



**REALIZACJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO MIASTA  
ZDUŃSKA WOLA. 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](mailto:biuro@bonafides.pl)

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

tel/fax: +48 32 203 12 18

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

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

Kontakt do autora raportu:

Ryszard Skrzypiec

[obal.rskrzypiec@gmail.com](mailto: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 Zduńska Wola 2016.....	7
3.1 Budżet Obywatelski Miasta Zduńska Wola 2016 w liczbach.....	7
4. Raport z monitoringu.....	8
4.1 Streszczenie.....	8
4.2 Tworzenie Regulaminu i Zespół ds. BO ZW.....	10
4.3 Wdrażanie BO ZW.....	11
4.4 Ewaluacja BO ZW.....	18
4.5 Zagadnienia ogólne.....	19
4.6 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje.....	21

# 1. Wprowadzenie

Przedmiotem monitoringu, z którego raport prezentujemy, była procedura Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola 2016 (BO ZW) 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 BO ZW, w której zestawiono najważniejsze fakty o realizacji BO ZW; 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 na 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 11 marca na adres e-mail Dyrektor Biura Rozwoju i Inwestycji Urzędu Miasta Zduńska Wola (k.hess@zdunskawola.pl) – osoby, której zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta Zduńska Wola powierzono odpowiedzialność za realizację procedury, wysłano pytania o to: „Czy przewidywana jest realizacja kolejnej edycji Budżetu Obywatelskiego w mieście Zduńska Wola na rok 2016? A jeśli tak, to czy rozpoczęto już przygotowania do przeprowadzenia tej edycji?” Równocześnie poinformowano o tym, że realizacja kolejnej edycji BO ZW zostanie objęta monitoringiem w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”. Jednak do dnia sporządzenia raportu roboczego nie otrzymano odpowiedzi na tego e-maila.

Monitoring, polegający na śledzeniu przebiegu procedury i gromadzeniu danych, realizowano od początku kwietnia do połowy października. Dane wprowadzano do Narzędzia na bieżąco, roboczą wersję raportu opracowano w październiku, zaś finalną w końcowych dniach grudnia 2015 r.

Wstępną wersję raportu przesłano do Urzędu Miasta Zduńska Wola (na adres osoby odpowiedzialnej za realizację BO ZW) z prośbą o komentarz, korekty, uwagi i uzupełnienia w dniu 23 października. Udostępniono go także stronie społecznej: w tym samym dniu, czyli 23 października przesłano go na adres e-mail organizacji pozarządowej, której przedstawicielka zasiadała w Zespole ds. ewaluacji Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola z podobną prośbą jak ta skierowana do przedstawiciela Urzędu Miasta. Do dnia opracowania finalnej wersji raportu z monitoringu BO ZW nie otrzymano żadnej odpowiedzi na oba te e-maile.

Monitoring przeprowadzono z wykorzystaniem przede wszystkim metody analizy danych zastanych – urzędowych i doniesień prasowych. Podstawową techniką gromadzenia danych było śledzenie stron internetowych: BO ZW, Miasta Zduńska Wola, mediów lokalnych (wykaz wykorzystanych źródeł zawiera Aneks do niniejszego raportu część 2 „Wykaz źródeł informacji”).

Zebrane dane opracowano przy zastosowaniu autorskiego „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym”<sup>1</sup>. 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 BO ZW, 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 Zduńska Wola w 2015 roku ma pozwolić odpowiedzieć na następujące pytania badawcze.

- W jaki sposób uregulowano zasady BO ZW?
- Czy BO ZW jest realizowany zgodnie z jego założeniami (np. zgodność z Regulaminem lub innym dokumentem o podobnym charakterze)?
- Czy realizacja BO ZW spełnia wymogi uspołecznienia, poszanowania procedur demokratycznych i inne na każdym z etapów?

<sup>1</sup> Wersję edytowalną na zasadzie wolnego dostępu umieszczono na stronie <http://bonafides.pl/>.

- Czy realizacja BO ZW ma znaczenie wspólnototwórcze (np. przyczynia się do zwiększenia aktywności społecznej, wzmacnia, integruje wspólnotę lokalną/samorządową)?
- Czy jakiś element BO ZW spełnia wymogi dobrej praktyki? Jeśli tak, to w jakim zakresie?
- Czy mechanizm BO ZW uwzględnia dokonywanie okresowej oceny funkcjonowania?
- Czy mechanizm BO ZW uwzględnia elementy monitorowania jego wdrożenia i realizacji wybranych zadań?
- Czy w funkcjonowaniu BO ZW stwierdzono jakieś dysfunkcje? Jeśli tak, to jakie (obchodzenie regulaminu, inne zjawiska)?
- Czy zasady BO ZW 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 Zduńska Wola 2016

Miasto Zduńska Wola

Miasto powiatowe, 3 jednostki pomocnicze (Wspólnota Lokalna Osiedla), populacja: 44,0 tysiące mieszkańców, planowane wydatki z budżetu miasta Zduńska Wola w 2016 r. – 114,6 mln, w tym majątkowe 9,5 mln zł<sup>2</sup>.

#### 3.1 Budżet Obywatelski Miasta Zduńska Wola 2016 w liczbach

Podstawa prawna realizacji BO ZW 2016: Zarządzenie Nr 95/15 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 31 marca 2015 r. Okres realizacji: luty (tworzenie Regulaminu BO ZW) – 12 października 2015 r. (ogłoszenie wyników BO ZW), czyli 8 miesięcy i 2 tygodnie.

dane	edycja poprzednia (rok 2015)	edycja monitorowana (rok 2016)
<b>wielkość KBO</b>		
1.1 Wysokość puli BO ZW (w mln zł)	1,0	1,5
1.2. Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku	0,93%	1,3%
1.3 Wykorzystanie puli środków (w %)	79,0%	84,3% <sup>(1)</sup>
<b>typy dopuszczalnych zadań</b>		
2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)	I, W	IM, IT, W
2.2 Typ projektów ze względu na zasięg terytorialny (ogólnomiejskie/dzielnico-we)	bez podziału	bez podziału
2.3 Inny podział		do 50 000,00 zł w kategorii W
<b>liczba projektów</b>		
3.1 Złożone	35 (25 I + 10 W)	30 (12 IT + 9 IM + 9 W)
3.2 Pozytywnie zweryfikowane	29 (21 I + 8 W)	24 (10 IT + 6 IM + 8 W)
3.3 Wybrane do realizacji	9 (3 I + i 6 W)	7 (3 IT + 1 IM + 3 W)
3.4 Zrealizowane	Bd	Nie dotyczy
<b>głosowanie <sup>(2)</sup></b>		
4.1 Liczba oddanych głosów/głosujących	16 210	18 600
4.2 Frekwencja	Nd	Nd
4.3 Głosy (karty) nieważne	1 651	2 247
4.4 Głosy niewykorzystane <sup>(3)</sup>	49,2%	43,6%

Skróty: I – infrastruktura, IT - infrastruktura techniczna, IM - infrastruktura miejska, W - wydarzenia

<sup>(1)</sup> łącznie, w poszczególnych kategoriach od 77% IT do 100% IM (obliczenia własne)

<sup>(2)</sup> statystyki za <http://www.zdunskawola.pl/> Zakładka Budżet Obywatelski (dostęp 12.10.2015 r.)

<sup>(3)</sup> łącznie, w poszczególnych kategoriach od 11% W do 53,3% IT (obliczenia własne)

<sup>2</sup> Za projekt budżetu Miasta Zduńska Wola na 2016 r.



## 4. Raport z monitoringu

### 4.1 Streszczenie

Procedura Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola realizowana jest od roku 2013, więc w roku bieżącym została przeprowadzona po raz trzeci. Podstawę prawną realizacji BO ZW 2016 stanowiły dwa Zarządzenia Prezydenta Miasta Zduńska Wola Nr 95/15 z dnia 31 marca 2015 r., którym ustanowiono Regulamin i Nr 118/15 z dnia 15 kwietnia 2015 r., którym uruchomiono proces Budżetu Obywatelskiego w 2016 roku. W myśl zapisów Regulaminu Budżet Obywatelski jest narzędziem umożliwiającym „mieszkańcom współdecydowanie o przeznaczeniu części wydatków z budżetu Miasta”, zaś jego celem „jest budowanie wzajemnych relacji w działaniu na rzecz społeczności oraz mobilizacja obywatelska mieszkańców mająca na celu poprawę jakości życia społecznego.” Interesująca zatem może być zatem próba odpowiedzi na pytanie: „Czy sposób jego organizacji i wdrożenia spełnia powyższe oczekiwania?”

Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta Miasta uruchamiającym proces budżetu obywatelskiego w Zduńskiej Woli mieszkańcy miasta mogą zdecydować o realizacji przedsięwzięć na kwotę przekraczającą 1,0% wydatków z budżetu Miasta, co odbiega od standardowej wartości w procedurach budżetu obywatelskiego w Polsce.

Pierwszym etapem realizacji procesu jest wprowadzenie zmian do Regulaminu na podstawie oceny przebiegu i efektów poprzedniej jego edycji. Propozycje zmian przygotowuje Zespół ds. ewaluacji powołany przez Prezydenta Miasta. W jego skład weszli głównie przedstawiciele administracji samorządowej – jedynym wyjątkiem jest przedstawicielka organizacji pozarządowej, natomiast zupełnie brak tu przedstawicieli organu stanowiącego. I choć Regulamin dopuszcza udział w pracach tego Zespołu inne osoby, „których wiedza merytoryczna będzie pomocna w toku pracy Zespołu”, to jednak nie dotarliśmy do informacji o przebiegu procesu i jego efektach, co utrudnia ocenę tego etapu, w tym jego uspołecznienia.

W Regulaminie edycji 2016 BO ZW wprowadzono sporo zmian, które jednak nie mają charakteru rewolucyjnego i nie zmieniają zasadniczo filozofii Budżetu Obywatelskiego w Zduńskiej Woli. Właściwie wprowadzone zmiany trzeba ocenić ambiwalentnie – z jednej strony usprawniają realizację procedury, ale z drugiej ograniczają rolę mieszkańców i oddalają od rozwiązań modelowych<sup>3</sup>. Z uwagi na brak informacji na temat realizacji tego etapu BO ZW, w tym także wyników oceny poprzedniej edycji, nie jesteśmy w stanie odnieść się do uspołecznienia procesu przygotowania zmian do Regulaminu BO ZW edycji 2016.

System informowania o BO ZW jest stosunkowo ubogi, opiera się na stronie internetowej miasta, na której utworzono zakładki poświęcone kolejnym edycjom. Informacje o kolejnych etapach realizacji BO ZW publikowane są także w zakładce Aktualności oraz lokalnych i ponadlokalnych mediach. Nie natrafiliśmy na przejawy szeroko zakrojonej kampanii promocyjno-edukacyjnej, choć jej prowadzenie zapisano w Regulaminie. Zresztą społeczność lokalna także nie podejmuje tego typu działań. Nie natrafiliśmy na niepubliczne portale społecznościowe, strony internetowe poświęcone BO ZW czy przejawy promowania własnych projektów w internecie na szeroką skalę – być może takie działania były prowadzone w innych formach, czego jednak nie sposób dostrzec nie będąc na miejscu.

Procedura BO ZW wydaje się stosunkowo prosta. Regulamin obejmuje pozycje niezbędne do efektywnego przeprowadzenia BO ZW, choć niektóre warunki i wymogi trzeba uznać za wygórowane lub nieweryfikowalne - oświadczenie o tym, że nie jest się całkowicie ubezwłasnowolnionym, konieczność sporządzenia szczegółowego kosztorysu czy podania numeru PESEL we wniosku nie wydają się konieczne.

Procedura BO ZW została przeprowadzona planowo, w okresie od 4 maja do 12 października 2015 r. Złożono 30 propozycji zadań (mniej więcej w podobnych ilościach w każdej z trzech dziedzin), na etapie weryfikacji odrzucono co piąty. Zgodnie z Regulaminem każdy głosujący mógł oddać po jednym głosie z każdej kategorii. W głosowaniu oddano 18 600 głosów (szacunkowo głosowało nieco ponad 6 000 osób, czyli co 5. uprawniony). W wyniku głosowania do realizacji wybrano 7 zadań, nieco mniej niż w edycji poprzedniej (szczególnie z dziedziny Wydarzenia). Realizacja BO ZW edycji 2016 od momentu ogłoszenia

<sup>3</sup> 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>



konsultacji społecznych projektu Regulaminu do ogłoszenia wyników głosowania odbyła się w dużej mierze zgodnie z zapisami Regulaminu i harmonogramem.

Do pozytywów BO ZW trzeba zaliczyć powiązanie go z politykami miejskimi (strategiami, programami i planami), choć na podstawie dostępnych informacji trudno zorientować się w jakim stopniu wnioski weryfikowane są także pod tym kątem. Natomiast do negatywów nie uwzględnienia etapu realizacji wybranych zadań, poza zobowiązaniem do ujęcia ich w budżecie miasta. Właściwie nie informuje się o postępach realizacji zadań, co w sytuacji, gdy media informują o patologiach w procedurze (fałszowanie głosów) czy problemach z realizacją zadań, nie tworzy wokół BO ZW pozytywnej atmosfery i nie zachęca do udziału w nim. Tego wizerunku nie poprawia brak wyników oceny poprzednich edycji BO ZW, choć Regulamin uwzględnia jej przeprowadzenie. Zdecydowanie brakuje działań włączających mieszkańców, stymulujących ich do wyrażenia swoich oczekiwań.

Rada Miasta Zduńska Wola w realizację BO ZW włączona jest na etapie weryfikacji wniosków, głosowania i wyboru zadań (radni stanowią ¼ Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego – brak udziału w tym gremium przedstawicieli organizacji pozarządowych i mieszkańców należy uznać za słabość procedury). Z uwagi na fakt, że Regulamin został wprowadzony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Rada nie zajmuje się BO ZW na etapie tworzenia zasad, a co więcej żaden radny nie wszedł do Zespołu ds. ewaluacji Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola. Jednak radni, a w konsekwencji Komisja Rewizyjna Rady Miasta, zajęli się realizacją BO ZW w trybie interwencyjnym: składali interpelacje, przeprowadzili kontrolę realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji. Niestety nie znamy wyników tych działań.

Warto także zauważyć, że po wdrożeniu BO ZW pula środków w ramach współpracy samorządu miasta z organizacjami pozarządowymi ulega systematycznemu obniżaniu i to znacznemu (o 1/3 w okresie pomiędzy 2013-2017). Jednak warto wskazać, że mieszkańcy miasta mają możliwość udziału w procesach decyzyjnych – zgodnie z postanowieniami Statutu Miasta – za pośrednictwem instrumentu wniosku obywatelskiego, z czego jednak korzystają w niewielkim stopniu.

Podsumowując wydaje się, że BO ZW tylko w ograniczonym stopniu przyczynia się do realizacji zapisanego w Regulaminie celu, czyli wzmocnienie lokalnych więzi społecznych na rzecz rozwoju miasta i zaspokojenia potrzeb jego mieszkańców.

W dalszych częściach raportu prezentujemy pogłębione analizy powyższych aspektów BO ZW.

#### **4.2 Tworzenie Regulaminu i Zespół ds. BO ZW**

Procedura Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola realizowana jest od roku 2014, więc w roku bieżącym została przeprowadzona po raz trzeci. Podstawę prawną realizacji BO ZW 2016 stanowiły dwa Zarządzenia Prezydenta Miasta Zduńska Wola Nr 95/15 z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola, którym ustanowiono ramowy Regulamin i Nr 118/15 z dnia 15 kwietnia 2015 r. w sprawie uruchomienia procesu Budżetu Obywatelskiego na rok 2016, które uruchomiło procedurę, określiło harmonogram jej realizacji, ustaliło pulę środków z podziałem na poszczególne kategorie projektów, wyznaczyło osobę odpowiedzialną za realizację BO ZW – zadanie powierzono Dyrektorowi Biura Rozwoju i Inwestycji.

W myśl zapisów Regulaminu (§ 2) Budżet Obywatelski to narzędzie, które umożliwi „mieszkańcom współdecydowanie o przeznaczeniu części wydatków z budżetu Miasta, poprzez zgłaszanie wniosków zawierających proponowane zadania do realizacji i dokonywanie ich wyboru w drodze głosowania”, zaś jego celem „jest budowanie wzajemnych relacji w działaniu na rzecz społeczności oraz mobilizacja obywatelska mieszkańców mająca na celu poprawę jakości życia społecznego”. Interesująca zatem może być zatem próba odpowiedzi na pytanie: „Czy sposób jego organizacji i wdrożenia spełnia powyższe oczekiwania?”

Zgodnie z § 8 Regulaminu Zasady ewaluacji i harmonogram Regulaminu pierwszym etapem realizacji BO ZW, realizowanym w lutym każdego roku, jest „wprowadzenie niezbędnych zmian w Regulaminie, w tym wynikających z ewaluacji”. W tym celu Zarządzeniem Prezydenta Miasta Nr 22/2015 z dnia 5 lutego br. powołano Zespół ds. ewaluacji Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola. W jego skład weszło 9 przedstawicieli Urzędu Miasta<sup>4</sup>, 1 przedstawicielka organizacji pozarządowych (Towarzystwa Przyjaciół Zduńskiej Woli) i żaden radny. Zgodnie z § 2. Zarządzenia powołującego Zespół w jego pracach „mogą doraźnie uczestniczyć również inne osoby zaproszone przez Przewodniczącego Zespołu, których wiedza merytoryczna będzie pomocna w toku pracy Zespołu.” Nie mamy informacji o uczestnictwie takich osób z pracach tego gremium. Termin pierwszego posiedzenia Zespołu wyznaczono na 10 lutego, zaś Zespół (zgodnie z § 6 Zarządzenia) zostanie rozwiązany „samoistnie po przyjęciu rekomendacji wynikających z przeprowadzonej ewaluacji Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola.”

Jednak nie dotarliśmy do żadnych informacji na temat prac Zespołu ani w zakładce poświęconej Budżetowi Obywatelskiemu, ani w zakładkach poświęconych konsultacjom społecznym czy organizacjom pozarządowym w BIP Urzędu Miasta Zduńska Wola. Tym samym nie wiemy czy w pracach nad zmianami Regulaminu brały udział osoby spoza tego gremium, mieszkańcy i/lub przedstawiciele organizacji pozarządowych (oprócz przedstawicielki będącej jego członkiem). W tej sytuacji ocena tego etapu realizacji BO ZW, w szczególności stopnia jego uspołecznienia, jest niemożliwa.

Nowe zasady BO ZW do publicznej wiadomości podano na stronie internetowej Urzędu Miasta Zduńska Wola w dniu ich przyjęcia przez Prezydenta Miasta, czyli 31 marca br. Regulamin określa następujące elementy procedury:

- 1) definicje podstawowych terminów stosowanych w Regulaminie, w tym: budżet obywatelski, uprawniony mieszkaniec Miasta, komisja, zadanie i wniosek;
- 2) postanowienia ogólne, czyli misja i cele Budżetu Obywatelskiego w mieście Zduńska Wola oraz określenie roli Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego;
- 3) kryteria udziału w procesie i dopuszczalności realizacji złożonych wniosków, w tym wyróżnienie 3 odrębnych dziedzin: infrastruktura techniczna (IT), infrastruktura miejska (IM) i wydarzenia (W);
- 4) zasady zgłaszania wniosków, w tym miejsca udostępniania formularzy wniosków oraz wymóg nieodpłatnego przeniesienia praw autorskich do projektu wybranego do realizacji w ramach BO ZW;
- 5) zasady analizy złożonych wniosków, wprowadzania zmian w zgłoszonych projektach oraz zakresu informacji na temat wniosków poddanych pod głosowanie;
- 6) zasady głosowania i wyboru zadań do realizacji;
- 7) ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania, w tym zasady rozstrzygania wątpliwości oraz zasady publikacji wyników;
- 8) zasady ewaluacji i harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego;
- 9) warunki udziału w procesie przetwarzania danych, czyli informacja o warunkach i prawach w zakresie ochrony danych osobowych;
- 10) zasady prowadzenia kampanii informacyjnej i edukacyjnej.

Na podstawie analizy Regulaminów BO ZW edycji 2015 i 2016 stwierdzamy, że lista najważniejszych zmian zasad edycji tegorocznej, które zostały wprowadzone w wyniku przeprowadzonego procesu obejmuje m.in.:

- 1) dodanie zapisu, że (§ 2 pkt 2) „Proponowane w ramach Budżetu Obywatelskiego zadania przeznaczone są do realizacji przez Miasto Zduńska Wola”, które właściwie eliminuje z tego etapu procedury mieszkańców<sup>5</sup>;
- 2) dodanie zapisu dopuszczającego możliwość realizacji zadania – „z uwagi na ważny interes miasta” – w dłuższym horyzoncie czasu niż rok budżetowy (§ 3 pkt 3);
- 3) wyeliminowanie wymogu dołączenia do wniosku listy 20 osób popierających;
- 4) podział kategorii infrastruktura na dwie odrębne: infrastruktura techniczna i infrastruktura miejska<sup>6</sup>;
- 5) dodanie zapisu (§ 4 pkt 5) zobowiązującego pomysłodawcę – w przypadku wyboru zgłoszonego przez niego zadania do realizacji – do nieodpłatnego przeniesienia „na rzecz Miasta Zduńska Wola całoś[ci]

<sup>4</sup> Imienny skład Zespołu zawiera Zarządzenie powołujące Zespół.

<sup>5</sup> Lub tak może zostać odczytany.

<sup>6</sup> Wraz z przykładami działań zaliczanych do jednej bądź drugiej kategorii.

autorskich praw majątkowych do zgłoszonego we wniosku projektu na wszystkich polach eksploatacji w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w zakresie niezbędnym do realizacji zgłoszonego zadania.”;

6) dodanie zasady udostępniania listy zgłoszonych wniosków (§ 4 pkt 9);

7) dodanie zapisu (§ 5 pkt 7), że „Miasto zastrzega sobie prawo do optymalizacji kosztów i sposobu realizacji zadań.”<sup>7</sup>

8) dodanie do listy warunków nieważności głosu (§ 6 pkt 9) braku numeru PESEL na karcie do głosowania;

9) uzupełnienie etapu Ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania (§ 7) o możliwość powołania do przeprowadzenia „czynności o charakterze technicznym, w tym w szczególności liczenia kart do głosowania” zespołu roboczego złożonego z pracowników Urzędu Miasta.

Wprowadzone zmiany nie mają charakteru rewolucyjnego i nie zmieniają zasadniczo filozofii Budżetu Obywatelskiego w Zduńskiej Woli. Właściwie mają charakter ambiwalentny – z jednej strony usprawniają realizację procedury (możliwość realizacji zadania w dłuższym niż roczny okresie czasu, rezygnacja z wymogu dołączenia listy poparcia, zasady publikacji listy wniosków, czy powołanie zespołu do liczenia głosów), a z drugiej ograniczają rolę mieszkańców (na etapie realizacji wybranych zadań, co szczególnie w kategorii wydarzenia wydaje się pożądane) i oddalają od rozwiązań modelowych.

Podsumowując ten etap monitoringu, z uwagi na brak informacji na temat realizacji tego etapu BO ZW, stwierdzamy, że nie jesteśmy w stanie ocenić uspołecznienia procesu przygotowania zmian do Regulaminu BO ZW edycji 2016. Z dostępnymi informacjami, a dysponujemy jedynie Zarządzeniem powołującym Zespół ds. ewaluacji, można wnioskować, że w ten proces byli zaangażowani prawie wyłącznie przedstawiciele Urzędu Miasta Zduńska Wola, z jedynym wyjątkiem – uczestnictwa w tym gremium jednej przedstawicielki organizacji pozarządowej, natomiast co warto zauważyć, brak w nim radnych Rady Miasta. Nie wiemy nic o włączeniu w ten etap osób spoza tego gremium, w tym mieszkańców czy przedstawicieli jednostek pomocniczych. Podobnie warto zaznaczyć brak publicznie dostępnych informacji na temat oceny poprzedniej edycji. Publikacja raportów z oceny, ewaluacji powinna być regułą w tego typu procesach zarządzania w samorządzie terytorialnym.

### 4.3 Wdrażanie BO ZW

Regulamin (§ 10 Regulaminu Działania informacyjno-edukacyjne) przewiduje prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych w trakcie wdrożenia BO ZW, jednak nie precyzuje sposobów ich realizacji. W pkt 2 tego paragrafu stwierdza się jedynie, że „będą prowadzone z użyciem różnych kanałów komunikacyjnych i narzędzi dostosowanych do zróżnicowanych grup odbiorców”, co należy uznać za dość ogólne stwierdzenie. Informacje o BO ZW zamieszcza się na stronie internetowej miasta w specjalnie temu procesowi poświęconej zakładce, a także w zakładce Aktualności. Publikowane są także w lokalnych i ponadlokalnych mediach.

Zgodnie z zapisami Regulaminu działania informacyjno-edukacyjne mają służyć:

1) przybliżeniu idei Budżetu Obywatelskiego oraz zachęceniu mieszkańców Miasta do składania propozycji zadań;

2) edukacji potencjalnych wnioskodawców w zakresie sposobu opracowania wniosków;

3) zapewnieniu przepływu informacji na temat weryfikacji wniosków i ich kwalifikacji do głosowania;

4) zachęceniu uprawnionych mieszkańców Miasta do udziału w głosowaniu;

5) upowszechnieniu informacji o przebiegu i wynikach BO ZW.

Ponadto Regulamin gwarantuje wnioskodawcom, że „z chwilą ogłoszenia list zadań zakwalifikowanych do głosowania” mają „prawo prowadzenia na swój koszt i ryzyko własnej akcji informacyjnej”, która jednak, zgodnie z pkt 4, musi być prowadzona „zgodnie z obowiązującym prawem i z zasadami współzycia społecznego.”

Regulamin nie wskazuje podmiotu odpowiedzialnego za realizację działań informacyjno-edukacyjnych z ramienia Urzędu Miasta.

---

<sup>7</sup> Choć obwarowane zgodą autora, ale czy ta nie dotyczy wyłącznie sytuacji zmiany miejsca realizacji i/lub połączenia z innym projektem?

Informacje o budżecie obywatelskim prezentowane są na głównej stronie internetowej Urzędu Miasta Zduńska Wola <http://www.zdunskawola.pl/> w zakładce Budżet Obywatelski, a w szczególności w podzakładkach poświęconych edycji 2015 i 2016.

W zakładce głównej pojawia się jedynie wyjaśnienie czym jest budżet obywatelski.

W zakładce poświęconej edycji BO ZW 2016 znajdują się systematycznie dopisywane następujące komunikaty (od najstarszego do najnowszego):

- ogłoszenie o naborze wniosków wraz z wyciągiem z Regulaminu i linkami do Zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawie Regulaminu i uruchomienia procedury oraz terminem i miejscem składania wniosków;
- wykaz złożonych wniosków z podziałem na 3 kategorie IT, IM i W zaprezentowane w formie tabelarycznego spisu tytułów wraz z oszacowanym kosztem ich realizacji;
- pliki z listami wniosków zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych do głosowania (w tym pierwszym przypadku informacje obejmują: numer wniosku, nazwę zadania, koszt po weryfikacji, streszczenie, w tym drugim: numer wniosku, nazwę zadania i uzasadnienie oceny z podaniem paragrafu);
- karty do głosowania (oddzielna dla każdej kategorii);
- zasady głosowania (wyciąg z Regulaminu);
- Komunikat o zakończeniu głosowania i otwarciu urn.

Wyniki głosowania i wyboru zadań do realizacji opublikowano na w zakładce Aktualności<sup>8</sup>, natomiast nie opublikowano ich w zakładce Budżet Obywatelski 2016.

Archiwum edycji BO ZW 2015 znajduje się w osobnej zakładce i obejmuje następujące informacje:

- nabór wniosków (linki do Zarządzeń Prezydenta w sprawie Regulaminu i uruchomienia procedury);
- wykazy złożonych wniosków w obu kategoriach (Inwestycje i Wydarzenia) zaprezentowane w formie tabelarycznego spisu tytułów (pliki);
- kwalifikacja wniosków – pliki z listami wniosków zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych do głosowania, które obejmują następujące informacje: (w tym pierwszym przypadku) numer wniosku, nazwę zadania, koszt po weryfikacji, streszczenie, (w tym drugim): numer wniosku, nazwę zadania i krótką uwagę (np. braki formalne);
- informacje o zmianach na liście do głosowania;
- wyniki głosowania i wyboru zadań do realizacji.

Na stronie nie zamieszczono skanów złożonych wniosków, danych umożliwiających kontakt z ich autorami. Nie ma także na niej informacji o charakterze poradniczym (w formie FAQ lub innym): o sposobie wypełnienia formularza, statusach działek, przykładowych kosztorysach<sup>9</sup>. Nie informuje się także o realizacji zadań wybranych w poprzedniej edycji BO ZW. Regulamin nie mówi także o oznaczaniu (wizualizacji) zadań sfinansowanych w ramach tej procedury.

Na podstawie dostępnych informacji możemy stwierdzić, że system informowania o BO ZW jest stosunkowo ubogi. Nie natrafiłszy na przejawy szeroko zakrojonej kampanii promocyjno-edukacyjnej, choć jej prowadzenie zapisano w Regulaminie. Zresztą także społeczność lokalna nie podejmuje tego typu działań na szerszą skalę (nie natrafiłszy na niepubliczne portale społecznościowe, strony internetowe poświęcone BO ZW, a poza nielicznymi przypadkami, także promujące własne projekty). Nie dysponujemy informacjami ani o budżecie działań promocyjno-edukacyjnych, ani o podmiotach odpowiedzialnych za jej realizację. Podsumowując możemy stwierdzić, że o ile informuje się o przebiegu BO ZW i wynikach ich poszczególnych etapów (nabór i weryfikacja wniosków, głosowanie i wybór zadań), to nie widać przejawów działań promocyjno-edukujących społeczeństwo do czynnego udziału w procedurze (jak np. w postaci otwartego dla wszystkich zainteresowanych spotkania typu Hyde Park w Koninie, w trakcie którego każdy autor projektu może go publicznie zaprezentować, a potencjalnie głosujący pogłębić wiedzę na temat tych propozycji).

Regulamin BO ZW 2016 (§ 3 „Kryteria” i § 4 „Zgłaszanie wniosków”) określa warunki zgłaszania projektów. Wniosek mogą złożyć wyłącznie uprawnieni mieszkańcy Miasta, to znaczy osoby „zamieszkujące na terenie Miasta Zduńska Wola z zamiarem stałego pobytu” (wymagane jest złożenie we wniosku stosownego oświadczenia), w wieku minimum 16 lat (wymagane jest podanie we wniosku numeru PESEL) oraz nie będące „całkowicie ubezwłasnowolnionymi” (Regulamin nie określa sposobu weryfikacji tego warunku).

<sup>8</sup> Zob. <http://www.zdunskawola.pl/www/portal?id=1354941> (dostęp 19.10.2015 r.).

<sup>9</sup> Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest np. Legnica.



Proponowane do realizacji zadanie musi mieścić się w jednej z trzech dziedzin: infrastruktura techniczna, infrastruktura miejska lub wydarzenia. Przy czym dwie pierwsze muszą być realizowane na terenie, którym samorząd miasta Zduńska Wola może dysponować w celu wskazanym we wniosku. Natomiast wszystkie muszą: mieścić się w katalogu zadań własnych i kompetencji Miasta; być możliwe do realizacji w jednym roku budżetowym, a jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, z uwagi na ważny interes miasta, część zadania może zostać zrealizowana w kolejnym roku budżetowym. Zaś „W przypadku wyboru zgłoszonego zadania do realizacji wnioskodawca przenosi nieodpłatnie na rzecz Miasta Zduńska Wola całość autorskich praw majątkowych do zgłoszonego we wniosku projektu na wszystkich polach eksploatacji w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w zakresie niezbędnym do realizacji zgłoszonego zadania”. Zgodnie z Regulaminem, który dopuszcza taką możliwość, w Zarządzeniu uruchamiającym proces ustalono maksymalny koszt jednego zadania w dziedzinie Wydarzenia na 50 000 zł.

Warunkiem ważności wniosku było złożenie go w określonym terminie, wyznaczonym miejscu i na specjalnie w tym celu opracowanym formularzu.

Zgodnie z Zarządzeniem uruchamiającym BO ZW wnioski można było składać od 4 do 29 maja na trzy sposoby: w wersji papierowej w Biurze Obsługi Interesantów w godzinach pracy Urzędu lub przesłać drogą pocztową na adres Urzędu, w wersji elektronicznej z użyciem profilu zaufanego.

Formularz wniosku obejmuje następujące pozycje:

- informacje o dziedzinie, do której zgłaszany jest wniosek;
- informacje o Wnioskodawcy, w tym PESEL i preferowane formy kontaktu (list, e-mail, telefon);
- informacje o zadaniu: nazwa, streszczenie i opis, lokalizacja i szczegółowy kosztorys;
- oświadczenia o: zamieszkanemu w Zduńskiej Woli, podaniu prawdziwych informacji, wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych, zgodzie na przeniesienie praw autorskich.

Wydaje się, że warunki składania wniosków są zbyt wygórowane (ograniczenie wieku i konieczność podania PESEL) lub trudno weryfikowalne (poczytalność autora, szczegółowy kosztorys proponowanego zadania). Wymóg dokładnej kalkulacji kosztów zadania może być trudny do spełnienia przez zainteresowanych, co może skłaniać ich do odstąpienia od złożenia wniosku, szczególnie w sytuacji, gdy nie uruchomiono systemu wsparcia wnioskodawców (np. w formie publikacji różnorodnych poradników opracowania wniosków, kosztorysów itp.). Warto także rozważyć zwiększenie liczby miejsc udostępniania (i ewentualnie przyjmowania) papierowych formularzy, np. o miejskie instytucje kultury, pomocy społecznej, sportu itd. czy także umożliwienia składania wniosków elektronicznych bez użycia profilu zaufanego. Przykładów tego typu rozwiązań w skali kraju jest wiele (np. Bielsko-Biała).

Zgodnie z Regulaminem (§ 4 pkt 8 i 9) złożone wnioski podlegają „zaewidencjonowaniu w rejestrze korespondencji przychodzącej, a następnie dekretacji do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu”, zaś ich wykaz udostępnieniu „na stronie internetowej Miasta niezwłocznie po upływie terminu na ich składanie.”

W edycji BO ZW 2016 złożono 30 wniosków, w tym 12 w kategorii IT i po 9 w kategoriach IM i W. To o 5 mniej niż w edycji ubiegłorocznej. Odpowiedź na pytanie o przyczyny musi uwzględniać także niekorzystny wydźwięk podejrzenia o fałszowanie głosów w edycji BO ZW 2015<sup>10</sup>, a także problemy z realizacją niektórych z wybranych zadań<sup>11</sup>. Jednak warunkiem uzyskania wiarygodnej odpowiedzi na to pytanie jest ocena (ewaluacja) już zrealizowanych edycji BO ZW. Lista złożonych wniosków (obejmujące następujące informacje: numer wniosku, nazwa zadania i kwota) została opublikowana w zakładce Budżet Obywatelski 2016 zgodnie z harmonogramem w pierwszych dniach czerwca.

Nie posiadamy informacji o udzielaniu bezpośredniego wsparcia pomysłodawcom na etapie przygotowania i składania wniosków przez służby miejskie, np. w formie FAQ, doradztwa, informacji o lokalizacji, przykładowych kosztorysów<sup>12</sup>. Zgodnie z § 1 pkt 1 Zarządzenia uruchamiającego Budżet Obywatelski w Zduńskiej Woli zakładano prowadzenie działań informacyjnych „na etapie uruchamiania procesu, w tym

<sup>10</sup> Zob. „Zarzuty za fałszowanie podpisów”, <http://zdunskawola24.pl/wiadomosci/zdunska-wola/3121,zarzuty-za-sfalszowanie-podpisow.html> (dostęp 19.10.2015 r.).

<sup>11</sup> Zob. np. „Budżet obywatelski w Zduńskiej Woli idzie jak po grudzie”, <http://zdunskawola.naszemiasto.pl/artikel/budzet-obywatelski-w-zdunskiej-woli-idzie-jak-po-grudzie,2602138,artgal,t,id,tm.html> (dostęp 19.10.2015 r.).

<sup>12</sup> Także odpowiedzi na pytanie o potrzebę udzielania takiego wsparcia odpowiedź powinna dać ocena zrealizowanych edycji BO ZW.

udostępnianie formularza wniosku – w terminie od dnia 15 kwietnia do dnia 30 kwietnia 2015 r., czyli przed okresem składania projektów. Nie posiadamy informacji czy, wzorem roku ubiegłego, także i w tym roku pracownicy Urzędu Miejskiego w Zduńskiej Woli udzielali wsparcia potencjalnym wnioskodawcom<sup>13</sup>. Nie posiadamy również informacji o uspołecznieniu tego etapu realizacji BO ZW, stąd odpowiedź na to pytanie okazuje się niemożliwa.

Zgodnie z zapisami Regulaminu (§ 5 „Analiza złożonych wniosków”) weryfikacji wniosków złożonych do BO ZW 2016 dokonują „właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Urzędu przy współpracy jednostek organizacyjnych podległych Miastu oraz spółek prawa handlowego z udziałami Miasta, gdy ich uczestnictwo w analizie okaże się niezbędne”. W tym celu posługują się „Kartą analizy wniosków” (odrębnych dla projektów z dziedzin Infrastruktura i Wydarzenia), których wzory stanowią załączniki do Regulaminu. Wnioski podlegają weryfikacji formalnej i merytorycznej. W ramach tej pierwszej sprawdza się poprawność i kompletność wypełnienia wniosków oraz legitymowanie się statusem „uprawnionego Mieszkańca przez wnioskodawcę”. Na tym etapie dopuszcza się „uzupełnieni[e] możliwych do usunięcia braków formalnych wniosku w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania”. Natomiast na etapie weryfikacji merytorycznej sprawdza się zgodność projektu z prawem samorządowym, ustawą o finansach publicznych, politykami miejskimi (strategiami, programami i planami). Powiązanie BO ZW z politykami miejskimi należy zaliczyć na plus. Weryfikuje się także możliwość realizacji zadania „w czasookresie Budżetu Obywatelskiego”<sup>14</sup> i koszt zadania. Władze miasta zastrzegają sobie „prawo do optymalizacji kosztów i sposobu realizacji zadania”, choć wszelkie zmiany zakresu zadania, w tym zmiana miejsca realizacji bądź połączenia z innym są możliwe „w drodze pisemnego uzgodnienia z wnioskodawcami tych zadań.” To zastrzeżenie rodzi wątpliwość co do konieczności detalicznego opracowania kosztorysu realizacji zadania, szczególnie w sytuacji, gdy nie oferuje się wsparcia w postaci przykładowych cenników.

Listy zadań zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych do głosowania opracowuje Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego, którą – zgodnie z § 2 pkt 4 Regulaminu – powołuje Prezydent Miasta odrębnym zarządzeniem. Lista podlega publikacji na stronie internetowej Urzędu Miasta, zaś zakres publikowanych informacji obejmuje krótki opis zadania, wynikający ze streszczenia umieszczonego we wniosku.

Zgodnie z Zarządzeniem uruchamiającym proces harmonogram analizy wniosków obejmował następujące etapy:

- analiza wniosków przez Wydziały UM w okresie od 1 czerwca do 31 lipca br.;
- powołanie Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego do 10 sierpnia br.;
- opracowanie przez Komisję list zadań zakwalifikowanych i niezakwalifikowanych do głosowania w okresie od dnia 11 sierpnia do dnia 21 sierpnia br.

Weryfikacja wniosków złożonych do BO ZW została przeprowadzona zgodnie z powyższymi zasadami i harmonogramem. Jednak nie poinformowano ani o rozpoczęciu weryfikacji wniosków złożonych do edycji BO ZW 2016, ani o powołaniu Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego. W jej skład zgodnie z Zarządzeniem Nr 253/15 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 17 lipca 2015 r. weszło 15 osób, w większości reprezentujących wydziały merytoryczne Urzędu Miasta Zduńska Wola i miejskie jednostki organizacyjne oraz 4 radnych Rady Miasta. Natomiast nie zasiadał w tym gremium żaden przedstawiciel organizacji pozarządowych czy mieszkańców (jak ma to miejsce w wielu samorządach, np.: Bielsko-Biała, Jaworzno, Konin, Legnica). Listy projektów zakwalifikowanych do głosowania wraz z krótkimi opisami projektów niezakwalifikowanych do głosowania opublikowano na stronie internetowej BO ZW 24 sierpnia. Natomiast nie opublikowano „Kart analizy wniosków”, ani protokołu z prac Komisji zawierającego jej ustalenia i wnioski (§ 5 Zarządzenia powołującego Komisję). Publikacja tych dokumentów byłaby pożądana z kilku powodów. Przede wszystkim ułatwiłaby kontrolę zasadności weryfikacji<sup>15</sup> i miałyby także oddziaływanie edukacyjne – analiza błędów popełnionych przez siebie i innych służy ich eliminowaniu w kolejnych podejściach.

<sup>13</sup> Zob. „Doradzają w sprawie budżetu obywatelskiego” <http://www.extrazdunska.pl/aktualnosci/1532-doradzaja-w-sprawie-budzetu-obywatelskiego> (dostęp 19.10.2015 r.).

<sup>14</sup> Ten zapis (§ 5 pkt 2 lit. e) jest niezrozumiały. Oczywiście można się domyślać, że chodzi o kryterium (§ 5 pkt 3) „Realizacja zadania musi mieścić się w jednym roku budżetowym” z warunkowym dopuszczeniem przedłużenia realizacji w wyjątkowych przypadkach.

<sup>15</sup> Niektóre uzasadnienia negatywnej weryfikacji mogą wydawać się zbyt ogólne, jak np. w sprawie wniosku nr BO.IM.7.2015 „Brak kwalifikacji przez Komisję, zgodnie z wydaną w tej sprawie opinią prawną, w której podniesiono zbyt indywidualny charakter wniosku - niezgodność z pkt 5 § 3 Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola.” Choć dla podniesienia wiarygodności tej oceny niezbędne byłoby dołączenie tejże opinii.

W wyniku weryfikacji do głosowania zakwalifikowano 24 spośród 30 złożonych wniosków, to znaczy, że błędy dyskwalifikujące wniosek zawierało 20% aplikacji (najwięcej, bo 33% w dziedzinie Infrastruktura Miejska – głównie z powodu próby realizacji zadania na terenie, który nie stanowi własności Miasta Zduńska Wola (§ 3 pkt 7 Regulaminu)<sup>16</sup>.

Etap weryfikacji wniosków właściwie nie jest uspołeczniony. Jest to wyłączna domena władz i administracji samorządu miasta Zduńska Wola (w procesie nie bierze udziału ani jeden przedstawiciel organizacji pozarządowych), natomiast tylko w ograniczonym stopniu wymogi jawności procedury, choć zwiększeniu jawności sprzyjałaby publikacja „Kart analizy wniosków”, a przede wszystkim protokołu z prac Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego.

Wyboru zadań, zgodnie z § 6 Regulaminu, do realizacji dokonują uprawnieni Mieszkańcy w drodze głosowania jawnego. Głosowanie odbywa się na kartach do głosowania odrębnych dla każdej dziedziny (ich wzór stanowi załącznik do Regulaminu), karty dostępne są w wersji papierowej w dwóch miejscach (Biuro Obsługi Interesantów Urzędu Miejskiego i Filia Miejskiego Domu Kultury i elektronicznej na stronie internetowej Urzędu Miasta Zduńska Wola. Głosowanie odbywa się w terminie określonym w Zarządzeniu uruchamiającym BO ZW, w edycji BO ZW 2016 zorganizowano je od 1 do 18 września do godziny 15:00. Prawie trzytygodniowy okres głosowania to jeden z dłuższych w procedurach budżetów obywatelskich w naszym kraju. Każdy uprawniony ma do dyspozycji po jednym głosem w każdej z trzech dziedzin, zaś głosy można oddawać osobiście do urn zlokalizowanych w miejscach udostępniania kart do głosowania lub poprzez nadesłanie karty na adres Urzędu Miasta z dopiskiem na kopercie: „Budżet obywatelski – Głosowanie” (za datę oddania głosu uważa się datę wpływu karty do głosowania do Urzędu). Głosujący zobowiązany jest do podania imienia i nazwiska (czytelny podpis), numeru PESEL oraz złożenia oświadczenia o zamieszkanu w Zduńskiej Woli.

Za przebieg głosowania i ustalenie wyników – zgodnie z § 6 pkt 1 Zarządzenia powołującego Komisję – odpowiada Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego. Powierzenie Komisji realizacji tych etapów oznacza poszerzenie kompetencji ustanowionych w Regulaminie (§ 2 pkt 4).

Regulamin BO ZW przewiduje prowadzenie działań informacyjnych, w tym udostępnienie kart do głosowania, w okresie pomiędzy ogłoszeniem listy projektów zakwalifikowanych do głosowania a rozpoczęciem głosowania, czyli od dnia 24 sierpnia do dnia 31 sierpnia br. I faktycznie ten wymóg został spełniony: informacje o zasadach głosowania i karty do głosowania zostały udostępnione na stronie internetowej Urzędu Miasta w dniu 26 sierpnia<sup>17</sup>.

Jednak nie mamy informacji o innych działaniach o takim charakterze realizowanych przez samorząd Miasta Zduńska Wola.

Głosowanie odbyło się w przewidzianym w Zarządzeniu uruchamiającym BO ZW terminie. Po jego zakończeniu, w dniu 21 września br., na stronie internetowej Urzędu Miasta w zakładce „Budżet Obywatelski 2016” opublikowano Komunikat Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego o zakończeniu głosowania i ustaleniu wstępnej „liczby kart złożonych w głosowaniu”, z zastrzeżeniem, że „Z uwagi na dużą ilość złożonych kart dopuszcza się, iż podana liczba może zawierać margines błędu”. W ostatecznym rachunku okazało się, że o ile margines błędu w przypadku ogólnej liczby głosów nie był duży (około 1,5%), to w przypadku poszczególnych dziedzin okazał się znaczny – od 13 % (Infrastruktura Miejska do 40% Wydarzenia). To powinno skłaniać bądź do rezygnacji z publikacji tego typu informacji „tuż po” lub opublikowania pełnego protokołu Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego z liczenia głosów i ustalania wyników wyboru zadań do realizacji. Według tego pierwszego komunikatu w głosowaniu złożono 18 883 karty, natomiast według oficjalnych wyników 18 600. To oznacza wzrost w porównaniu z rokiem ubiegłym o około 2 500, czyli około 15%. Znaczny odsetek, bo 12% (2 447 głosów) okazało się nieważnych.

Jak już wspomniano, zmiany w liczbie kart (głosów) poddanych we wstępnej informacji w stosunku do wyników oficjalnych odnotowano we wszystkich dziedzinach, przy czym w zakresie Infrastruktury ich liczba zmalała (w IM i IT po około 1 500 kart/głosów), zaś w przypadku dziedziny W wzrosła o ponad 400. Najwięcej głosów oddano na dziedzinę IM (ponad 60% ważnych głosów), zaś najmniej na W (9%).

Z dostępnych informacji wynika, że w tej edycji w przeciwieństwie do poprzedniej, kiedy to zarzucono

<sup>16</sup>Co zdaje się zmniejszać postulat o konieczności udzielania wsparcia lub informacji potencjalnym wnioskodawcom.

<sup>17</sup> Zob. „Czas decydowania o Budżecie Obywatelskim”, <http://www.zdunskawola.pl/www/portal?id=1352256> (dostęp 20.10.2015 r.).



falszerstwo jednemu z radnych, głosowanie przebiegało bez większych problemów. Nie mamy informacji o formalnych protestach do przebiegu głosowania.

Regulamin (§ 7 „Ustalenie i ogłoszenie wyników głosowania”) stanowi, że „O kwalifikacji zadań do realizacji decyduje wyłącznie liczba uzyskanych głosów w danej dziedzinie.” (pkt 4). Jednak z zastrzeżeniem, że w przypadku:

- „gdy wartość kolejnego zadania o najwyższej ilości głosów przewyższa kwotę środków pozostałą w ramach danej dziedziny, niewykorzystana kwota pozostaje w rezerwie budżetowej”;
- „zakwalifikowania do realizacji zadań wzajemnie wykluczających się decyduje liczba głosów”;
- „w przypadku uzyskania równej liczby głosów przez dwa albo więcej zadań, o kolejności na liście decyduje publiczne losowanie, które zarządza Prezydent na wniosek Komisji.”

Regulamin nie odnosi się do kwestii oszczędności powstałych na etapie realizacji wybranych zadań i sposobu ich wykorzystania (jak ma to miejsce np. w Jaworznie).

Oficjalne wyniki głosowania i wyboru zostały ogłoszone w dniu 8 października na stronie internetowej Urzędu Miasta, co ciekawe, w zakładce „Aktualności”, a nie „Budżet Obywatelski 2016”.

W wyniku przeprowadzonego głosowania do realizacji rekomendowano 7 projektów:

- 3 w zakresie IT na kwotę 694 600 zł, czyli 77% puli, na które padło 3 139 głosów, czyli 66,5% oddanych na projekty w tej dziedzinie;
- 1 w zakresie IM na kwotę 500 000 zł, czyli 100% puli, na który padło 4 719 głosów, czyli 46,7% oddanych na projekty w tej dziedzinie;
- 3 w zakresie W na kwotę 70 565 zł, czyli 70,5% puli, na które oddano 1 365 głosów, czyli 89% na projekty w tej dziedzinie.

To mniej niż w roku ubiegłym, szczególnie w dziedzinie W, gdzie liczba wybranych do realizacji zadań zmalała o połowę.

Nie było potrzeby zastosowania specjalnej procedury, ponieważ wybrano zadania z największą liczbą głosów. Wartość wybranych do realizacji zadań wynosi 1 265 165 zł, a to znaczy, że wykorzystano 84,3% puli środków oddanych do bezpośredniej decyzji mieszkańcom. Pozostała kwota, czyli 234 835 zł, zgodnie z zapisami Regulaminu (§ 7 pkt. 5), pozostaje w rezerwie budżetowej. Regulamin nie określa sposobu jej rozdysponowania. Co trzeba uznać za słabość BO ZW<sup>18</sup>.

Na wybrane w wyniku głosowania zadania padło ponad 9 000 głosów, czyli 56% ważnych, najwyższy odsetek głosów „wybierających” odnotowano w dziedzinie Wydarzenia (prawie 90%), zaś najwyższy odsetek głosów „niewykorzystanych” w dziedzinie Infrastruktura Miejska, gdzie wybrano tylko jedno zadanie, którego koszt realizacji opiewał na całą pulę dostępnych środków, a co więcej to zadanie w zakresie infrastruktury miejskiej, co zawsze budzi wątpliwości.<sup>19</sup>

Regulamin nie określał minimalnej liczby głosów potrzebnych do wyboru zadania do realizacji. Najmniejsza liczba głosów jaką uzyskało wybrane do realizacji w edycji BO ZW 2016 zadanie wyniosła 144 (W), tym samym nie doszło do sytuacji, że o wyborze decyduje jego pomysłodawca lub niewielka grupa osób, a zadanie zaspokaja wyłącznie ich potrzeby.

Zgodnie z § 7 Regulaminu „Niezwłocznie po otwarciu urn Komisja dokonuje ustalenia liczby złożonych kart do głosowania, co potwierdza w formie protokołu, którego treść podaje się do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Miasta i poprzez działania informacyjne.” Zaś „Ostateczne wyniki głosowania w ramach Budżetu Obywatelskiego ogłoszone zostaną na stronie internetowej Miasta, na tablicach ogłoszeń w Urzędzie i w miejscach zwyczajowo przyjętych oraz poprzez działania informacyjne.”

Wstępny komunikat opublikowany tuż po otwarciu urn obejmował informację o liczbie kart złożonych w głosowaniu, z podziałem na poszczególne dziedziny. Natomiast wyniki oficjalne obejmują pełną listę projektów z podaniem liczby uzyskanych głosów.

Podsumowując ocenę etapu głosowania i wyboru, trzeba stwierdzić, że została ona zrealizowana zgodnie z zasadami zapisanymi w Regulaminie i harmonogramem określonym w Zarządzeniu uruchamiającym

<sup>18</sup> W wielu procedurach budżetu obywatelskiego (Jaworzno, Konin) te środki także wykorzystuje się na realizację zadań zgłoszonych przez mieszkańców. Decyzje zapadają wg bardziej lub mniej sformalizowanej procedury.

<sup>19</sup> Zob. np. komentarze pod tekstem „Budżet Obywatelski 2016: złożono wnioski” <http://www.nasze.fm/news,18801> (dostęp 20.10.2015 r.).

proces. Z dostępnych informacji wynika, że nie podejmowano specjalnych działań aktywizujących mieszkańców do udziału w procedurze. Co rozumia się z ustanowionym w Regulaminie (§ 2 pkt 3) celu zastosowania tej procedury, którym jest „budowanie wzajemnych relacji w działaniu na rzecz społeczności oraz mobilizacja obywatelska mieszkańców mająca na celu poprawę jakości życia społecznego”. W tegorocznej edycji oddano o kilkanaście procent więcej głosów niż w edycji ubiegłorocznej, a to znaczy, że ubiegłoroczny skandal z fałszowaniem głosów przez jednego z radnych nie miał negatywnego wpływu na ten aspekt uczestnictwa w procedurze. Jednak z uwagi na sposób głosowania – 3 odrębne karty – nie jesteśmy w stanie ustalić czy faktycznie zagłosowało więcej osób czy wzrost liczby oddanych głosów to efekt zwiększenia liczby dziedzin<sup>20</sup>.

Słabością procedury BO ZW wydaje się pozostawienie niewykorzystanych w wyniku wyboru zadań środków w rezerwie budżetowej, nie zaś przeznaczenie jej na realizację zadań zgłoszonych w ramach tej procedury<sup>21</sup>. Za organizację głosowania odpowiedzialna jest Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego, które to kompetencje nie są jej przypisane w Regulaminie<sup>22</sup>.

W trakcie monitoringu niezidentyfikowano zdarzeń, które mogłyby stanowić podstawę do zakwestionowania ważności przeprowadzonego głosowania i wyboru zadań do realizacji, w przeciwieństwie do roku ubiegłego, kiedy tego typu zdarzenia miały miejsce. Co poniekąd wynika także ze sposobu i terminu realizacji monitoringu (zewnętrzne śledzenie publikowanych informacji na stronach internetowych i sporządzenie raportu tuż po zakończeniu głosowania).

Regulamin BO ZW (§ 2 pkt. 2) stwierdza, że „Proponowane w ramach Budżetu Obywatelskiego zadania przeznaczone są do realizacji przez Miasto Zduńska Wola.” Co wraz z zapisem o zobowiązaniu Wnioskodawcy do przekazania – w przypadku wyboru zadania do realizacji – „nieodpłatnie na rzecz Miasta Zduńska Wola całości autorskich praw majątkowych do zgłoszonego we wniosku projektu” wydaje się wyłączać mieszkańców z realizacji zadań. Takie podejście wydaje się błędne. Co prawda realizacja zadań w dziedzinach Infrastruktura wydaje się – w większości – z uwagi na procedury zamówień publicznych leżeć wyłącznie w kompetencjach administracji samorządowej, choć warto zauważyć, że stałym elementem jest zmiana zakresu, kosztu<sup>23</sup> a to warto konsultować lub przynajmniej informować o tym pomysłodawców. Natomiast znakomita część zadań z dziedziny Wydarzenia wręcz powinna być realizowana przy zaangażowaniu pomysłodawców, co poniekąd się już dzieje (vide projekt „Serce pokoleń”), choć na podstawie udostępnionych na stronie internetowej opisów trudno zorientować się w tym kto będzie ich wykonawcą.

Regulamin przewiduje ujęcie wybranych zadań w uchwale budżetowej na rok, w którym mają być realizowane. Wybrane do realizacji zadania, przynajmniej z dziedzin IM i IT, zostały imiennie ujęte w projekcie budżetu miasta Zduńska Wola na rok 2016, zaś informacja o tym, że jest to wynik BO ZW znajduje się w części opisowej tego dokumentu.

Nie posiadamy zbiorczej informacji na temat realizacji zadań wybranych w BO ZW w poprzednich edycjach. Informacje na ten temat publikowane są wybiórczo i to raczej jako wiadomości w zakładce „Aktualności” na stronie internetowej Urzędu Miasta<sup>24</sup>) niż sprawozdania z realizacji BO ZW w zakładce Budżet Obywatelski. Natomiast więcej wiadomości o realizacji zadań w ramach procedury BO ZW znaleźliśmy w lokalnych serwisach internetowych, choć częściej informuje się o niepowodzeniach niż sukcesach. Informacje o problemach z realizacją projektu „Łaska 2” znaleźliśmy w kilku serwisach<sup>25</sup>. Rekomenduje się cykliczne informowanie o postępach w realizacji projektów wybranych w ramach procedury BO ZW, zarówno

<sup>20</sup> W edycji BO ZW 2015 głosowano na 2 dziedziny, więc maksymalnie mogło zagłosować nieco ponad 8 000, natomiast w edycji BO ZW 2016 głosowano na 3 dziedziny, więc maksymalnie głosujących mogło być 6 000. Frekwencja dla obu lat wyliczona w stosunku do uprawnionych do głosowania w wyborach samorządowych (2014) i prezydenckich (2015) wynosi odpowiednio 22% i 17%. To jednak spekulacje przy założeniu, że każdy głosujący oddał maksymalną liczbę głosów.

<sup>21</sup> Choć stosowane algorytmy wyboru tych dodatkowych zadań często budzą wątpliwości.

<sup>22</sup> Co prawda Regulamin (§ 2 pkt 4) stwierdza, że „prawa i obowiązki” Komisji określa każdorazowo Prezydent Miasta powołując to ciało, jednak zasadnym wydaje się uzupełnienie tego punktu Regulaminu o taki zapis. O ile to właśnie ciało ma się zajmować głosowaniem i wyborem zadań.

<sup>23</sup> Czego przykłady znajdujemy także w Zduńskiej Woli (vide projekt „Łaska 2”).

<sup>24</sup> Zob. <http://www.zdunskawola.pl/www/portal?id=1346265> (dostęp 21.10.2015 r.).

<sup>25</sup> Oprócz <http://zdunskawola24.pl/>, także w <http://ezdunska.pl/index.php/wiadomosci-aktualnosci/5585-podworko-przy-askiej-2-w-przyszym-roku> (dostęp 21.10.2015 r.).

w postaci zbiorczych sprawozdań, jak i komunikatów o poszczególnych zadaniach. To także element dobrze rozumianej promocji procedury BO ZW. Oczywiście mieszkańcy muszą korzystać ze zrealizowanego zadania, ale powinni także zostać dobrze poinformowani o jego realizacji. Dobrym rozwiązaniem jest uzupełnienie listy celów i form (§ 10 pkt 1 Regulaminu „Działania informacyjno-edukacyjne”) o publikację informacji na temat postępów w realizacji zadań.

Regulamin nie przewiduje wprost możliwości udziału pomysłodawców w realizacji zgłoszonych przez siebie zadań. Na podstawie posiadanych informacji wydaje się, że przynajmniej niektóre zadania z dziedziny Wydarzenia były realizowane przez projektodawców i mieszkańców, np. projekt „Serce pokoleń”, w który realizują pomysłodawczynię-nauczycielki z Zespół Szkół nr 1 z Oddziałami Integracyjnymi w Zduńskiej Woli. Zablockowanie tej możliwości z pewnością nie służy celowi BO ZW, jakim – zgodnie z (§ 2 pkt 3 Regulaminu) „jest budowanie wzajemnych relacji w działaniu na rzecz społeczności oraz mobilizacja obywatelska mieszkańców mająca na celu poprawę jakości życia społecznego”, czemu może służyć włączenie mieszkańców w realizację (jak największej) liczby wybranych zadań.

I wreszcie Regulamin BO ZW nie zawiera zapisów o postępowaniu w sytuacji gdy realne koszty realizacji przekraczały dopuszczalne limity. Co z pewnością nie ułatwia realizacji wybranego w 2013 roku zadania „Łaska 2” (edycja BO ZW 2014), która przeciąga się, a jego koszt wzrósł czterokrotnie.

#### 4.4 Ewaluacja BO ZW

Zasady i formy prowadzenia ewaluacji zostały określone w § 8 pkt 1 Regulaminu, w którym określono najważniejsze elementy tego procesu: częstotliwość, cele, wskazano podmiot odpowiedzialny oraz moment realizacji oceny.

Zgodnie z założeniami BO ZW podlega corocznej ewaluacji. Jej celami są: 1) diagnoza „potrzeb mieszkańców w przyjętych obszarach Budżetu Obywatelskiego pod kątem „wspomagania procesu rozwoju partycypacji społecznej i zwiększenia skuteczności i efektywności oddziaływania Budżetu Obywatelskiego; 2) „poprawa przejrzystości przyjętych zasad, identyfikowanie słabości przyjętych założeń; 3) wzmocnienie odpowiedzialności w ramach demokratyzacji procesu Budżetu Obywatelskiego.” Ewaluację przeprowadza komórka organizacyjna Urzędu Miasta, którą każdorazowo wskazuje Prezydent. Ewaluację przeprowadza się w dwóch momentach: „po zakończeniu procesu Budżetu Obywatelskiego w danym roku, w celu wysunięcia wniosków co do trafności i użyteczności funkcjonowania przyjętych zasad i efektów ich oddziaływania; przed planowaniem uruchamiania procesu Budżetu Obywatelskiego w kolejnym roku, w celu zaimplementowania do Regulaminu wniosków wynikających z ewaluacji.” Zasady ewaluacji w edycji BO ZW 2016 były takie same jak w edycji poprzedniej.

Jednak nie posiadamy informacji o realizacji ewaluacji BO ZW 2015 (lub poprzedniej) i jej wynikach.

W Regulaminie monitorowanej edycji BO ZW dokonano licznych zmian zarówno o charakterze technicznym, jak i w zakresie filozofii procedury.

Te pierwsze pozwolą usprawnić realizację BO ZW. Lista zmian o takim charakterze obejmuje m.in.:

- Dopuszczenie możliwości zakończenia realizacji wybranych zadań – z uwagi na ważny interes miasta – w kolejnym roku budżetowym.

- Zastrzeżenie przez „Miasto (...)” praw[a] do optymalizacji kosztów i sposobu realizacji zadań.” (§ 5 pkt 7).

Te zmiany wydają się skutkiem problemów z realizacją niektórych zadań wybranych w poprzednich edycjach. W świetle możliwości „optymalizacji kosztów” przez samorząd miasta zbędne wydaje się opracowanie przez pomysłodawcę szczegółowego kosztu realizacji projektowanego zadania.

- Podzielono dziedzinę Infrastruktura na techniczną i miejską (jednak nie znamy uzasadnienia wprowadzenia tej zmiany).

- Zwiększono liczbę form złożenia wniosków o możliwość przesłania „drogą elektroniczną z użyciem profilu zaufanego”. Obowiązek posłużenia się profilem zaufanym trzeba uznać za nieco na wyrost, zaś z uwagi na stosunkowo niewielki stopień korzystania z tego instrumentu przez społeczeństwo także dyskryminujący, choć być może bezpieczniejszy (dla nadawcy i odbiorcy) niż przesłanie dokumentów e- mailem (z uwagi na konieczność podania danych osobowych, w tym numeru PESEL).

- Uzupełniono listę powodów uznania głosu za nieważny o zapis: „karta do głosowania nie zawiera numeru PESEL głosującego”.

- Dodano możliwość powołania na etapie ustalenia wyników głosowania zespołu roboczego, złożonego z pracowników Urzędu, „do czynności o charakterze technicznym, w tym w szczególności liczenia kart do głosowania”

Natomiast te drugie, choć nie ingerują głęboko w procedurę BO ZW, to jednak definiują podejście do procedury i mogą być postrzegane ambiwalentnie.

Zrezygnowano z konieczności dołączenia przez Wnioskodawcę listy poparcia projektu (określonej w Regulaminie poprzedniej edycji na minimum 20 osób) – co nieco kłóci się zapisem (§ 2 pkt 3), że BO ZW to „mechanizm budowania wzajemnych relacji w działaniu na rzecz społeczności oraz mobilizacja obywatelska mieszkańców mająca na celu poprawę jakości życia społecznego”. Co prawda doświadczenie uczy, że ten mechanizm nie przyczynia się efektywnie do stymulowania tego typu procesów, jednak rezygnując z niego zupełnie należało wprowadzić mechanizmy pozwalające na uzgadnianie priorytetów mieszkańców miasta, np. w postaci spotkań, debat, prezentacji projektów, forów dyskusyjnych (jak ma to miejsce w Dąbrowie Górniczej). Niewątpliwie tego elementu w procedurze brakuje.

Dodano dwa zapisy, które ograniczają lub wręcz wykluczają mieszkańców realizacji zwyczajnych zadań:

- „Proponowane w ramach Budżetu Obywatelskiego zadania przeznaczone są do realizacji przez Miasto Zduńska Wola (§ 2 pkt 2).

- zobowiązanie pomysłodawcy projektu przyjętego do realizacji do nieodpłatnego przekazania na rzecz samorządu miasta praw autorskich do projektu (§ 4 pkt 5).

Wydaje się, że włączenie mieszkańców w realizację zgłoszonych przez siebie zadań w kapitalny sposób zwiększa poziom partycypacji społecznej i pozwala przejść z – zapisanego w Regulaminie (§ 2 pkt 1) – niskiego stopnia drabiny partycypacji społecznej „współdecydowanie” na wyższe, czyli „współrealizacja” i „współodpowiedzialność”. Udział w tym drugim przekłada się na identyfikację mieszkańców ze zrealizowanym przedsięwzięciem i skłania do brania odpowiedzialności za jego dalsze funkcjonowanie (choćby dbałość o stan, przeciwdziałanie dewastacji).

Z uwag na fakt, że nie dotarliśmy do wyników ewaluacji nie znamy podstaw tych zmian.

#### 4.5 Zagadnienia ogólne

W tej części analizy przyjmujemy się warunkom realizacji BO ZW (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 BO ZW 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 władz Miasta związanym z wdrożeniem BO ZW. Od tego także zależy jakość procedury i udział w niej mieszkańców miasta.

Formalnie Rada Miasta nie jest włączona w realizację BO ZW, ponieważ Regulamin przyjmowany jest przez Prezydenta Miasta. Co prawda Rada nie zajmowała się samą procedurą, nawet w okresie wprowadzania zmian do Regulaminu bieżącej edycji w lutym i marcu 2015 r.<sup>26</sup> i nie miała swoich przedstawicieli w Zespole ds. ewaluacji Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola, to jednak uczestniczyła w jej realizacji. W odpowiedzi na wystąpienie Prezydenta Miasta wskazała swoich przedstawicieli do Komisji ds. Budżetu Obywatelskiego: kandydatury zgłaszali przewodniczący klubów radnych ustnie na sesji lub pisemnie do Sekretariatu UM<sup>27</sup>. A co ważniejsze, interesowała się realizacją zadań wybranych w poprzednich edycjach. Poszczególni radni złożyli następujące interpelacje:

- „na jakim etapie realizacji znajduje się inwestycja pn. Remont drogi osiedlowej od ul. Zielonej do ul. Osmolińskiej”, która została wyłoniona do realizacji w ramach Budżetu Obywatelskiego na 2015 r.?”<sup>28</sup>;

<sup>26</sup> W porządkach obrad sesji Rady Miasta Zduńska Wola ani w tym, a ni w całym roku 2015 nie znaleziono punktu obrad odnoszącego się do BO ZW.

<sup>27</sup> Za: Protokół Nr IX/15 z IX sesji Rady Miasta Zduńska Wola odbytej w dniu 19 czerwca 2015 r.

<sup>28</sup> Za: Protokół Nr V/15 z V sesji Rady Miasta Zduńska Wola odbytej w dniu 20 lutego 2015 r.



- prośba o przedstawienie informacji z realizacji zadań budżetu obywatelskiego za lata 2014-2015<sup>29</sup>.

Protokoły z sesji Rady Miasta nie zawierają odpowiedzi na zgłoszone interpelacje.

Na jednym z posiedzeń Rada Miasta jednogłośnie upoważniła Komisję Rewizyjną do przeprowadzenia kontroli w Urzędzie Miasta Zduńska Wola. Przedmiotem kontroli miała być realizacja zadań w ramach Budżetu Obywatelskiego na rok 2014<sup>30</sup>. Komisja zajmowała się kontrolą BO ZW na 3 posiedzeniach (19 sierpnia oraz 2 i 21 września br.<sup>31</sup>). Podobnie jak protokoły z posiedzeń Komisji Rewizyjnej nie zawierają ani protokołu końcowego z przeprowadzonej kontroli, ani odpowiedzi Prezydenta na ten raport. Brak tych załączników uniemożliwia społeczeństwu Zduńskiej Woli ocenę realizacji BO ZW.

Nie posiadamy informacji o włączeniu (formalnym i realnym) jednostek pomocniczych w BO ZW.

Regulamin § 5 pkt 3 na etapie weryfikacji merytorycznej przewiduje stwierdzenie zgodności złożonego wniosku z:

- obowiązującymi dokumentami strategicznymi Miasta,

- miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Co należy zaliczyć na plus BO ZW. Natomiast na podstawie opublikowanych uzasadnień, w szczególności negatywnych, weryfikacji wniosków trudno zorientować się czy odwoływano się na tym etapie realizacji BO ZW do tych zapisów. Taką orientację ułatwiłaby publikacja wypełnionych Kart analizy wniosków – Karty w obu wersjach (dla zadań z dziedziny infrastruktura i wydarzenia) zawierają pozycje weryfikujące zgodność wniosku z tymi dokumentami.

Zgodnie z § 8 pkt 2 Regulaminu „Zasady ewaluacji i harmonogram” przewiduje „ujęcie wybranych w wyniku głosowania zadań w projekcie budżetu Miasta na następny rok budżetowy”. Zadania wybrane do realizacji w ramach BO ZW 2016 zostały wpisane do projektu uchwały budżetowej Miasta Zduńska Wola na rok 2016. Co także można uznać za dobrą praktykę BO ZW.

Niezwykle istotnym aspektem realizacji procedur budżetu obywatelskiego jest ich oddziaływanie na inne formy partycypacji obywatelskiej w samorządach. Jedną z miar jest ewentualna zmiana wysokości puli środków na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w ramach Roczego Programu Współpracy czy zmiana wielkości budżetów jednostek pomocniczych samorządu<sup>32</sup>. W latach 2013-2015, a nawet w perspektywie lat 2016-2017, obserwuje się sukcesywne i znaczne zmniejszanie puli środków przeznaczonych na finansowanie działań w ramach Roczego Programu Współpracy samorządu miasta Zduńska Wola z organizacjami pozarządowymi, z około 600 tysięcy na rok 2013 do 500 tysięcy w latach 2014-2015 i 400 tysięcy planowanych na lata 2016-2017<sup>33</sup>. To istotne osłabienie możliwości realizacji zadań publicznych, świadczenia usług społecznych czy wreszcie działania na rzecz mieszkańców miasta przez lokalne organizacje pozarządowe, oddolne inicjatywy obywatelskie czy wspólnoty mieszkańców (jednostki pomocnicze), co również można zakwalifikować do katalogu form budżetu obywatelskiego. Ten trend należy zaliczyć do minusów.

Instrumenty wspierania partycypacji obywatelskiej mają nie tylko charakter finansowy, ale także proceduralny, umożliwiające zgłaszanie własnych inicjatyw uchwałodawczych. Co prawda w Statucie Miasta Zduńska Wola w inicjatywę uchwałodawczą wyposażono jedynie Prezydenta, komisję Rady, radnych i ich kluby (§ 47 pkt 1), to jednak – zgodnie z § 18 Statutu – mieszkańcy mogą „za pośrednictwem radnego, złożyć pisemny wniosek obywatelski, który zostanie przedstawiony na najbliższej sesji w punkcie – Wnioski obywatelskie”<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Za: Protokół Nr VII/15 z VII sesji Rady Miasta Zduńska Wola odbytej w dniu 24 kwietnia 2015 r.

<sup>30</sup> Za: Protokół Nr IX/15 z IX sesji Rady Miasta Zduńska Wola odbytej w dniu 19 czerwca 2015 r.

<sup>31</sup> Za: Protokół nr 13/15 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego w dniu 19 sierpnia 2015 r.; Protokół nr 14/15 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego w dniu 2 września 2015 r.; Protokół nr 16/15 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego w dniu 21 września 2015 r.

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> Kwoty za (odpowiednio): Sprawozdanie z realizacji Roczego Programu Współpracy samorządu miasta Zduńska Wola z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego za rok 2013, Informacja o przebiegu konsultacji RPW na lata 2014-2015 i projektu Programu Współpracy Miasta Zduńska Wola z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2016 – 2017 poddany pod konsultacje społeczne.

<sup>34</sup> Choć stopień korzystania z tego instrumentu nie jest zbyt wysoki. Z analizy protokołów z posiedzeń Rady Miasta za okres od lutego do sierpnia br. wynika, że mieszkańcy złożyli tylko 3 wnioski – wszystkie były rozpatrywane na jednej sesji i właściwie wszystkie dotyczyły aktywności obywatelskiej.

Nie dysponujemy informacjami o oddziaływaniu BO ZW na procesy aktywizacji społecznej, w tym zaangażowanie mieszkańców w promocję zgłoszonych przez siebie projektów, czy tworzenie na tej podstawie oddolnych inicjatyw.

#### 4.6 Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

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

BO ZW wydaje się być raczej procedurą administracyjną niż procesem partycypacji obywatelskiej, na co przede wszystkim wskazuje słabe włączenie mieszkańców i organizacji pozarządowych oraz brak działań stymulujących do aktywności. Przyglądając się realizacji procesu z zewnątrz nie dostrzegliśmy przejawów prowadzenia kampanii promocyjno-edukacyjnej, która byłaby zdolna do zmobilizowania mieszkańców do udziału w procedurze, a tym samym zwiększyć szanse realizacji głównych celów BO ZW jakim są: „budowanie wzajemnych relacji w działaniu na rzecz społeczności” oraz „mobilizacja obywatelska mieszkańców mająca na celu poprawę jakości życia społecznego”. Udział mieszkańców w etapie głosowania<sup>35</sup> mieści się w średniej ogólnopolskiej, jednak trzeba zasygnalizować zachodzący równocześnie spadek puli środków na inne formy partycypacji społecznej. Na plus trzeba zapisać powiązanie (przynajmniej deklaratywne) BO ZW z politykami miejskimi, co raczej należy do wyjątków, i zobowiązanie do ujęcia wybranych zadań w budżecie miasta na rok przyszły. Także zainteresowanie radnych, choć wymuszone dysfunkcjami w realizacji poprzednich edycji, jest pozytywnym przejawem. Na minus trzeba zapisać wielkość puli środków oddanych do bezpośredniej decyzji mieszkańców oraz struktura jej podziału środków, co powoduje, że mieszkańcy mogą bezpośrednio zdecydować o realizacji kilku zadań, których wpływ na funkcjonowanie miasta jest stosunkowo ograniczony, choć niewątpliwie zaspokaja 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 BO ZW nie zaspokaja? Także polityka informacyjna, zawartość strony internetowej, niekompletność dokumentacji (w szczególności dotyczącej zmian w Regulaminie, czy weryfikacji wniosków), brak informacji o postępach w realizacji zadań to słabość realizacji BO ZW.

Realizacja BO ZW 2016 przebiegała zgodnie z założeniami i w trakcie zewnętrznego monitoringu nie dostrzeżono zjawisk mogących kwestionować wyniki procedury – w przeciwieństwie do roku poprzedniego, kiedy to doszło do fałszowania podpisów.

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu edycji BO ZW 2016 rekomenduje się rozważenie przez organizatorów wprowadzenie następujących zmian w Regulaminie i realizacji budżetu obywatelskiego w Zduńskiej Woli:

- usunięcia zapisów i wymogów niepotrzebnych i trudnych do wyegzekwowania (w szczególności chodzi tu o zapis: „nie jest całkowicie ubezwłasnowolniony” i wymóg opracowania szczegółowego kosztorysu, podania numeru PESEL we wniosku;
- utworzenie oddzielnej strony internetowej BO ZW lub rozbudowę zawartości poświęconej jej zakładki;
- publikację na stronie internetowej w zakładce BO ZW informacji na temat opracowania zmian do Regulaminu, wyników ewaluacji poprzednich edycji;
- publikację na stronie internetowej BO ZW informacji na temat weryfikacji wniosków (np. poprzez zamieszczenie „Kart analizy wniosków”, oczywiście z zabezpieczeniem danych osobowych);
- aktywizację społeczności lokalnej do udziału w BO ZW, w szczególności rekrutujących się z grup defaworyzowanych (np. poprzez organizację różnorodnych działań: spotkań, forum dyskusyjnego, punktów wsparcia – dobre praktyki w tym zakresie oferują: Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Konin, Legnica);
- udostępnianie formularzy papierowych w wielu instytucjach miejskich (Urządzie Miasta, ośrodkach pomocy społecznej, kultury i innych);
- zebranie, opracowanie i publikację szczegółowych statystyk głosowania, co umożliwi pełniejszą ocenę przeprowadzonego procesu i jego efektów.

Realizację niektórych z powyższych propozycji można powierzyć podmiotom zewnętrznym (organizacjom pozarządowym, mieszkańcom).

Szczegółowe wyniki monitoringu z zastosowaniem „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym” prezentujemy w Aneksie do niniejszego raportu.

<sup>35</sup> Wyliczony szacunkowo.