbliżające zasady KBO do rozwiązań modelowych uwzględniających kontekst lokalny, choć z pewnymi zastrzeżeniami. Mają charakter innowacyjny (zastosowanie odmiennej od dominującego podejścia podstawy prawnej, poszerzenie katalogu uczestników o osoby mające inne niż zamieszkanie związku z miastem, możliwość odwołania się od decyzji). Wydaje się jednak, że zastąpienie Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego przez gremium o odmiennych kompetencjach osłabia nieco wpływ społeczeństwa na jego kształt. Oczywiście funkcjonowanie ciała odpowiedzialnego za koordynację przebiegu procesu jest niezbędne, to w równym stopniu niezbędne wydaje się istnienie gremium zdolnego do refleksji nad zasadami, przebiegiem i rezultatami procedury. To nie koniecznie muszą być te same podmioty i ci sami ich członkowie. Tym samym zasadne wydaje się uzupełnienie Regulaminu o takie elementy, jak tworzenie czy modyfikacja procedury (kto, kiedy i na jakiej podstawie?) czy publiczna dyskusja nad priorytetami lokalnej społeczności.

4.3 Wdrażanie LBO

Zgodnie z Regulaminem KBO 2016 istotnym elementem procedury jest kampania informacyjna i edukacyjna wśród mieszkańców, której prowadzenie może zostać zlecone zewnętrznemu podmiotowi. W dniu 5 lutego, czyli jeszcze na etapie konsultacji społecznych propozycji zmian Regulaminu KBO, Prezydent Miasta ogłosił konkurs ofert na zadanie pt. „Promocja Konińskiego Budżetu Obywatelskiego na 2016 r.” z budżetem w wysokości 30 000 zł. Oferty złożyły 3 konińskie organizacje pozarządowe, spośród których wybrano propozycję Towarzystwa Samorządowego¹¹. Kampania ma służyć: wyjaśnianiu idei KBO, aktywizowaniu do udziału w procedurze, prezentacji złożonych wniosków oraz wyników głosowania. Kampania powinna być prowadzona przy zastosowaniu dostępnych środków komunikacji w okresie od marca do listopada.

W celu realizacji pierwszego z wymogów uruchomiono stronę internetową pod adresem <http://www.kbo.konin.pl/> oraz założono profil na portalu społecznościowym Facebook <https://www.facebook.com/koninskibudzetobywatelski>.

Strona jest przejrzysta i funkcjonalna. W oddzielnych zakładkach opublikowano:

- informacje o idei budżetu obywatelskiego oraz archiwum poprzedniej edycji;
- aktualności dotyczące realizacji bieżących edycji KBO (od pierwszej informacji z roku 2014);
- regulamin KBO wraz z formularzami;
- informacje o kwotach do dyspozycji z podziałem na rodzaje zadań;

¹¹ Zob. Załącznik do Zarządzenia Nr 13/2015 Prezydenta Miasta Konina z dnia 5 lutego 2015 r. http://www.konin.pl/files/cop/2015.02.06_promocja_kbo2016/2015.02.06_promocja_kbo_ogloszenie.pdf i Wyniki otwartego konkursu ofert na realizację zadania pt. „Promocja Konińskiego Budżetu Obywatelskiego na 2016 r.” https://bip.konin.eu/pdf/org_pozarządowe/konkursy/2015/wynikkonkursuKBO.pdf (dostęp 18.10.2015 r.). Wyniki konkursu opublikowano w BIP 3 marca br.

- skany złożonych wniosków z utajnionymi danymi wnioskodawcy w podziale na duże i małe opublikowano zbiorczo po zakończeniu ich przyjmowania;
 - informację (w formie infografiki) o zasadach odwołania od negatywnej weryfikacji, natomiast brak wyników weryfikacji wraz z uzasadnieniami oceny negatywnej¹²;
 - listę wniosków poddanych pod głosowanie wraz z mapą miasta z zaznaczonymi miejscami planowanych realizacji;
 - informację o sposobach i punktach głosowania;
 - informację o wynikach głosowania;
 - protokół z głosowania nad wnioskami mieszkańców do Konińskiego Budżetu Obywatelskiego na 2016 rok oraz komunikat o zadaniach wybranych przez mieszkańców i wskazanych przez Prezydenta Miasta do realizacji w 2016 roku;
 - link do portalu <http://pomysl.konin.pl/> (zakładka „Forum”¹³), na którym pomysłodawcy mogą prezentować i podawać pod dyskusję własne pomysły na wnioski do KBO. Udział w dyskusji możliwy jest wyłącznie po zalogowaniu do systemu. Wiele z komentarzy publikowanych jest z podaniem imienia i nazwiska;
 - zakładka „Realizacja” – o realizacji wybranych zadań informuje się także w „Aktualnościach” i na profilu FB¹⁴;
 - dane kontaktowe do osoby odpowiedzialnej za KBO.
- Strona aktualizowana jest na bieżąco.

W „Archiwum” opublikowano następujące informacje o poprzedniej edycji: listy zadań: wybranych, złożonych wniosków z podziałem na zadania małe i duże oraz odrzuconych wraz z uzasadnieniami. Taka zawartość wydaje się niewystarczająca: brak Regulaminu¹⁵ oraz kompletnych wyników głosowania. Zgodnie z zapewnieniem osób zaangażowanych w realizację KBO ze strony Urzędu Miasta strona zostanie przebudowana i uzupełniona o zakładkę pod (roboczym) tytułem „Do pobrania”, w której znajdą się wszystkie dokumenty dotyczące poprzednich edycji. Jak skomentowano tę uwagę: „Wydawało się, że przebudowując stronę, skupimy się na sprawach bieżących...”

Na stronie opublikowano także kilka przewodników w formie przejrzystych infografik:

- Jak napisać wniosek do KBO? (opublikowany w zakładce „O Budżecie”);
- Jak składać wniosek do KBO? (opublikowany w zakładce „Wnioski”);
- Jak się dowołać od negatywnej oceny wniosku? (opublikowany w zakładce „Weryfikacja”);
- Jak głosować? (opublikowany w zakładce „Głosowanie”).

Opracowanie i publikację poradników można zaliczyć do dobrych praktyk, choć pytanie jest lokalizacja niektórych z nich, np. „Jak napisać wniosek do KBO?” w zakładce „O Budżecie”? Pytanie czy w okresie składania wniosków nie powinien być bardziej wyeksponowany?

Innymi przykładami dobrych praktyk w zakresie informowania i aktywizacji są: „Mapa projektów poddanych pod głosowanie” czy internetowy portal Konińska Wylęgarnia Pomysłów, który działa pod adresem <http://pomysl.konin.pl/>. Portal – jedno z zadań wybranych do realizacji w ramach edycji KBO 2014 – umożliwia prezentację i dyskusję nad własnymi i obcymi propozycjami. W okresie składania wniosków zaprezentowano i przedyskutowano na nim 56 projektów, 32 z nich uzyskały status „gotowe” – po połowie duże i małe – 6 z nich nie zostało poddanych pod głosowanie, 12 (wyłącznie małe) zostało wybranych do realizacji w wyniku głosowania i decyzji Prezydenta.

Profil KBO na portalu społecznościowym Facebook funkcjonuje pod adresem <https://www.facebook.com/koninskibudzetobywatelski> – pierwszy wpis opublikowano 26 marca br., czyli dzień po uchwaleniu Regulaminu KBO; na dzień 29.09.2015 r. profil miał 890 fanów; na profilu sukcesywnie prezentowano złożone wnioski, informuje się o realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji KBO, prowadzi działania aktywizujące do udziału w poszczególnych etapach KBO i ogłasza aktualności dotyczące KBO.

¹² Po wejściu w zakładkę „Weryfikacja” pojawia się komunikat „Page not fund”. Stan na 8 października 2015 r.

¹³ To nie jedyny przypadek mylącego oznaczenia zakładek na stronie internetowej KBO.

¹⁴ Stan na 8 października 2015 r.

¹⁵ Oczywiście Regulamin został opublikowany w wykazie uchwał Rady Miasta w BIP, co jednak wymaga podjęcia bardziej lub mniej zaawansowanych działań poszukiwawczych. Natomiast na stronie internetowej KBO nie są dostępne pełne wyniki głosowania w poprzedniej edycji. Nie zostały także opublikowane w BIP Urzędu Miasta Konin w zakładce poświęconej Budżetowi Partycypacyjnemu <https://bip.konin.eu/index.php?d=partycyp> (dostęp 2.10.2015 r.).

Kompendium wiedzy o KBO publikowane jest także na stronie prowadzonej przez Stowarzyszenie Akcja Konin pod adresem www.budzet-obywatelski.akcjakonin.pl. Wg przedstawiciela strony społecznej „ta strona powstała najwcześniej, akcja Konin postulowała budżet obywatelski kilka lat wcześniej w swoim projekcie strategii rozwoju miasta.”¹⁶

Ponadto pod adresem <https://www.facebook.com/groups/200827826781503/> działa oddolna, otwarta grupa dyskusyjna, w momencie opracowania raportu zrzeszała prawie 600 osób. Na stronie na bieżąco publikuje się informacje o realizacji KBO, prowadzi promocję samej idei KBO, dyskutuje nad pomysłami i promuje już zgłoszone projekty, pozyskuje informacje i dyskutuje o KBO oraz jego realizacji, zgłasza zastrzeżenia, dysfunkcje, przypadki złego działania, naruszania zasad. Grupa pełni zatem mieszaną rolę instrumentu promocyjno-monitorującego, choć sam monitoring jest nieustrukturyzowany i prowadzony przede wszystkim w postaci alertów nie zaś systematycznego badania przebiegu tej procedury.

Regulamin KBO nie przewiduje oznaczania zadań zrealizowanych w ramach tej procedury znakami informującymi o tym fakcie, rekomenduje się zatem wprowadzenie – wzorem rozwiązań stosowanych przy realizacji m.in. projektów unijnych – wizualizacji. Taki zabieg z pewnością przyczyni się do promocji idei KBO. Taki postulat został sformułowany w grupie „Koniński Budżet Obywatelski” na profilu FB.

W ramach akcji promocyjnej i edukacyjnej edycji KBO 2016 organizowano różnorodne działania, których inicjatorami były zarówno stowarzyszenia, jak np. „Maraton pisania wniosków do KBO” (Akcja Konin), osoby publiczne loteria „Los za głos”¹⁷, Urząd Miasta „Hyde Park” poświęcony projektom w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego. W promocję budżetu obywatelskiego włączyli się także uczniowie jednego z konińskich liceów¹⁸.

Koszt kampanii promocyjno-edukacyjnej KBO 2016 został określony na 30 000 zł¹⁹, zaś wykonania portalu Wylęgarnia Pomysłów (zgodnie z kosztorysem zwycięskiego projektu KBO 2015) to 25 000 zł. Kampanię prowadzi Towarzystwo Samorządowe, zaś portal wykonała firma Persabio. Faktyczne koszty realizacji tych zadań, zgodnie z deklaracją osób zaangażowanych w realizację KBO po stronie Urzędu Miasta, będą znane po rozliczeniu ich wykonania pod koniec br.

Podsumowując możemy stwierdzić, że kampania informacyjno-promocyjna KBO edycji 2016 wykorzystuje różnorodne kanały informacji: internet, media, plakaty, spotkania, dostarcza podstawowych informacji o KBO, pozwala na bieżąco śledzić realizację procedury i postępy w realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji, choć na profilu KBO na Facebooku padają pytania w tej sprawie. Takie jej elementy, jak portal Konińska Wylęgarnia Pomysłów, publikacja na stronie KBO poradników, mapy projektów czy skanów złożonych wniosków należy zaliczyć do dobrych praktyk. Natomiast nie uchroniono się od braków (np. informacji o wynikach weryfikacji), które trzeba uzupełnić.

Co ważne, w informowanie, edukację i promocję KBO włączają się także mieszkańcy i to nie tylko indywidualnie, ale także w sposób zorganizowany, czego dowodem strona internetowa prowadzona przez Stowarzyszenie Akcja Konin czy Grupa na portalu społecznościowym.

Regulamin KBO 2016 określa warunki zgłaszania projektów przez uprawnionych pomysłodawców. Warunki nie są wygórowane, ponieważ pomysł może zgłosić każda osoba, która jest związana z Koninem (mieszka, pracuje lub uczy się w nim) w wieku minimum 16 lat na specjalnie w tym celu opracowanym formularzu, w określonym w Regulaminie terminie i wyznaczonych miejscach. Jednak osoby niepełnoletnie zobowiązane są do załączenia zgody opiekuna prawnego. Równie niewygórowane są wymogi co do proponowanego zadania. Te mogą mieć różnorodny charakter inwestycyjny bądź nieinwestycyjny, jednak muszą być zgodne z obowiązującym prawem, mieścić się w kompetencjach Miasta Konin, możliwe do realizacji w ciągu roku budżetowego, nie kolidować z zadaniami już rozpoczętymi przez Miasto Konin, nie ograniczać się wyłącznie do opracowania dokumentacji projektowej. Zadanie, którego koszt jest niższy niż

¹⁶ Zob. <http://www.old.akcjakonin.pl/wp-content/uploads/2012/10/Konin-Miasto-Obywateli-Strategia.pdf>

¹⁷ Zorganizowana przez 2 konińskich posłów na Sejm i Prezydenta Miasta Konina.

¹⁸ Zob. <http://www.wirtualnykonin.pl/go.live.php/PL-H167/aktualnosci/25883/konin-mlodziez-promuje-budzet-obywatelski.html> (dostęp 6.10.2015 r.) Choć przygotowany przez nich materiał spotkał się z krytyką członków Grupy na FB.

¹⁹ Natomiast koszt ubiegłorocznej kampanii realizowanej przez Wydział Promocji Urzędu Miasta wyniósł 42 000 zł.

30 tys. zł mieści się w kategorii „małe” (pula środków na te zadania wynosi 600 tys. zł), zaś te, których koszt jest równy lub wyższy od 30 tys., ale nie wyższy niż 1,4 mln zł mieści się w kategorii „duże” (pula środków na te zadania wynosi 1,4 mln).

Regulamin określa termin, formę i miejsce zgłaszania projektów. Wnioski składać można było przez cały maj (co ważne, w dwa ostatnie dni miesiąca, które przypadały na weekend umożliwiono złożenie wniosków w godzinach od 10 do 14).

Warunkiem ważności zgłoszenia pomysłu było złożenie go na specjalnie opracowanym w tym celu formularzu o stosunkowo prostej konstrukcji. Pomysłodawcy zostali zobowiązani do podania informacji o samych sobie, w tym danych kontaktowych, nazwy zadania, przedstawienia jego krótkiego opisu, (nieobowiązkowego) harmonogramu realizacji, oszacowania kosztu jego realizacji oraz (nieobowiązkowo) przedstawienia oczekiwanych rezultatów. Wniosek zawierał także miejsce na wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych wnioskodawcy. Wnioskodawca nie był zobowiązany ani do zebrania minimalnej liczby poparcia, ani do podania numeru PESEL.

Zgodnie z §5 Regulaminu jedyną dopuszczalną formą złożenia wniosku jest forma papierowa. Zgodnie z § 2 formularze wniosków dostępne są wyłącznie w wersji elektronicznej na stronach internetowych KBO i Urzędu Miasta, zaś jedynym miejscem złożenia wniosków jest Urząd Miasta Konin. Wnioski można było złożyć osobiście lub przesyłać pocztą, a o dotrzymaniu terminu decyduje data wpływu. Taka forma udostępniania formularzy aplikacyjnych może budzić pewne zastrzeżenia, ponieważ wydaje się ograniczać dostęp do procedury dla osób nie posiadających dostępu do komputera i internetu²⁰. Rekomenduje się rozważenie zwiększenia liczby miejsc udostępniania (i ewentualnie przyjmowania) formularzy, np. o miejskie instytucje kultury, pomocy społecznej, sportu itd.

W ramach wsparcia projektodawców organizowano w Centrum Organizacji Pozarządowych „Maratony pisania wniosków”, spotkania z potencjalnych wnioskodawców z przedstawicielami wydziałów Urzędu Miasta. Jednak na stronie internetowej nie ma poradnika w stylu FAQ, przykładowych kosztorysów zadań (np. Legnica), brak także informacji o możliwości uzyskania doradztwa w zakresie informacji o statusie lokalizacji. W praktyce można było się kontaktować z wydziałami, które pomagały nawet przerabiać projekty. Z czego mieszkańcy korzystali. Jednak posiadamy jedynie informacje o pojedynczych przypadkach korzystania z takiej możliwości, natomiast nie mamy wiedzy o skali tego zjawiska. Nie wiemy zatem czy były to jedynie przejawy indywidualnej przedsiębiorczości niektórych autorów projektów czy tak działał system wsparcia. Odpowiedzi na pytanie o potrzebę udzielania takiego wsparcia może dać ocena funkcjonowania systemu wsparcia uczestników w obu edycjach KBO, co powinno być jednym z elementów jego ewaluacji. Swoistą i godną polecenia formą wsparcia wnioskodawców jest portal Konińska Wylęgarnia Pomysłów, który umożliwia autorom zweryfikowanie własnych propozycji z oczekiwaniami społeczności, zaś mieszkańcom zapoznanie się z powstającymi projektami i ich komentowanie, czy poradnik „Jak składać?”. Jednak te formy nie dostarczają informacji i wyjaśnień na temat samej procedury.

Zgodnie z zapisami Regulaminu (§ 4) Sekretarz Zespołu Koordynująco-Monitorującego prowadzi rejestr wniosków i odpowiada za zamieszczenie pełnego ich wykazu w formacie edytowalnym na stronie internetowej <http://www.kbo.konin.pl/> w zakładce „Projekty”. Natomiast zgodnie z § 5 publikacji podlegają wnioski poddane pod głosowanie, jednak dopiero „po zakończeniu procedury odwoławczej” i nadaniu im przez Zespół ostatecznej numeracji, zgodnej z kolejnością ich złożenia.

Weryfikacji złożonych wniosków dokonują wydziały merytoryczne pod nadzorem Zespołu Koordynująco-Monitorującego, któremu przewodniczy Sekretarz Miasta, a w jego skład wchodzi przedstawiciele: władz samorządowych (radni), administracji (pracownicy wydziałów merytorycznych) i sektora pozarządowego (wskazani przez Konińską Radę Działalności Pożytku Publicznego). Weryfikacja dokonywana jest pod kątem sprawdzenia formalno-prawnej wykonalności zadania. Na tym etapie istnieje możliwość wprowadzania korekt: z inicjatywy autora lub – za jego zgodą – wydziału merytorycznego. Weryfikacja dokumentowana jest w dokumencie „Karta analizy wniosku”, a wydziały merytoryczne mają 30 dni na dokonanie oceny wraz z ewentualną korektą. Karta analizy uwzględnia wszystkie warunki pozytywnego rozpatrzenia wymienione w § 5 Regulaminu. Autorowi negatywnie zweryfikowanego projektu przysługuje prawo do odwołania od tej oceny w ciągu 14 dni w formie pisemnej. Odwołania rozpatruje Zespół i jego decyzja jest ostateczna.

²⁰ Regulamin nie mówi o udostępnianiu papierowych formularzy wniosków.

W praktyce złożone wnioski w postaci skanów wypełnionych formularzy z utajnionymi danymi wnioskodawców opublikowano w dniu 12 czerwca, czyli już po zakończeniu ich przyjmowania. Natomiast listę pozytywnie zweryfikowanych, poddanych pod głosowanie wniosków – zawierającą: nazwisko wnioskodawcy, nazwę, opis, koszt zadania oraz opiniujący wydział UM – opublikowano w dniu 5 sierpnia, czyli ponad dwa miesiące od zakończenia ich przyjmowania²¹. Każdego wnioskodawcę informowano indywidualnie w formie pisemnej o wyniku weryfikacji, co w niektórych przypadkach stanowiło podstawę do odwołań²².

Natomiast nie opublikowano ani „Kart analizy wniosków”, ani uzasadnień negatywnej weryfikacji, ani też informacji na temat odwołań od tejże oceny, co utrudnia orientację z zasadności podjętych decyzji w sprawie listy wniosków poddanych pod głosowanie.

Etap weryfikacji wniosków w praktyce spełnia (w pewnej mierze) wymogi uspołecznienia (udział w procesie przedstawicieli organizacji pozarządowych i radnych, a nie tylko urzędników), natomiast tylko w minimalnym stopniu wymogi jawności procedury (z uwagi na fakt, że na stronie internetowej KBO opublikowano tylko jeden protokół z posiedzenia Zespołu oraz nieopublikowanie pełnych wyników weryfikacji²³). Według zapewnień osób zaangażowanych w realizację KBO ze strony Urzędu Miasta protokoły zostaną wstawione na stronę. Poza tym wydaje się, że zapis § 4 o publikacji listy wniosków w formie „edytowalnej” jest zbyt daleko idący. Czyżby każdy z odwiedzających stronę z tą informacją miał prawo do edytowania opublikowanej listy? Ponadto trzeba zauważyć, że na głównej stronie internetowej KBO nie ma zakładki „Projekty” (jak to zapisano w Regulaminie), pojawiają się jako pod zakładki („Projekty duże” i „Projekty małe”) w zakładce „Głosowanie”, tym samym nazewnictwo na stronie wymaga ujednoczenia z nazewnictwem w Regulaminie. Regulamin nie określa zakresu publikacji informacji o wnioskach i wynikach ich weryfikacji, podobnie jak harmonogramu weryfikacji wniosków, w tym dat publikacji wniosków złożonych i zweryfikowanych.

Wyboru projektów dokonano na podstawie wyników powszechnego głosowania, w którym mogli wziąć udział mieszkańcy miasta, którzy spełniali jeden warunek – w dniu głosowania mieli ukończonych 16 lat, przy czym osoby niepełnoletnie były zobowiązane do przedstawienia zgody opiekuna prawnego i rejestracji w Urzędzie Miasta na dwa tygodnie przed głosowaniem²⁴. W celu zabezpieczenie przed możliwością wielokrotnego głosowania konieczne jest podanie numeru PESEL. Przewidziano dwa sposoby oddania głosu: osobiście do urny w specjalnie utworzonych w tym celu Lokalnych Punktach Wyborczych lub elektronicznie za pośrednictwem strony internetowej KBO. Każdy uprawniony mógł zagłosować raz, choć miał do dyspozycji po 3 głosy na każdy z rodzajów projektów. Głosowanie przeprowadzono właściwie w dwóch terminach: internetowe od 1 września do zakończenia głosowania osobistego, zaś osobiste w drugą niedzielę września w godzinach od 9:00 do 18:00. W edycji KBO 2016 głosowanie osobiste odbyło się 13 września w 8 lokalach wyborczych²⁵. Zgodnie z Regulaminem głosowanie organizowała Miejska Komisja Wyborcza powoływana Zarządzeniem Prezydenta Miasta, w której skład wchodził przedstawiciele władz (radni), administracji oraz mieszkańcy (delegowani przez Konińską Radę Działalności Pożytku Publicznego). Członkowie Komisji i Lokalnych Punktów Wyborczych otrzymują wynagrodzenie za pracę przy obsłudze głosowania, co w opinii przedstawiciela strony społecznej ograniczało udział w ich pracach radnych, którzy zgodnie z ustawą o samorządzie nie mogą podpisywać umów z Urzędem Miasta.

W okresie pomiędzy ogłoszeniem listy pozytywnie zweryfikowanych projektów a rozpoczęciem głosowania prowadzono różnorodne działania aktywizujące mieszkańców do udziału i promujące konkretne projekty (np. w trakcie imprezy „Finał Lata”). Inicjowane przez realizatora kampanii, jak i podejmowanie oddolnie przez mieszkańców i organizacje pozarządowe.

Na stronie internetowej KBO w zakładce „Głosowanie” zamieszczono instrukcję głosowania elektronicznego. Instrukcja ma postać infografiki.

²¹ Zgodnie z Regulaminem wydziały miały 30 dni na rozpatrzenie wniosku, zaś w przypadku weryfikacji negatywnej autorowi projektu przysługiwał 14 dniowy termin na odwołanie.

²² Ta wymiana korespondencji toczyła się bezpośrednio pomiędzy wnioskodawcą a Wydziałem i Zespołem Koordynująco-Monitorującym. Część wnioskodawców informowała o tym fakcie na profilu KBO na FB.

²³ Skoro proces udokumentowany jest w dokumencie „Karta analizy wniosku”, której wzór stanowi załącznik do Regulaminu, to dlaczego ich nie publikować (z anonimizacją danych autora)?

²⁴ Co – w opinii przedstawiciela strony społecznej – nie zawsze gwarantowało możliwość oddania głosu.

²⁵ W edycji KBO 2015 przeprowadzono tylko głosowanie osobiste, zaś głos można było oddać jedynie w 3 lokalach.

Wstępne wyniki głosowania opublikowano na stronie internetowej KBO na drugi dzień po jego zakończeniu, zaś pełne, z podaniem informacji o liczbie głosujących osobiście i internetowo oraz głosach oddanych w każdej z tych form na poszczególne projekty w terminie określonym w Regulaminie, czyli przed upływem 14 dni od zakończenia głosowania. W głosowaniu wzięły udział 6 452 osoby, czyli około 10,5% uprawnionych do udziału w wyborach powszechnych. Łącznie oddano 24 960 głosów, to znaczy, że istotny odsetek głosujących nie wykorzystał całej przysługującej im puli głosów (średnio jeden głosujący oddał 3,9 głosu). Zdecydowana większość głosów (90%) została oddana za pośrednictwem Internetu – osobiście do urn zagłosowały tylko 623 osoby, z tego około 4% oddało głos nieważny²⁶.

O wyborze zadań do realizacji – zgodnie z Regulaminem – decyduje liczba uzyskanych głosów (większość zwykła). W przypadku równej liczby głosów uzyskanej przez dwa lub więcej projektów o wyborze – zgodnie z §10 Regulaminu – „decyduje losowanie, przeprowadzone przez Miejską Komisję Wyborczą”. Natomiast w przypadku niewyczerpania puli środków Prezydent – zgodnie z § 13 Regulaminu – przedkłada Radzie Miasta „propozycje uzupełnienia grup wniosków o wnioski niewybrane, mające największą liczbę głosów pod warunkiem, że mieszczą się w puli przyznanych środków finansowych.”

W wyniku przeprowadzonego głosowania do realizacji bezpośrednio głosami mieszkańców wybrano 1 zadanie duże, którego wartość stanowiła około 90 % puli środków oraz 26 zadań małych, których wartość wyniosła stanowiła 97% puli. Prezydent Miasta zdecydował o uzupełnieniu tej listy o 2 zadania duże i 3 małe, tym samym łączna liczba zadań przewidzianych do realizacji w ramach KBO roku 2016 wynosi 32, to znaczy dwukrotnie więcej niż w pierwszej edycji, wykorzystując około 99% puli środków, czyli o ponad 4 punkty procentowe więcej niż w edycji poprzedniej.

Na etapie wyboru zadań do realizacji warto zwrócić uwagę na kilka elementów.

Po pierwsze, możliwość wskazania więcej niż jednego zadania, co zwiększa szansę na zaspokojenie własnej ważnej potrzeby i obniża poziom frustracji głosujących, choć i tak odsetek głosów niewykorzystanych (blisko 50%) trzeba uznać za znaczny.

Po drugie, zorganizowanie głosowania na sposób zbliżony raczej do organizacji referendów lokalnych czy nawet wyborów powszechnych niż konsultacji społecznych. O tym zdecydowało powierzenie tego zadania specjalnie w tym celu powołanej Miejskiej Komisji Wyborczej, wprowadzenie zabezpieczeń przed nadużywaniem prawa głosu i dość powszechnych w wielu procedurach budżetu obywatelskiego przypadkach fałszowania wyników, czy wynagradzanie osób zaangażowanych w organizację głosowania²⁷.

Po trzecie, znaczny stopień uspołecznienia, dzięki licznemu gronu przedstawicieli mieszkańców zaangażowanych w procedurę wyborczą. I te rozwiązania można zaliczyć do kategorii dobrych praktyk, o ile oczywiście procedurę budżetu obywatelskiego traktujemy jako swoistą odmianę referendum lokalnego.

Po czwarte, przebieg głosowania. W głosowaniu wzięło udział nieco ponad 10% uprawnionych do głosowania w wyborach powszechnych, co w skali kraju wydaje się wynikiem przeciętnym. Zdecydowanie więcej, bo około 90% głosów oddano za pośrednictwem internetu niż bezpośrednio do urn. Trudno wyrokować co wpłynęło na taki wynik – dłuższy czas głosowania internetowego niż osobistego, które ograniczono tylko do jednego dnia, lokalizacja punktów wyborczych czy inne czynniki? Jednak na te pytania trudno odpowiedzieć bez znajomości faktów czy danych. Głosujący w trakcie głosowania nie wykorzystali całej puli przysługujących im głosów. Więcej (o 13%) głosów padło na projekty „duże” niż małe. W wyniku głosowania do realizacji w wybrano 1 „duże” i 26 „małych” zadań, co jednak nie wyczerpało puli, a tym samym umożliwiło Prezydentowi miasta uzupełnienie listy o 2 „duże” i 3 „małe zadania”. Warto zauważyć, że koszt realizacji obu zaproponowanych przez Prezydenta zadań „dużych” jest niższy niż 100 000 zł, w tym jednego tylko nieco wyższy niż górna granica dla zadań „małych”. Tym samym można stwierdzić, że do

²⁶ Analiza struktury oddanych głosów na poszczególne typy projektów czy frekwencji w poszczególnych lokalach wyborczych może stanowić ważny materiał ewaluacyjny. Liczba głosów oddanych w głosowaniu osobistym na poszczególne typy projektów mieściła się w przedziale od 1 (Gabloty wystawiennicze na bulwarach – zadania duże) do 156 (Plac do ćwiczeń gimnastycznych i siłowych: Street Workout Park – zadania małe) i stanowiła od 2% (Unowocześnieenie pomieszczenia biblioteki – zadania małe) do 33% (Oświetlenie i wymiana chodnika przy ulicy biegnącej od ul. Torowej do Przemysłowej – zadania duże) głosów oddanych na projekt.

²⁷ To jedyny znany autorowi raportu przypadek w skali kraju.

realizacji w ramach Konińskiego Budżetu Obywatelskiego faktycznie wybrano jedno duże zadanie i ponad trzydzieści małych zadań inwestycyjnych. To więcej niż w edycji poprzedniej, szczególnie z kategorii „małych”, choć wtedy – z uwagi na niewyczerpanie puli środków²⁸ – do realizacji wybrano wszystkie pozytywnie zweryfikowane. Jak zatem widać do realizacji w ramach KBO w tej edycji wybrano przede wszystkim zadania małe. Odpowiedź na pytanie: czy taka decyzja zaspokaja potrzeby lokalnej społeczności i uczestników procedury KBO wymaga jednak głębszego namysłu wszystkich zainteresowanych.

Podsumowując ocenę etapu głosowania i wyboru zadań do realizacji trzeba stwierdzić, że – z uwagi na sposób organizacji i zastosowanych zabezpieczeń – wydaje się on bliższy procedurze referendum niż konsultacji społecznych. Podobnie jak w wielu innych przypadkach procedura głosowania sprzyja osobom korzystającym z internetu (zdecydowanie dłuższy czas na oddanie głosu). W efekcie większość głosujących skorzystało z tej możliwości. W sposób tradycyjny zagłosowało tylko około 1% uprawnionych. I choć w tegorocznej edycji w głosowaniu wzięło udział niemal trzykrotnie więcej osób niż w roku ubiegłym, to wydaje się, że frekwencja w głosowaniu jest jednym z ważniejszych wyznawców przed jakim stoją organizatorzy KBO. Podobnie jak i struktura zadań wybranych do realizacji, gdzie zdecydowanie przeważają zadania „małe”, a tylko jedno zadanie można zaliczyć do kategorii „duże” (koszt realizacji jest wyższy niż 1 mln złotych²⁹). O czym jednak decyduje przede wszystkim wysokość puli środków oddanych do dyspozycji mieszkańców (tylko 0,5% wydatków z budżetu miasta). W efekcie współdecydowanie przez mieszkańców o wydatkach z budżetu miasta trzeba uznać za symboliczne, przynajmniej na poziomie dużych pozycji budżetowych.

Przegląd wpisów i dyskusji w Grupie na FB pozwala zidentyfikować różnorodne dysfunkcje realizacji KBO 2016 zgłaszane przez uczestników Grupy w formie alertów. Zastrzeżenia dotyczą zarówno Regulaminu:

- poszerzenie definicji mieszkańca o osoby pracujące i uczące się w Koninie, co może sprzyjać nadużyciom;
- konieczność rejestracji osób niezameldowanych, a spełniających pozostałe dwa warunki i niepełnoletnich w Urzędzie Miasta przed głosowaniem, czego nie przewiduje Regulamin³⁰;
- treść zamówienia na portal Wylęgarnia Pomysłów, gdzie jako jedną z funkcjonalności portalu ustanowiono możliwość logowania się za pośrednictwem portalu społecznościowego, co w przypadku serwisów publicznych nie powinno mieć miejsca;
- problem z głosowaniem internetowym (nie działająca strona, odrzucanie numeru PESEL);
- podejrzenia popełniania fałszerstw w trakcie głosowania elektronicznego (oddania większej liczby głosów z jednego IP³¹);
- brak w skanach wniosków do pobrania w dniu ich udostępnienia, czyli 12 czerwca, skanu wniosku, który uzyskał największą liczbę głosów;
- zmiany wprowadzane w niektórych wnioskach niezgodnie z Regulaminem (np. zmiana kwoty w projekcie „Nadwarciańskiej Ścieżki Rekreacyjnej” bez powiadomienia wnioskodawcy).

Regulamin KBO co prawda odnosi się do etapu realizacji wybranych w procedurze zadań, jednak rozumie przez to ujęcie ich „w projekcie Budżetu Miasta Konina”, nie zaś wykonanie. Co istotne, zastrzega się, że „Radni Miasta Konina, zatwierdzając Budżet Miasta Konina zgodnie z procedurą jego uchwalania, zobligowani są przyjąć wszystkie wybrane przez mieszkańców wnioski.” (Regulamin § 12), tym samym „dżentelmeńska umowa”, na mocy której funkcjonują procesy budżetu obywatelskiego w polskich samorządach, gwarantująca akceptację podjętych przez mieszkańców rozstrzygnięć, zostaje zastąpiona pewną sankcją, co – obok przywołanych już wcześniej rozwiązań – zbliża KBO do procedury referendum lokalnego, a także może naruszać przepisy prawa. Regulamin nie odnosi się ani do udziału w tym procesie mieszkańców, ani nawet do informowania o postępach w realizacji. Jednak praktyka jest tu odmienna. O realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji informuje się tak na bieżąco, jak i zbiorczo na stronie [internetowej KBO](#) i profilu na portalu społecznościowym.

²⁸ Która nota bene była wyższa o 200 000 zł, czyli o 1/3, niż w edycji KBO 2016.

²⁹ W dodatku jest to zadanie w obiekcie szkolnym, co budzi wątpliwości i wg niektórych uczestników Grupy na FB powinno być realizowane z innych niż KBO środków budżetowych.

³⁰ Co można odczytać jako sposób zabezpieczenia się przed nadużyciami, jednak z uwagi na fakt, że nie ustanowiono warunków weryfikacji zgłoszeń otwarto furtkę do arbitralnych decyzji.

³¹ Co, jak wyjaśniają sami dyskutujący, może wynikać m. in. z faktu, że internet udostępniany przez sieci kablowe ma statyczne, a nie dynamiczne IP. Po pogłębionej analizie autor uwagi wycofał ją.

Zbiorną informację na ten temat zawiera wpis pt. „Realizacja projektów wybranych przez mieszkańców w głosowaniu we wrześniu 2014 r.” z dnia 27 maja³². Ponadto informacje o realizacji wybranych zadań opublikowano w zakładce „Realizacja” na stronie internetowej KBO.

Jak wynika z dostępnych informacji większość z zadań bądź została już zrealizowana – zresztą jedno z nich, czyli Wylęgarnia Pomysłów, stanowiło ważny element procedury KBO 2016 – bądź powinna zostać już zrealizowana, bądź jeszcze jest w realizacji. Tak wynika z przywołanej tu bieżącej informacji oraz wpisów na profilu społecznościowym i stronie internetowej, choć niewątpliwie potrzebna jest kolejna zbiorcza informacja na ten temat wraz z uzupełnieniem zakładki „Realizacja” na stronie internetowej. Jednak, niektóre zadania realizowane są z problemami³³, a niektóre nie będą zrealizowane w ogóle (Zadanie polegające na opracowaniu projektu przebudowy ulicy Przemysłowej³⁴), a Regulamin nie rozstrzyga kwestii niewykorzystanych środków z poprzednich edycji.

Z uwagi na fakt, iż większość wybranych zadań to przedsięwzięcia inwestycyjne ich realizacja jest wyłączną domeną samorządu. W większości wypadków polega na wyborze zewnętrznego wykonawcy. Do wyjątków należą zadanie: „Ja też mam super wakacje”, które, zgodnie z opisem, zostało zlecone do wykonania organizacji pozarządowej – Stowarzyszeniu Aktywności Lokalnej „Młodzi Aktywni”. Tym nie mniej warto włączać mieszkańców w realizację zadań wybranych w procedurze KBO, o ile to oczywiście możliwe, na przykład na etapie dopracowania ostatecznej koncepcji. Z doświadczeń innych samorządów w Polsce wynika, że niejednokrotnie zrealizowane zadanie – z różnych powodów – różni się, i to czasem w stopniu istotnym, od zaprojektowanego przez autora. Nie dysponujemy informacjami o tego typu przypadkach w Koninie, jednak procedura KBO nie odnosi się do tego aspektu, podobnie jak i do zagospodarowania ewentualnych oszczędności w trakcie realizacji wybranych zadań.

4.4 Ewaluacja KBO

Regulamin uwzględnia ewaluację KBO (§ 15 Regulaminu), jednak zapisy odnoszące się do tego aspektu są lakoniczne i dość ogólne: „Realizacja Konińskiego Budżetu Obywatelskiego podlega rocznej ewaluacji i monitoringowi.”, „Wyniki ewaluacji powinny być wykorzystywane do wprowadzania zmian, które mają na celu doskonalenie procesu realizacji Konińskiego Budżetu Obywatelskiego.”, zaś w ostatnim zdaniu Regulaminu zapisano, że „Realizacja Budżetu Obywatelskiego podlega monitorowaniu przez Zespół Koordynująco-Monitorujący.” Czy to oznacza, że Zespół jest także odpowiedzialny za wykonanie ewaluacji? Takie zapisy wydają się niewystarczające, zaś monitoring jest czymś innym niż ewaluacja.

Edycja KBO 2016 została zrealizowana na nieco zmienionych w stosunku do edycji poprzedniej zasadach. Lista wprowadzonych zmian obejmuje m. in.:

- zastąpienie Zespołu ds. Budżetu Partycypacyjnego Zespołem Koordynująco-Monitorującym, który wyposażono w kompetencje koordynacji i monitorowania procesu, w szczególności weryfikacji wniosków;
- uzupełnienie procedury weryfikacji wniosków o możliwość odwołania się od negatywnej oceny;
- zmianę harmonogramu realizacji poszczególnych etapów;
- zmianę struktury podziału puli środków na poszczególne typy projektów „małe” i „duże”;
- wprowadzenie głosowania elektronicznego;
- uzupełnienie Regulaminu o zapisy dotyczące ewaluacji realizacji procedury.

Nie wykonano ewaluacji poprzedniej edycji, jedynie przeprowadzono konsultacje zmian w Regulaminie nowej.

³² Zob. <http://kbo.konin.pl/index.php/news-jeden/items/realizacja-projektow-wybranych-przez-mieszkanow-w-glosowaniu-we-wrzesniu-2014-r.html> (dostęp 6.10.2015 r.).

³³ Budżet obywatelski z kłopotami, <http://www.radiomerkury.pl/informacje/pozostale/budzet-obywatelski-z-klopotami.html> (dostęp 18.10.2015 r.)

³⁴ Możliwość realizacji tego typu zadań została wykluczona w edycji KBO 2016 (§ 5 Regulaminu) na wniosek osoby biorącej udział w konsultacjach propozycji zmian Regulaminu. Nota bene, zgłaszającym nie była osoba mieszkająca w Koninie.

4.5 Zagadnienia ogólne

W tej części analizy przyjmijmy się warunkom realizacji KBO (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 KBO 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 o techniczno-organizacyjnym wysiłku miasta związanym z wdrożeniem KBO. Od wielkości wykorzystanych zasobów zależy jakość procedury, jak i ocena uzyskanych dzięki temu efektów, w tym społecznych.

W realizację KBO w dużym stopniu włączony jest organ stanowiący, czyli Rada Miasta. Po pierwsze ustanawiają jego zasady w formie uchwały. Projektowane zmiany Regulaminu były przedmiotem obrad komisji³⁵ oraz dyskusji na sesji Rady Miasta w dniu 25 marca. Po drugie, Regulamin przewiduje udział radnych zarówno w Zespole Kordynująco-Monitorującym, jak Miejskiej Komisji Wyborczej, czyli ciałach odpowiedzialnych za weryfikację złożonych wniosków, głosowanie oraz ogólny nadzór nad przebiegiem procedury. Radni korzystają także z czynnego prawa do udziału w procedurze, to znaczy składają wnioski do KBO, co jednak spotyka się z krytyką gremiów decyzyjnych. Potwierdzeniem tego jest następujący komentarz Przewodniczącego Rady Miasta: „Napoczną nieśmiało, ponieważ nie jest to temat nowy, wracamy po pierwszym roku jego działania. Wiemy, jaki entuzjazm nam towarzyszył rok temu, kiedy się do tego przymierzaliśmy. Duży wkład pracy miała w tym rada, a zwłaszcza Mateusz Cieślak, który już w tej kadencji z nami nie pracuje, ale chciałbym mu jeszcze raz za to podziękować. Wiedzieliśmy o tym, że ten rok działania tego Konińskiego Budżetu Obywatelskiego pokaże nam, gdzie są słabe punkty tego programu, który przyjęliśmy. I te słabe punkty wydaje się, że w tym projekcie zostały skorygowane. Ja się cieszę, że jest wyraźny zapis, żebyśmy my radni nie wyręczali mieszkańców w tym zakresie, ponieważ o tym od wielu lat mówimy, ponieważ do nas mieszkańcy docierają i my mamy wyrażać opinię mieszkańców składając wnioski do budżetu. Mamy na to szansę trzykrotnie praktycznie tzn., jako każdy z radnych do 25 września, potem, jako wnioski komisji i jeszcze na sesji budżetowej, więc stworzyliśmy instrument Konińskiego Budżetu Obywatelskiego, żeby nie dublować naszej roboty. Mimo moich apeli szczerych tak się nie stało i wielu radnych wnioski do tego budżetu w tamtym roku składało, tym samym absorbując część pewnych środków, które chcieliby zagospodarować mieszkańcy. Istotą rzeczy z nazwy tego budżetu jest to, żebyśmy jednak tej przestrzeni aktywności mieszkańców im nie zabierali. I mam nadzieję, że ten zapis, który wprowadziliśmy będzie tym skutkował, żebyśmy rzeczywiście dali szansę mieszkańcom wprost się wypowiedzieć, bo taka jest idea tego Konińskiego Budżetu Obywatelskiego. Że on działa, to wszyscy wiemy, bo sporo tych zadań, choć nawet nie na duże pieniądze jest prowadzone i one kapitalnie usprawnią chociażby spędzanie wolnego czasu przez mieszkańców na osiedlach.”³⁶

KBO 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 (§ 5 Regulaminu), jednak to dość ogólny zapis. Brak powiązania z politykami miejskimi może z jednej strony być źródłem nieporozumień pomiędzy aplikującymi i weryfikującymi wnioskami. Ale także prowadzić do sytuacji, gdy mieszkańcy w akcie głosowania doprowadzą do realizacji partykularnego interesu kosztem dobra wspólnego lub naruszając interes innej grupy mieszkańców³⁷.

³⁵ Choć raczej trzeba przyznać, że miały być przedmiotem obrad połączonych Komisji Rady Miasta: Finansów i Infrastruktury, jednak z powodu nieobecności „Kierownika Centrum Organizacji Pozarządowych – autora projektu uchwały” Komisja nie zaopiniowała projektu uchwały. Zob. pkt 19 Protokołu Nr 5/2015 ze wspólnego posiedzenia Komisji Finansów oraz Komisji Infrastruktury które odbyło się w dniu 23 marca 2015 r.

³⁶ Za: pkt. 21 Protokół Nr VI/2015 z obrad VI Sesji Rady Miasta Konina w dniu 25 marca 2015 r. Wydaje się, że gdyby konsekwentnie chcieć stosować to ograniczenie, to powinno być ono rozciągnięte także na urzędników miejskich i pracowników jednostek miejskich, w tym szkół, bibliotek itp. Co wydaje się mocno kontrowersyjne.

³⁷ 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.”

Regulamin obliguje radnych do uwzględnienia zadań wybranych procedurze KBO w budżecie miasta na rok, w którym mają być zrealizowane. Co znalazło zastosowanie w przypadku edycji KBO 2015 i budżetu Miasta Konina w tym roku.

Niezwykle istotnym aspektem realizacji procedur budżetu obywatelskiego jest ich związek z innymi formami partycypacji obywatelskiej w samorządach. Jedną z nich jest ewentualna zmiana wysokości puli środków na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w ramach Rocznego Programu Współpracy czy zmiana wielkości budżetów jednostek pomocniczych samorządu³⁸. W Koninie w latach 2013-2015 odnotowano zmniejszenie puli środków na realizację zadań publicznych odnotowano zmniejszenie planowanej puli środków przeznaczonych na dotacje z 20,3 mln zł do 17,2 mln zł, czyli o ponad 15%, w tym na dotacje celowe z 8,1 mln zł do 6,6 mln zł, czyli o ponad 18%³⁹; zaś w ramach Rocznego Programu Współpracy Miasta Konin z organizacjami pozarządowymi o około 3,5% (z 5,85 mln zł do 5,66 mln zł)⁴⁰. Jak twierdzą przedstawiciele Urzędu Miasta nie ma związku z uruchomieniem KBO.

Jednak dokonując oceny zmiany w systemie wspierania partycypacji społecznej warto zauważyć, że procedura KBO wpisuje się w inne działania samorządu miasta w tym zakresie – np. zgodnie ze Statutem Miasta Konina inicjatywa uchwałodawcza przysługuje m. in. grupie co najmniej 200 mieszkańców Miasta Konina, posiadających czynne prawo wyborcze⁴¹.

Mieszkańcy Konina (w szerokim rozumieniu tego terminu), aktywnie włączają się w KBO na każdym etapie – od konsultacji po realizację (zgłaszanie projektów, promocję) i monitoring. Pytaniem czy to zaangażowanie przekłada się na procesy wspólnototwórcze, czy skutkuje zawiązywaniem się oddolnych inicjatyw społecznych? Odpowiedzi na nie mogą dać jedynie pogłębione badania lokalne. Tym nie mniej warto i z tej perspektywy patrzeć na mechanizm budżetu obywatelskiego.

4.6 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

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

KBO wydaje się łączyć elementy procesu partycypacyjnego i postępowania administracyjnego, w szczególności referendum lokalnego. Za tym pierwszym przemawia uprawnienie do udziału szerokiego kręgu uczestników oraz włączenie mieszkańców i organizacji pozarządowych w realizację wielu etapów procedury. Za tym drugim, organizacja procedur naboru i wyboru zadań do realizacji oraz obligatoryjność wyników procesu. Na minus trzeba zapisać wielkość puli środków oddanych do bezpośredniej decyzji mieszkańców oraz struktura jej podziału środków, co powoduje, że mieszkańcy mają wpływ na realizację kilkudziesięciu małych zadań, których wpływ na funkcjonowanie miasta jest stosunkowo ograniczony, choć niewątpliwie zaspokajają potrzeby niektórych grup mieszkańców. Co zresztą jest typowe dla procesów budżetu obywatelskiego w Polsce. Przy okazji warto zadać sobie pytanie o to interesów których grup nie zaspokajają? I jaki wpływ na to ma sposób organizacji procedury, w tym uprzywilejowanie, w szczególności na etapie głosowania, osób posługujących się Internetem? A także w jaki sposób jej organizacja wpływa na poziom partycypacji w procesie? Pomimo prowadzonej kampanii informacyjno-edukacyjnej oraz uruchomienia portalu pozwalającego prezentować własne pomysły projekty zadań zgłosiła setka osób⁴², a w głosowaniu wzięło udział prawie 6 500 osób, czyli około 10 % uprawnionych. To również sytuacja w miarę typowa dla Polski.

Realizacja edycji KBO 2016 przebiegała zgodnie z założeniami i w trakcie zewnętrznego monitoringu nie dostrzeżono zjawisk mogących kwestionować wyniki procedury, choć niewątpliwie na minus trzeba

³⁸ W ostatnim czasie obserwujemy niekorzystne zmiany sytuacji na tej ostatniej płaszczyźnie polegające – z uwagi na wprowadzenie budżetu obywatelskiego – na odebraniu tych środków radom dzielnic (np. Katowice), czy sołectw (Pszczyna).

³⁹ Dane zawarte w załącznikach nr 11 do uchwał budżetowych „Plan dotacji dla podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych na cele publiczne związane z realizacją zadań miasta”.

⁴⁰ Pierwsza z podanych kwot odnośnie Rocznego Programu Współpracy za: Sprawozdanie z realizacji RPW w 2013 r., druga za Uchwałę w sprawie RPW 2015.

⁴¹ § 40. 1. Statutu Miasta Konina (tekst ujednolicony).

⁴² Na podstawie dostępnych danych trudno orzekać czy złożone projekty to efekt kreatywności jednostkowej czy środowiskowej. Regulamin nie nakłada na pomysłodawcę dołączenia listy poparcia projektu.

zapisać niedostępność informacji o przebiegu niektórych etapów (przede wszystkim opracowania zmian do Regulaminu, uzasadnień odrzuconych wniosków, statystyk głosowania, archiwalnych informacji o przebiegu pierwszej edycji, informacji o realizacji zadań wybranych w pierwszej edycji).

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu edycji KBO 2016 rekomenduje się rozważenie przez organizatorów wprowadzenie następujących zmian w Regulaminie i realizacji budżetu obywatelskiego w Koninie:

- uzupełnienie Regulaminu o etap zmian procedury;
 - powiązanie KBO z politykami miejskimi (strategiami, programami i planami), co ułatwia weryfikację złożonych projektów;
 - uregulowanie rozdysponowania tzw. „resztówek”, czyli środków pozostałych po realizacji zadań wybranych w danej edycji KBO;
 - doprecyzowanie zasad prowadzenia monitoringu i ewaluacji KBO;
 - utworzenie na stronie internetowej KBO zakładki poświęconej monitoringowi, ewaluacji i pracom nad zmianami procedury (Regulaminu);
 - uzupełnienie informacji na stronie internetowej KBO, szczególnie o informacje na temat weryfikacji wniosków (np. poprzez publikację „Kart analizy wniosków”);
 - wyrównanie szans różnych kategorii uczestników procedury (w szczególności osób niekorzystających z Internetu);
 - aktywizację społeczności lokalnej do udziału w KBO, w szczególności rekrutujących się z grup defaworyzowanych;
 - udostępnianie formularzy papierowych w wielu instytucjach miejskich (Urzędzie Miasta, ośrodkach pomocy społecznej, kultury i innych);
 - zebranie, opracowanie i publikację szczegółowych statystyk głosowania, co umożliwi pełniejszą ocenę przeprowadzonego procesu i jego efektów (zrealizowanych zadań, efektów społecznych).
- Realizację niektórych z powyższych propozycji można powierzyć realizacji podmiotów zewnętrznych (organizacjom pozarządowym, mieszkańcom).