



## **SKONTROLUJ JAK DZIAŁA BUDŻET OBYWATELSKI W TWOJEJ GMINIE**

Raport końcowy

Opracowanie:

Ryszard Skrzypiec

Grzegorz Wójkowski

Paweł Wyszomirski

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 autorów raportu:

Ryszard Skrzypiec (Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej):

[obal.rskrzypiec@gmail.com](mailto:obal.rskrzypiec@gmail.com)

Grzegorz Wójkowski (Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides): [grzegorz@bonafides.pl](mailto:grzegorz@bonafides.pl)

Paweł Wyszomirski (Fundacja Napraw Sobie Miasto):

[pawel.wyszomirski@gmail.com](mailto:pawel.wyszomirski@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

Wprowadzenie.....	4
Streszczenie.....	5
CZĘŚĆ OGÓLNA	
I. Po co nam budżet obywatelski?.....	7
II. Kontrola społeczna budżetu obywatelskiego.....	8
Monitoring jako metoda kontroli realizacji budżetu obywatelskiego.....	8
Doświadczenia monitoringu realizowanego w ramach projektu.....	10
III. Aktorzy budżetu obywatelskiego.....	12
Mieszkańcy w procesie budżetu obywatelskiego.....	12
Radni w budżecie obywatelskim.....	14
Jednostki pomocnicze i organizacje pozarządowe.....	15
IV. Polityka informacyjna w sprawie budżetu obywatelskiego.....	16
CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
V. Przegląd rozwiązań w poszczególnych etapach budżetu obywatelskiego.....	18
Tworzenie zasad (regulaminu).....	18
Składanie propozycji.....	19
Weryfikacja złożonych wniosków.....	21
Wybór zadań (głosowanie).....	22
Realizacja wybranych zadań.....	24
Ewaluacja i zmiany w regulaminie.....	26
Warunki wdrożenia budżetu obywatelskiego.....	27
VI. Podsumowanie, wnioski i rekomendacje.....	28
Aneks.....	30

# Wprowadzenie

Niniejszy raport jest rezultatem projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”, który w okresie od września 2014 roku do kwietnia 2016 roku realizowało Stowarzyszenie Bona Fides, w partnerstwie z Ośrodkiem Badania Aktywności Lokalnej, działającym przy Spółdzielni Kooperatywa Pozarządowa z Warszawy. Celem projektu – współfinansowanego przez Fundację im. S. Batorego z Funduszy EOG w ramach Programu Obywatele dla Demokracji – było wypracowanie mechanizmów, które ułatwią różnym aktorom lokalnej wspólnoty samorządowej stosowanie budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), a zwłaszcza:

1) **Władzom samorządowym:** wypracowanie i podjęcie racjonalnych decyzji co do celu uruchomienia tego mechanizmu, opracowania procedur regulujących jego funkcjonowanie i wyznaczenia zakresu działania mechanizmu: a) finansowego (wielkość kwoty oddanej do bezpośredniego rozdysponowania przez mieszkańców) i b) przedmiotowego (rodzaj 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.

2) **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.

3) **Mieszkańcom:** umożliwienie pełnoprawnego udziału we wszystkich etapach budżetu obywatelskiego (od projektowania zasad (regulaminu), 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, o czym szerzej w rozdziale II, poświęconym społecznej kontroli budżetu obywatelskiego.

Raport składa się z dwóch głównych części: syntetycznej i analitycznej. W tej pierwszej znalazły się rozdziały poświęcone:

- a) idei budżetu obywatelskiego, w którym próbujemy odpowiedzieć na pytanie, czym ma być budżet obywatelski w danym samorządzie,
- b) społecznej kontroli budżetu obywatelskiego, w którym próbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwa jest społeczna kontrola budżetu obywatelskiego,
- c) aktorom budżetu obywatelskiego, w którym próbujemy odpowiedzieć na pytania o miejsce, rolę i znaczenie poszczególnych kategorii uczestników, ze szczególnym uwzględnieniem mieszkańców i radnych, w budżecie obywatelskim,
- d) polityce informacyjnej samorządu w budżecie obywatelskim, w którym próbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy samorząd stosuje odpowiednie narzędzia promocyjne i edukacyjne na każdym z etapów budżetu obywatelskiego.

W drugiej części znalazły się rozdziały poświęcone przeglądowi rozwiązań stosowanych w ramach procedury budżetu obywatelskiego dotyczących zarówno podstawowych etapów jego realizacji (tworzenie regulaminu, składanie i weryfikacja propozycji, wybór zadań, ewaluacja), a także warunków realizacji samego procesu (czas, pula środków, powiązanie z politykami miejskimi, strona organizacyjna i wykorzystywane zasoby). Układ tej części jest zgodny z układem narzędzia opracowanego i testowanego w trakcie realizacji projektu.

Raport spinają streszczenie oraz podsumowanie, w którym zebrano najważniejsze obserwacje, wnioski i rekomendacje odnoszące się zarówno do organizacji budżetu obywatelskiego, jak i jego monitorowania. Na końcu raportu zamieszczono aneks, w którym znalazł się wykaz monitorowanych gmin oraz narzędzie wykorzystywane podczas monitoringu.

## Streszczenie

Zainteresowanie procedurą budżetu obywatelskiego, a w szczególności monitoringiem ich realizacji w Polsce, to odpowiedź na lawinowy w ostatnim czasie wzrost liczby gmin, które go wdrożyły, zaspokojenie potrzeby interesowania się tym, co nowe w funkcjonowaniu społeczności lokalnych oraz konieczność poszerzania obszarów życia społecznego poddawanych kontroli społecznej i rozwoju metod tejże kontroli. Wszystkie te elementy przyczyniły się do realizacji projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”, którego celem było wypracowanie i przetestowanie metod i narzędzi monitorowania na bieżąco i ex post realizacji tej procedury w samorządach szczebla lokalnego oraz implementacja idei kontroli społecznej i monitoringu różnych aspektów życia publicznego w środowisku lokalnym.

Projekt polegał na wyznaczeniu zakresu monitoringu, wybraniu metod jego realizacji, opracowaniu narzędzia do monitoringu, wykonaniu pilotażu tego narzędzia, jego korekcie oraz przeprowadzeniu właściwego badania. Etap pilotażowy projektu zrealizowano jesienią 2014 roku w 6 gminach województwa śląskiego, natomiast etap badania właściwego od marca do końca roku 2015 r. w 6 gminach z etapu pilotażowego i 12 dodatkowych z terenu 9 województw.

Uruchomienie procedury budżetu obywatelskiego, w powszechnym przekonaniu podejmujących się tego wyzwania, ma służyć zwiększeniu partycypacji mieszkańców w zarządzaniu samorządem lokalnym, aforystycznie określanym terminem „odzyskanie miasta”. W praktyce jednak – głównie z uwagi na uwarunkowania zadań możliwych do realizacji w ramach tej procedury: pula środków, typ zadania, maksymalny koszt, czas realizacji – pozostaje to niespełnioną obietnicą. Mieszkańcy zasadniczo mogą wskazać zadania, które zaspokajają tylko niektóre z ich potrzeb, natomiast ani nie rozwiązują problemów wspólnoty, ani nie zaspokajają potrzeb tych grup i kategorii społecznych, które nie są aktywnymi uczestnikami życia publicznego.

Budżet obywatelski mieści się w katalogu instrumentów konsultacji społecznych, choć jest nierzadko przeregulowany w stopniu zbliżającym go do referendum lokalnego, co poniekąd jest wynikiem żądań samych mieszkańców, którzy nie darzą zaufaniem władarzy swoich gmin. To znaczy, że budżet obywatelski – podobnie zresztą jak wiele innych działań w sferze partycypacji społecznej – nie znajduje oparcia w jednej z podstawowych zasad, jaką jest właśnie wzajemne zaufanie.

Monitoringiem w ramach projektu objęto wszystkie elementy realizacji budżetu obywatelskiego w wybranych gminach: od sposobu tworzenia i treści regulaminu, przez wszystkie etapy (składanie, weryfikacja, wybór i realizacja zadań, ocena efektów zastosowania procedury), po warunki jego wdrażania (aktorzy, polityka informacyjna, pula środków, czas trwania, powiązanie z politykami lokalnymi i strona organizacyjna, w tym poniesiony koszty finansowe, zaangażowane kadry i wysiłek organizacyjny).

Na podstawie przeprowadzonego badania możemy sformułować następujące wnioski oraz pytania:

1. Budżet obywatelski stał się mechanizmem rządzenia w polskich samorządach, który po raz pierwszy w tak dużym stopniu zaangażował mieszkańców w ich kształtowanie. W przeciwieństwie do innych mechanizmów o podobnym charakterze, jak fundusze sołeckie, inicjatywa lokalna, inicjatywa uchwałodawcza, które nie zyskały aż takiej popularności. **Można wręcz mówić o swoistej modzie na budżety obywatelskie w Polsce.** Jednak uruchomienie tej procedury przez dany samorząd właściwie nie ma związku z innymi działaniami wzmacniającymi partycypację społeczną, np. z wysokością środków z budżetu samorządu przekazywanych na finansowanie działalności organizacji pozarządowych czy inicjatywą uchwałodawczą.
2. Zgodnie z ideą naczelną, budżet obywatelski powinien być procesem partycypacji społecznej, natomiast w polskiej rzeczywistości bywa raczej procedurą administracyjną – odmianą konsultacji społecznych, w skrajnych przypadkach nazbyt bliską referendum lokalnego. O czym decyduje przeregulowanie ich regulaminów, które nierzadko dokonuje się na żądanie aktywnych mieszkańców. To wyraz powszechnego braku zaufania wobec lokalnych władz.
3. Procedury budżetu obywatelskiego realizowane w naszym kraju w dużym stopniu **mają charakter rywalizacyjny i premiują jednostkową kreatywność kosztem deliberacji i wspólnotowości.** Decyduje

o tym m. in. sposób dokonywania wyboru zadań do realizacji, często w formie jednokrotnego wyboru, czy ułatwienia dla zgłaszania wniosków przez pojedyncze osoby (na przykład likwidacja wymogów uzyskania określonej liczby poparców pod projektem). **Różnorodne formy deliberacji, uzgadniania priorytetów i zadań na poziomie społeczności stosowane są sporadycznie.** Jeśli do tego dochodzi, to spontanicznie i raczej w gronie klik i koterii niż wspólnot. Nierzadko przybiera to postać tzw. „taktycznego” składania wniosków i głosowania, co w efekcie prowadzi do wyboru minimalnej liczby zadań (jednego-dwóch w danym obszarze/dzielnicy). **Osłabia to wpływ mieszkańców i, wydaje się, przeczy zasadzie partycypacji.**

4. Ważnym pytaniem na etapie tworzenia procesu i jego ewaluacji jest **pytanie o rolę władz samorządowych** w tej procedurze: czy ma być przeźroczysta, neutralna? To znaczy, jak głęboko władze i administracja mogą/ powinny ingerować w treść składanych przez mieszkańców propozycji zadań? Czy powinny akceptować wszystkie ich pomysły? Dotykamy tu relacji budżetu obywatelskiego z politykami miejskimi, z którymi – jak wynika z przeprowadzonych monitoringów – są dość słabo powiązane. Konieczność uwzględnienia przez wnioskodawców zapisów obowiązujących strategii, programów czy planów działania samorządu stosunkowo rzadko pojawia się w katalogu warunków dopuszczalności zgłaszanych zadań. Tu przede wszystkim zapisuje się wymogi wynikające z ogólnych warunków prawnych i ustrojowych (zgodność z prawem i kompetencjami samorządu; status terenu; ograniczenia kosztowe, w tym także utrzymanie zrealizowanej inwestycji; możliwość realizacji zadania w trakcie roku budżetowego).

5. Kolejne istotne pytanie dotyczy tego, **jakie kategorie społeczne uczestniczą** (klasa średnia, miejscy aktywiści, osoby kreatywne, potrafiące posługiwać się internetem), **a jakie nie uczestniczą** (osoby rekrutujące się z grup defaworyzowanych, dysfunkcyjnych) w budżecie obywatelskim? Na to, że jest to jeden z nierozwiązanych problemów może wskazywać analiza realizowanych zadań, które w większości nie służą rozwiązywaniu problemów społeczności lub istotnych kategorii i grup (np. związane z funkcjonowaniem systemu oświaty, ochrony zdrowia, kultury czy komunikacji), natomiast z pewnością pozwalają zaspokoić potrzeby grup i jednostek aktywnych społecznie. Zresztą rola mieszkańców zbyt często ogranicza się wyłącznie do dwóch etapów: składania projektów i głosowania nad tymi, które zostały pozytywnie zweryfikowane, zaś z reguły wyłączeni są z pozostałych, nie mniej ważnych etapów, czyli przede wszystkim przygotowania zasad, realizacji zadań i oceny całej procedury.

6. Zasadniczo **realizacja kolejnych edycji budżetów obywatelskich odbywa się bez dokonania oceny dotychczasowych doświadczeń lub takie oceny prowadzone są ad hoc**, bez wykorzystania właściwych metod ewaluacyjnych. Pomimo tego praktycznie w każdym przypadku wprowadzono zmiany w zasadach realizacji kolejnej edycji. Czasem podyktowane rozstrzygnięciami nadzoru prawnego Wojewody, a czasem krytyką ze strony uczestników i zewnętrznych obserwatorów, choć poziom kontroli społecznej tego fenomenu należy ocenić jako stosunkowo niski.

7. **Powszechny jest brak informacji o kosztach realizacji procedury budżetu obywatelskiego:** zaangażowaniu kadr (urzędników, pracowników jednostek organizacyjnych, radnych), poniesionych wydatkach (np. na prowadzenie kampanii promocyjnych) czy wykorzystanych zasobach (np. użyczonych lokalach i obiektach komunalnych).

8. Pomimo swoistej „mody”, **zainteresowanie i udział w budżecie obywatelskim należy uznać za umiarkowane.** Frekwencja głosujących okazuje się o wiele niższa niż i tak niska frekwencja w wyborach władz tych organów. Być może – pomijając wszelkie inne przyczyny, dla których społeczeństwo nie uczestniczy w życiu publicznym – wynika to z faktu, że mieszkańców nie interesuje decyzja w sprawie placu zabaw czy siłowni na świeżym powietrzu, ponieważ chcieliby zdecydować o innych, bardziej istotnych problemach?

9. Deklarowane cele, uzasadniające uruchomienie budżetu obywatelskiego w badanych gminach, szczególnie te w zakresie wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego czy partycypacji społecznej, **nie są realizowane**, przede wszystkim z powodu braku w tych procedurach narzędzi temu służących. Tym samym budżety obywatelskie tylko w minimalnym stopniu realizują obietnicę o zwiększeniu wpływu mieszkańców na funkcjonowanie samorządu terytorialnego (tzw. „odzyskanie miasta”).

10. Wdrażane w polskich samorządach budżety obywatelskie **powinny spełniać minimalne standardy uspołecznienia**, przejrzystości i jawności procedury, być otwarte i przyjazne dla potencjalnych uczestników, zapewniać przestrzeń dla deliberacji, wspierać aktywność mieszkańców oraz charakteryzować się długofalowym myśleniem. Te, które ich nie spełniają, są dysfunkcyjne, powstały tylko z mody, i które nie wzbudzają większego zainteresowania, nie powinny być realizowane. Są inne metody wspierania aktywności



społecznej mieszkańców, które z powodzeniem można wykorzystywać w rządzeniu w samorządzie.

11. Wyniki projektu potwierdzają, że **możliwe jest monitorowanie** – na bieżąco i ex post – realizacji budżetu obywatelskiego w konkretnym samorządzie. O tym, że warto to robić, najlepiej świadczy fakt, że w większości przypadków sformułowane przez nas uwagi i rekomendacje zostały – w większym lub mniejszym stopniu – uwzględnione przy projektowaniu zasad (regulaminów) kolejnych edycji. Prowadzenie takich monitoringów wymaga jednak zaangażowania, systematyczności i organizacji pracy. Liczymy, że pomocne może się w tym okazać opracowane i przetestowane w trakcie projektu narzędzie oraz doświadczenia i rezultaty kilkunastu wykonanych monitoringów zebrane w raportach udostępnionych na stronie internetowej projektu.

## CZĘŚĆ OGÓLNA

### I. Po co nam budżet obywatelski?

Budżet obywatelski w polskiej praktyce pełni różnorodne funkcje w samorządach terytorialnych. Powody wprowadzenia tego mechanizmu w danej gminie bywają bardzo różne. Często jednak są one niewyrażone lub nawet nieuświadomione. W Polsce na pewno w ostatnim czasie możemy mówić wręcz o modzie na budżety obywatelskie i czasem wydaje się, że jest to jedyny powód, dla którego dana gmina podejmuje się jego realizacji.

W momencie zaszczepiania tej idei w naszym kraju głównie odwoływano się do doświadczeń z brazylijskiego Porto Alegre. Tam proces stanowienia budżetu obywatelskiego jest elementem szerokiego włączenia mieszkańców we współzarządzanie miastem. Istotnym elementem tamtejszych działań jest dbanie o włączenie przedstawicieli najbiedniejszych grup społecznych.<sup>1</sup>

W Polsce od 2011 r., gdy ruszył pierwszy budżet obywatelski w Sopocie, element włączenia osób z grup wykluczonych lub szerszego udziału mieszkańców w procesie współzarządzania miastem nie był eksponowany jako istotny aspekt tej idei. Jest to na pewno jedna z niespełnionych obietnic idei budżetów obywatelskich w naszym kraju.

Analiza dokumentacji związanej z tymi procedurami w monitorowanych gminach (częściej dodatkowych informacji publikowanych na stronach internetowych BO niż samych regulaminów) pozwala wyodrębnić wiele różnorodnych powodów uruchomienia tego mechanizmu, jednak najczęściej jest traktowany jako mechanizm partycypacji obywatelskiej, dzięki któremu mieszkańcy są włączani w:

- 1) zarządzanie gminą, poprzez podejmowanie decyzji o jej rozwoju (np. Bielsko-Biała),
- 2) ustalanie priorytetów społeczności lokalnej z perspektywy jej wspólnego dobra (np. Kielce),
- 3) współdecydowanie o części wydatków z budżetu gminy (np. Chorzów, Kęty, Kielce, Konin, Legnica, Opole, Ruda Śląska, Zduńska Wola),
- 4) współdecydowanie o przedsięwzięciach gminy i uczestnictwo w projektowaniu wydatków na zadania realizowane w miejscu zamieszkania uczestników (np. Jaworzno, Częstochowa, Kędzierzyn-Koźle, Legnica, Konin, Ruda Śląska).

Mieszkańców angażujących się w budżet obywatelski wyposaża się w „prawo do miasta” (którego jednak nie zabiera się tym, którzy już je posiadają (burmistrzom, prezydentom, radnym, urzędnikom), ale rozszerza je na tych, którym dotychczas nie zostało ono przyznane albo z niego nie korzystali).

W efekcie budżet obywatelski z jednej strony ma być procesem o zróżnicowanym charakterze, np.:

- 1) konsultacji społecznych (Jaworzno, Kędzierzyn-Koźle, Kęty, Sochaczew),
- 2) decentralizacji władzy na poziomie samorządu lokalnego (Bielsko-Biała).

<sup>1</sup> Por. R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, wstęp Jan Sowa, Korporacja ha!art, Kraków 2007.

Z drugiej ma służyć realizacji różnorodnych celów:

- 1) wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego i systemu demokratycznego (Konin, Pszczyna), więzi lokalnych (Kielce, Zduńska Wola) czy zaufania mieszkańców gminy do samorządu i jego reprezentantów (Bielsko-Biała);
- 2) podnoszeniu poziomu aktywizacji społeczności lokalnej na rzecz poprawy jakości życia społecznego (Pszczyna, Zduńska Wola);
- 3) pozyskiwaniu ważnych informacji o funkcjonowaniu gminy (Bielsko-Biała) lub występujących na jej terenie problemach społecznych wymagających rozwiązania (Kęty);
- 4) edukacji mieszkańców w zakresie mechanizmów funkcjonowania miasta (Kielce);
- 5) promowaniu innowacyjności i przedsiębiorczości;
- 6) zwiększaniu poczucia odpowiedzialności za zadanie zrealizowane w obrębie osiedla i wpływaniu na proces włączania się mieszkańców w poprawę bezpieczeństwa (Kędzierzyn-Koźle).

Wyniki monitoringu powinny, obok odpowiedzi na pytania o poprawność, efektywność, transparentność realizacji budżetu obywatelskiego, pozwolić także zweryfikować realizację powyższych obietnic. Wynik weryfikacji zaprezentujemy w Podsumowaniu.

## II. Kontrola społeczna budżetu obywatelskiego

### Monitoring jako metoda kontroli realizacji budżetu obywatelskiego

Istotnym elementem procedur rządzenia instytucjami publicznymi jest nadzór nad przebiegiem, rezultatami i skutkami podejmowanych decyzji i wdrażanych działań. Kapitalnie w ten proces wpisuje się kontrola społeczna realizowana przez indywidualnych mieszkańców, organizacje pozarządowe, inicjatywy nieformalne bądź inne podmioty niepubliczne (nie mające powiązań z władzą i administracją rządową, samorządową, w szczególności z podmiotem, którego działanie zamierza się kontrolować) i nie biznesowe. Jedną z wielu metod możliwych do zastosowania w ramach kontroli społecznej realizacji budżetu obywatelskiego jest monitoring, rozumiany jako „zaplanowane, usystematyzowane oraz prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej, będące elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy”. To znaczy, że monitoring łączy w sobie: badanie przeprowadzone metodami i technikami charakterystycznymi dla postępowania naukowego (np. obserwacja, wywiad, ankieta, analiza dokumentów, eksperyment i inne) oraz interwencję, której celem jest zmiana działania monitorowanej instytucji. Zakłada się, że interwencje podejmowane w ramach działalności monitoringowej mają charakter pokojowy. Obok funkcji poznawczej i wspierającej działania podejmowane w interesie publicznym monitoring pełni także funkcję profilaktyczną. Istota tej ostatniej funkcji opiera się na przekonaniu, „że nawet sama obserwacja poczynań administracji publicznej wpływa na przestrzeganie przez nią prawa<sup>2</sup>.

Zatem monitoring realizacji budżetu obywatelskiego w wybranej (swojej) gminie polega na śledzeniu przebiegu poszczególnych jego etapów, gromadzeniu i analizie danych – najczęściej przy zastosowaniu specjalnie w tym celu przygotowanych narzędzi, jak to, które zostało opracowane i wykorzystane w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”<sup>3</sup> – opracowaniu wyników tych działań oraz formułowaniu wniosków i rekomendacji (często w odniesieniu do opracowanych zestawów standardów, przykładów dobrych praktyk), a także publicznej prezentacji wyników tego działania.

<sup>2</sup> M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*, Warszawa 2003, s. 13; R. Skrzypiec, *Monitoring jako forma rzecznictwa obywatelskiego i wzmocnienia przestrzegania praw człowieka*. W: W. Klaus i M. Niełacna (red.), *Przestrzeganie praw osób pozbawionych wolności. O monitorowaniu jednostek penitencjarnych*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> Choć ich stosowanie w tego typu działaniach nie musi być konieczne, a monitoring można prowadzić ad hoc, bez jakichkolwiek narzędzi, bez stosowania procedur, ograniczając się wyłącznie do przeglądania oficjalnych dokumentów urzędowych, doniesień medialnych, działań aktorów/uczestników procedury budżetu obywatelskiego, uczestnicząc w publicznych spotkaniach i innych przejawach jego realizacji. Zgodnie z zasadą, że już samo zainteresowanie ma znaczenie na przebieg procesu.



Monitoring pozwala zatem (na bieżąco) identyfikować odstępstwa od planów, sygnalizować je organizatorom, uczestnikom i opinii publicznej oraz podejmować interwencje w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń. Zaś po jego zakończeniu sformułować wnioski i rekomendacje oraz podejmować działania rzecznicze mające na celu zmianę zasad organizacji budżetu obywatelskiego (regulaminu) i/lub sposób jego realizacji.

Warto pamiętać, że monitoring to metoda różna od innych, pokrewnych metod postępowania, jak np. ewaluacja czy audyt. Ewaluacja to badanie prowadzone z użyciem zróżnicowanych metod, które określa wartość polityki, programu, projektu, strategii lub zadania w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i na podstawie konkretnych informacji, które zostają zinterpretowane za pomocą odpowiedniej metodologii. Ewaluacja koncentruje się na takich aspektach, jak: efektywność wykorzystanych zasobów, adekwatność zastosowanych metod, trwałość uzyskanych rezultatów. Jest to ocena, która służy dialogowi, konstruktywnym zmianom i rozwojowi. Natomiast audyt weryfikuje zgodność działania z założeniami, pewnym zewnętrznym i uniwersalnym wzorcem (normą, np. ISO), przepisami prawa, określonymi procedurami realizacji (standardami). Audyt bliski jest instrumentom kontroli i nadzoru.

Budżet obywatelski to nowy mechanizm zarządzania w samorządach lokalnych. Jego historia w Polsce sięga co najwyżej 5 lat, zaś, granicząca z modą, popularność (w 2015 r. procesy budżetu obywatelskiego prowadziło ponad 170 gmin) i gwałtowny ilościowy rozwój, w dużej mierze można przypisać przygotowaniom do kampanii wyborczej do władz samorządów gminnych w roku 2014. Stąd też ważne jest, aby od samego początku jego stosowanie stało się przedmiotem zainteresowania, przede wszystkim tych, których efekty będą najbardziej dotyczyć, czyli członków lokalnych społeczności. Takie przyglądanie się już od pierwszych edycji zwiększa szanse na uchronienie tych procedur przed niemożliwymi do naprawienia dysfunkcjami, które sprawiają, że stosowany mechanizm i uzyskiwane efekty okażą się nieprzydatne lub wręcz szkodliwe dla organizatorów (władze i administracja samorządowa), uczestników (projektodawcy i wybierający) i korzystających (lokalne wspólnoty, mieszkańcy, instytucje publiczne i prywatne).

Tak rozumiany monitoring, jak to już wcześniej powiedziano, mogą, a nawet powinni realizować bezpośrednio zainteresowani, czyli mieszkańcy danej gminy, choć istotne jest, aby rozdzielić role uczestnika procedury (w szczególności współdecydenta, uczestnika etapów tworzenia regulaminu, weryfikacji składanych aplikacji, wyboru projektów i oceniającego uzyskane efekty, a przede wszystkim wnioskodawcy) i monitorującego. Rozdzielenie tych funkcji zwiększa wiarygodność formułowanych ocen, uwag i rekomendacji (nie tylko krytycznych) i sprzyja skuteczności interwencji na rzecz wprowadzenia postulowanych zmian.

Wyniki projektu realizowanego w 18 gminach upoważniają do stwierdzenia, że ten aspekt realizacji budżetów obywatelskich jest zasadniczo słabo rozwinięty. W większości monitorowanych gmin nie zidentyfikowaliśmy podmiotów, ani działań systematycznie śledzących realizację procedury i uzyskane efekty. Co jednak nie znaczy, że realizacja budżetu obywatelskiego w ogóle nie wzbudzała zainteresowania mieszkańców. To jednak w większości przypadków miało charakter niesystematyczny, nieustrukturyzowany (nieuporządkowany), wycinkowy.

Do wyjątków należy Kędzierzyn-Koźle, gdzie Fundacja Wiedzieć Więcej od pierwszej edycji prowadzi systematyczny monitoring całej procedury. Wnioski i spostrzeżenia Fundacji na temat realizacji ostatniej edycji budżetu obywatelskiego w gminie zamieszczone zostały w opracowaniu „Monitoring budżetu obywatelskiego w Kędzierzynie-Koźlu. Raport 2015”. W tym przypadku także jednak nie można powiedzieć o roli czysto kontrolującej, bo Wiedzieć Więcej, poza monitorowaniem procesu, jest także autorem własnych wniosków do budżetu obywatelskiego. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Częstochowie, gdzie proces jest od początku monitorowany i ewaluowany. Całość działań prowadzi samorząd we współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym zwłaszcza Polskim Instytutem Mediacji i Integracji Społecznej. Także w Koninie i Kielcach lokalne organizacje pozarządowe (Stowarzyszenie Akcja Konin czy Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje) obserwują przebieg budżetu obywatelskiego w swoich miastach, jednak łącząc to z zaangażowaniem w sam proces.

Najpopularniejsze formy zainteresowania mieszkańców procedurą budżetem obywatelskiego w innych miastach, to:

- 1) prowadzenie portali społecznościowych – zakładane przez osoby, organizacje spoza władzy i administracji samorządowej, służą raczej dyskusji o realizacji budżetu obywatelskiego niż promocji (samego mechanizmu i poszczególnych projektów) (np. Kielce, Konin, Opole, Tarnów, Częstochowa);
- 2) incydentalne interwencje w sprawie realizacji budżetu obywatelskiego podejmowane przez lokalne organizacje pozarządowe (np. Legnica), radnych (np. Kielce, Zduńska Wola), mieszkańców (np. Kęty, Pszczyna);
- 3) publikacje w mediach lokalnych (w wielu gminach, choć, poza wielkimi miastami, trudno mówić o nadmiarze publikacji medialnych);
- 4) (z reguły) krytyczne opinie formułowane przez oponentów politycznych u progu lub w trakcie rywalizacji wyborczej.

Jednak zasadniczo w roku nie wyborczym zaobserwowano zmniejszenie się liczby dwóch ostatnich typów zainteresowania budżetem obywatelskim, czyli krytykę ze strony mediów (nie zaś informowanie czy promowanie), a w szczególności ze strony oponentów politycznych.

## **Doświadczenia monitoringu realizowanego w ramach projektu**

Monitoring realizacji budżetów obywatelskich w wybranych 18 gminach w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie” został zrealizowany z wykorzystaniem analizy danych zastanych – urzędowych i doniesień medialnych – oraz uzupełniająco badań reaktywnych – wywiady osobiste i telefoniczne z osobami zaangażowanymi w realizację budżetu obywatelskiego, przede wszystkim z reprezentantami władzy i administracji samorządowej, ale także strony społecznej.

Wyniki badania zostały publicznie zaprezentowane w trakcie otwartych debat, które zrealizowano w wybranych gminach. Podstawową techniką gromadzenia danych było śledzenie stron internetowych związanych z budżetem obywatelskim i samorządem gminnym. Zebrane dane opracowano przy zastosowaniu autorskiego „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym”. Narzędzie w formie listy pytań otwartych, półotwartych i zamkniętych pozwala zgromadzić informacje i dokonać oceny następujących aspektów realizacji budżetu obywatelskiego w wybranej gminie:

- 1) tworzenie regulaminu;
- 2) funkcjonowanie zespołu/ów ds. budżetu obywatelskiego;
- 3) wdrożenie procedury, w tym: a) system informacji o budżecie obywatelskim, b) składanie wniosków, ich ocena i wybór zadań do realizacji; c) realizacja wybranych zadań; e) ewaluacja realizacji i osiągniętych rezultatów;
- 4) problemy horyzontalne (ogólne), w tym: a) relacje budżetu obywatelskiego z politykami publicznymi obowiązującymi w monitorowanej gminie, b) efekty społeczne wdrożenia budżetu obywatelskiego;
- 5) zasoby budżetu obywatelskiego, w tym: a) pula środków oddanych do rozdysponowania przez mieszkańców, b) zasoby niezbędne do wdrożenia procedury.

Narzędzie w wersji edytowanej i do pobrania zamieszczono na stronie internetowej projektu:

<http://bonafides.pl/projekty/realizowane/skontroluj-dziala-budzet-obywatelski-twojej-gminie/>.

Projekt składał się z kilku etapów:

- 1) przygotowawczego, w trakcie którego opracowano narzędzie do monitorowania realizacji budżetu obywatelskiego;
- 2) pilotażowego, w trakcie którego przetestowano narzędzie w sześciu miastach województwa śląskiego; wyniki tego badania w postaci 6 raportów z poszczególnych miast i raportu zbiorczego dostępne są na stronie internetowej projektu <http://bonafides.pl/projekty/realizowane/skontroluj-dziala-budzet-obywatelski-twojej-gminie/>; rezultaty monitoringu zaprezentowano w 3 wybranych miastach w trakcie otwartych debat; ten etap realizowano pomiędzy listopadem 2014 r. a lutym 2015 r.
- 3) właściwego, w trakcie którego przeprowadzono monitoringi w 18 gminach o różnym statusie

(10 miast na prawach powiatu, 7 miast, w tym 6 powiatowych i 1 gmina wiejska) z 9 województw, w tym w 6 monitorowanych na etapie pilotażu; wyniki tego badania w postaci 18 raportów z poszczególnych miast dostępne są na stronie internetowej projektu; rezultaty monitoringu zaprezentowano w 6 wybranych miastach w trakcie otwartych debat, w tym w 2, w których prezentowano wyniki pilotażu; ten etap realizowano pomiędzy marcem 2015 r. a lutym 2016 r.

4) końcowego, w trakcie którego opracowano niniejszy raport podsumowujący oraz skorygowano narzędzie; ten etap realizowano w marcu i kwietniu 2016 r.

Listę gmin monitorowanych w etapach pilotażowym i właściwym prezentujemy w Aneksie do niniejszego raportu.

Istotnym elementem działań strażniczych realizowanych w formie monitoringu jakiejś procedury jest oddziaływanie na rzeczywistość będącą przedmiotem ich zainteresowania i to zarówno na płaszczyźnie regulacji, jak i praktyki. Ten cel przyświecał również monitoringowi realizacji budżetów obywatelskich w wybranych gminach. Wywołaniu tego procesu służyło zarówno upublicznianie raportów z monitoringu, jak i publiczne debaty. Z uwagi na konstrukcję projektu możemy odnieść się do tego aspektu jedynie w gminach monitorowanych dwukrotnie: w pilotażu i właściwym monitoringu. Choć na marginesie warto zauważyć, że także w wielu innych samorządach, również tych monitorowanych wyłącznie w drugiej edycji projektu, zaobserwowaliśmy podejmowanie działań modyfikujących proces.

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu stwierdzamy, że praktycznie w każdym z dwukrotnie monitorowanych budżetów obywatelskich wprowadzono większe (Pszczyna) lub mniejsze (Bielsko-Biała) zmiany w zasadach jego organizacji. Co prawda tylko częściowo działało się to wyłącznie pod wpływem monitoringu, ale niewątpliwie odgrywał on w tym procesie ważną rolę (choć np. w Jaworznie konieczność zmian wynikała głównie z rozstrzygnięcia nadzoru prawnego Wojewody).

W żadnej z gmin zmiany w budżecie obywatelskim nie miały charakteru rewolucyjnego, na przykład poprzez odejście od modelu plebiscytnego (wybór propozycji konkretnych zadań o niewielkiej skali w formie głosowania) premiującego indywidualną kreatywność, konkurencję i sprawność posługiwania się mechanizmami PR na rzecz deliberacyjnego (rozwiązywanie ważnych dla lokalnej społeczności problemów w formie uzgadniania priorytetów, diagnozy potrzeb lokalnych) premiującego dialog, uwzględnianie, uświadamianie zróżnicowania potrzeb wewnątrz lokalnej wspólnoty.

W miarę gruntownie zmieniono zasady organizacji budżetu obywatelskiego w Pszczynie, natomiast w większości kosmetyczne zmiany (w formularzach) wprowadzono w Bielsku-Białej. W pozostałych gminach zakres wprowadzonych zmian mieścił się gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami.

Wprowadzane zmiany dotyczyły zarówno zapisów regulaminów, jak i organizacji procesu i dotyczyły następujących aspektów budżetu obywatelskiego.

#### 1. Rozdysponowanie środków:

- podział puli na środki na realizację zadań i utrzymanie powstałych obiektów (Jaworzno);
- określenie sposobu wykorzystania środków nierozdysponowanych w wyniku głosowania (Bielsko-Biała).

#### 2. Warunki udziału:

- podmiotowe: a) zniesienie ograniczenia wieku i zameldowania w przypadku osób upoważnionych do składania i poparcia wniosków oraz ich wyboru (Jaworzno<sup>4</sup>); b) dopuszczenie do uczestnictwa w całej procedurze mieszkańców, którzy nie posiadają formalnego zameldowania w mieście (Chorzów);
- przedmiotowe: a) zawężenie możliwości realizacji zadania wyłącznie do terenów, do których gmina posiada tytuł prawny, pod warunkiem zapewnienia nieograniczonego dostępu do zrealizowanej inwestycji (Jaworzno); b) wyodrębnienie środków na projekty realizowane w jednostkach pomocniczych gminy (Pszczyna);
- proceduralne: a) umożliwienie odwołania się od negatywnej oceny złożonego wniosku (Bielsko-Biała, Pszczyna); b) zagwarantowanie prawa wnioskodawcy do wglądu do dokumentacji towarzyszącej procesowi opiniowania wniosku na etapie weryfikacji merytorycznej (Jaworzno); c) zwiększenie jawności procedury weryfikacji poprzez zagwarantowanie jawności posiedzeń zespołów ds. budżetu obywatelskiego

<sup>4</sup> W wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego.

(Jaworzno, Pszczyna); d) poszerzenie zakresu informacji o zweryfikowanych pozytywnie i poddanych pod głosowanie wnioskach publikowanych na stronie internetowej (Jaworzno, Pszczyna); e) ustanowienie dwóch warunków dla ważności wyboru zadań do realizacji: minimalnej liczby głosów i opowiedzenia się „za” lub „przeciw” propozycji w przypadku, gdy w danym obszarze po weryfikacji pod głosowanie poddano tylko jedno zadanie (Jaworzno); f) konieczność zebrania podpisów pod składanym projektem (Chorzów, Pszczyna); g) włączenie mieszkańców w proces przygotowywania procedury (Pszczyna); h) rozszerzenie liczby punktów, w których odbywało się głosowanie (Chorzów, Pszczyna).

3. Infrastruktura budżetu obywatelskiego: w kilku samorządach realizacja procedury wymagała/skutkowała rozwojem infrastruktury, np. w Jaworznie utworzono Referat Inicjatyw i Konsultacji Społecznych w Biurze Promocji i Informacji Urzędu Miejskiego, któremu powierzono prowadzenie całości spraw budżetu obywatelskiego; w Chorzowie i Pszczynie utworzono w Urzędach Miasta punkt informacyjno-doradczy na etapie przygotowywania wniosków.

4. Formularze: w większości samorządów dokonano większych lub mniejszych zmian w formularzach wykorzystywanych w budżecie obywatelskim na każdym z etapów (składanie propozycji, udzielanie poparcia), jak i głosowania.

Jednak, oczywiście, nie wszystkie rekomendacje sformułowane w raportach z etapu pilotażowego zostały zastosowane przez monitorowane samorzady. W najmniejszym stopniu te dotyczące uporządkowania, sformalizowania etapu przygotowawczego, czyli opracowania regulaminu kolejnej edycji budżetu obywatelskiego. To na tym etapie najrzadziej znamy odpowiedzi na pytania: kto, kiedy, jak i dlaczego bierze udział w jego opracowaniu. A co więcej, rzadko kiedy znany jest przebieg prac nad przygotowaniem regulaminu budżetu obywatelskiego.

Do wyjątków należą: Pszczyna, gdzie projekt regulaminu wypracowany został podczas 12 nieformalnych spotkań mieszkańców, w których mogły brać udział wszystkie zainteresowane osoby; Jaworzno, gdzie proces zaczyna się wraz z zakończeniem poprzedniej edycji i są w niego włączone różne kategorie<sup>5</sup>; Konin, gdzie przeprowadzono konsultacje społeczne na etapie modyfikacji regulaminu. Poszerzenie tego etapu o dodatkowe elementy, np. spotkanie z udziałem władz miasta, mieszkańców i przedstawicieli organizacji pozarządowych, czasem ma miejsce jedynie pro forma. Tak było na przykład w Bielsku-Białej, gdzie już przed spotkaniem autorzy projektu regulaminu (radni) oświadczyli, że „właściwie mają już wszystko przygotowane”.

Drugą z niewdrożonych rekomendacji z monitoringów jest ta odnosząca się do informowania opinii publicznej o faktycznych kosztach realizacji budżetu obywatelskiego. Czasem, choć i tak wybiórczo, informuje się o kosztach kampanii informacyjno-edukacyjnej realizowanej w ramach procedury. Natomiast zupełnie pomija się koszt zaangażowania urzędników, pracujących często po godzinach i/lub obarczonych dodatkowymi obowiązkami czy wykorzystania infrastruktury gminnej.

### III. Aktorzy budżetu obywatelskiego

Pierwzoplanowe role w budżecie obywatelskim odgrywają trzy kategorie aktorów: władze wykonawcze, administracja samorządowa i mieszkańcy. Pozostali aktorzy, jak radni, wspólnoty lokalne (jednostki pomocnicze i ich organy), organizacje pozarządowe i pozostałe grupy interesów (np. miejscowi przedsiębiorcy) mają co najwyżej role drugoplanowe lub nawet żadnych. W tej części raportu przyjrzymy się miejscu, rolom i znaczeniu wybranych kategorii uczestników: mieszkańców, radnych, jednostek pomocniczych i pozostałych aktorów procesu.

#### Mieszkańcy w procesie budżetu obywatelskiego

W procesach stanowienia budżetów obywatelskich w Polsce rola mieszkańców głównie sprowadza się do dwóch etapów: zgłoszenia projektów i głosowania na nie. Udział na tych etapach jest widoczny we

<sup>5</sup> Choć tutaj brak wyczerpujących informacji o przebiegu konsultacji społecznych, np. w postaci listy zgłoszonych uwag wraz z komentarzem władz miasta.



wszystkich analizowanych samorządach. Jest to więc raczej forma swoistego plebiscytu, a nie pełnej partycypacji w stanowieniu zasad, ich wdrożeniu oraz realizacji i ewaluacji podjętych na ich podstawie postanowień.

Idealny proces uchwalania budżetu składa się ze znacznie większej liczby etapów, na które mieszkańcy mogą wpływać. Dla przykładu autorzy „Standardów procesów partycypacyjnych w Polsce”, opublikowanych w 2015 r. przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, wyróżniają: 1. Przygotowanie procesu („faza zero”), 2. Wypracowanie zasad przebiegu budżetu partycypacyjnego, 3. Akcja informacyjno-edukacyjna, 4. Wypracowywanie i zgłaszanie projektów, 5. Dyskusja nad projektami, 6. Weryfikacja projektów, 7. Wybór projektów do realizacji, 8. Monitorowanie, 9. Ewaluacja procesu.

Spośród analizowanych miast właściwie tylko w Częstochowie proces obejmował wszystkie etapy i mieszkańcy byli włączeni na prawie każdym z nich (udział strony społecznej w poszczególnych etapach nie jest równie ważny).

Do rzadkości należą sytuacje, gdy mieszkańcy są zapraszani do udziału w „fazie zero”, czyli w tworzeniu regulaminu budżetu obywatelskiego. Najczęściej dzieje się tak wtedy, gdy to oni sami występują do samorządu z inicjatywą wprowadzenia budżetu obywatelskiego (np. Konin) lub wypracowania zasad przebiegu budżetu (np. Częstochowa, Pszczyna). Z kolei o marnowaniu energii społecznej mieszkańców można mówić, gdy są oni angażowani do czynności technicznych (np. fizycznego liczenia oddanych głosów na etapie wyboru projektów, jak miało to miejsce w Cieszynie).

Częstym problemem jest też reprezentatywność mieszkańców zaangażowanych w budżety obywatelskie. Jeden z bielskich urzędników zwraca uwagę, że „Bardzo często te same nazwiska osób składają projekty rok do roku i ma się to nijak do zainteresowania budżetem obywatelskim w chwili głosowania, kiedy głosuje nagle kilka tysięcy uprawnionych. Tak samo, jeśli chodzi o spotkania – przeważnie widzimy te same osoby. O czym to świadczy? Brak pomysłów, brak inwencji mieszkańców, a może mieszkańcy żyją innymi problemami?”

Do słów bielskiego urzędnika warto jeszcze dodać, że w grupie najbardziej zaangażowanych w wielu przypadkach znajdują się osoby, które na co dzień i tak mają wpływ na to, co dzieje się w gminie. Bardzo dobrze widać to np. w Wieruszowie, gdzie wśród osób, które złożyły projekty, znaleźli się prawie bez wyjątku radni rady miejskiej i sołtysi oraz inne osoby publiczne, jak proboszcz miejscowej parafii czy prezes OSP.

Jeśli samorząd angażuje mieszkańców na innych etapach niż złożenie projektów i głosowanie na nie, to często wybieraną platformą pracy są zespoły ds. budżetu obywatelskiego (np. Cieszyn, Legnica, Jaworzno, Konin, Kęty, Opole). W ich skład wchodzi zazwyczaj urzędnicy i przedstawiciele mieszkańców, a sporadycznie także organizacje pozarządowych (np. rady pożytku publicznego, rady seniorów, wybrane organizacje pozarządowe). Taka formuła pracy daje szansę na szerszy udział mieszkańców miasta, ale też ogranicza zasięg debaty, co oczywiście jest lepsze niż jej całkowity brak (jak np. w Boguchwale czy w Kędzierzynie-Koźlu).

Inne podejście przyjęto w Częstochowie, gdzie nie powołuje się zespołu, ale decyzje podejmowane są w formie wysłuchań publicznych, których konkluzje są wiążące. Oznacza to, że na etapie ewaluacji i ustalenia zasad procedury mieszkańcy spotykają się i debatują aż do momentu wypracowania zapisów, co do których zgadzają się uczestnicy. Następnie są one konsultowane poprzez internet i publikowane.

Ideą budżetu obywatelskiego, zwanego też partycypacyjnym, jest zaangażowanie obywateli w zarządzanie własną wspólnotą samorządową. Temu miało m. in. służyć wprowadzenie tego narzędzia w Polsce. Na podstawie analizowanych gmin należy stwierdzić, że ta obietnica nie do końca została spełniona. Mieszkańcy mają wpływ na podział pieniędzy poprzez zgłaszanie pomysłów i głosowanie na nie, ale już tylko w niewielu miastach na określenie zasad regulujących cały proces. Z pewnością rola mieszkańców polskich gmin mogłaby być znacznie większa. Szczególnie, jeśli porównujemy nasze doświadczenia z brazylijskimi wzorcami.



## Radni w budżecie obywatelskim

Radni w budżecie obywatelskim mogą zajmować kilka pozycji:

- 1) inicjatora, poprzez udział w opracowaniu i przyjęciu regulaminu;
- 2) aktywnego uczestnika procesu, poprzez udział w zespołach ds. weryfikacji wniosków, wyboru zadań (przeliczenie głosów, zatwierdzenie wyników), ale także, choć to mniej pożądane, składanie własnych projektów;
- 3) zatwierdzenie wyników budżetu obywatelskiego, poprzez wpisanie wybranych zadań do budżetu gminy na kolejny rok budżetowy;
- 4) kontrolera, poprzez zgłaszanie interpelacji i zapytań oraz pracę w komisjach rady, w szczególności w komisji rewizyjnej.

Czynnikiem w przeważającej mierze determinującym udział radnych w procesie budżetu obywatelskiego jest sposób przyjęcia jego regulaminu. Znacznie wyższy jest, gdy regulamin ustanawiany jest uchwałą rady, a mniejszy, gdy zarządzeniem burmistrza (prezydenta i wójta). W tym pierwszym przypadku rada (radni) bywają wręcz inicjatorami uruchomienia tego procesu, czasem nawet wbrew stanowisku burmistrza. Odgrywają decydującą rolę przede wszystkim na etapie opracowania regulaminu (Bielsko-Biała i Tarnów), a także i na późniejszych etapach (weryfikacji wniosków i zatwierdzania list propozycji poddanych pod głosowanie, jak ma to miejsce w Jaworznie). W tym drugim przypadku w większości przypadków radni nie są zaangażowani w przygotowanie regulaminu, natomiast uczestniczą w drugim etapie, czyli opiniowaniu wniosków i czasem zatwierdzaniu list wybranych zadań.

W każdym z monitorowanych samorządach funkcjonował przynajmniej jeden zespół ds. budżetu obywatelskiego<sup>6</sup>. W większości przypadków w jego skład wchodził także radni. Ponadto, niezależnie od sposobu przyjęcia regulaminu, radni mogą kontrolować realizację budżetu obywatelskiego i uzyskane efekty.

Jak wynika z przeprowadzonego monitoringu, udział radnych w budżecie obywatelskim nierzadko jest źródłem problemów. Po pierwsze nie zawsze korzystają z przysługujących im uprawnień (np. w Jaworznie nie obsadzili znacznej części miejsc przysługujących im w zespołach ds. weryfikacji wniosków, choć sami uchwalili stosowny przepis). Po drugie, ich osobiste zaangażowanie czasem rodzi konflikt interesów (szczególnie w tych przypadkach, gdy łączą składanie wniosków z ich oceną, jak to miało miejsce w Jaworznie).

Na marginesie, choć w żadnym samorządzie radnym nie zabrania się składania wniosków do budżetu obywatelskiego, to w niektórych nie jest to rekomendowane czy mile widziane, co dobrze ilustruje następujący cytat z protokołu sesji Rady Miasta Konina, w trakcie której przyjęto Regulamin Konińskiego Budżetu Obywatelskiego (KBO).

Przewodniczący Rady: „Napoczną nieśmiało, ponieważ nie jest 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(...). 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 skutkowało, żebyśmy rzeczywiście dali szansę mieszkańcom wprost się wypowiedzieć, bo taka jest idea

<sup>6</sup> W niektórych nawet dwa: Konin - Zespół Koordynująco-Monitorujący i Miejska Komisja Wyborcza; Legnica - Zespół Technicznej Oceny Projektów (Zadań) i Zespół Kwalifikacji Projektów (Zadań), choć w tym drugim zasiadali tylko przedstawiciele Biura Rady Miasta.

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.”<sup>7</sup>.

Funkcję kontrolną, jak wynika z protokołów sesji w badanych gminach, radni pełnią stosunkowo rzadko. Tylko w kilku samorządach zgłaszali na sesjach interpelacje w sprawie budżetu obywatelskiego. Głównie dotyczyły one problemów z realizacją wybranych zadań (np. Kęty, Zduńska Wola), natomiast zupełnie nie odnoszono się do jakości regulaminu i przebiegu procedury. Stosunkowo rzadko interweniowali w sprawie realizacji budżetu obywatelskiego poza trybem sesyjnym. Zidentyfikowaliśmy jedynie kilka takich interwencji (np. Kielce, Legnica<sup>8</sup>).

Na zakończenie warto dodać, że zaangażowanie w budżet obywatelski może, podobnie jak wszelkie zaangażowanie społeczne, może sprzyjać sukcesowi wyborczemu, czego potwierdzeniem uzyskanie mandatów radnych w wyborach samorządowych w 2014 roku przez osoby angażujące się w ten proces w Cieszynie. Nie może więc dziwić, że w roku, w którym odbyły się wybory samorządowe liczba krytycznych wystąpień radnych lub kandydatów na radnych była znacznie wyższa niż w pozostałych latach.

## Jednostki pomocnicze i organizacje pozarządowe

Jednostki pomocnicze – o obecności tego aktora możemy mówić jedynie w przypadku tych samorządów, w których zostały one ustanowione, a te w zbiorze monitorowanych gmin należą do mniejszości. Udział i role jednostek pomocniczych w budżecie obywatelskim są zróżnicowane: od formalnego włączenia we wszystkie etapy – od opracowania regulaminu, weryfikacji wniosków po przeprowadzenie głosowania i dużej aktywności na etapach składania wniosków i głosowania (Bielsko-Biała<sup>9</sup>); przez szczeble pośrednie: formalne włączenie w jeden z etapów (np. weryfikacja) i umiarkowana aktywność na etapie składania wniosków i głosowania (np. Kęty); po brak tak formalnego włączenia i aktywności (np. Zduńska Wola).

Do kuriozalnej sytuacji doszło w Kędzierzynie-Koźlu, gdzie zarządy osiedli pełniły wiele, w dodatku skonfliktowanych ze sobą ról: a) zostały uprawnione do składania wniosków (w kilku przypadkach były jedynymi wnioskodawcami na terenie osiedla); b) odpowiadały za ich weryfikację; c) organizowały głosowanie; d) liczyły oddane głosy. W Tarnowie zaś radni osiedlowi pełnili rolę lokalnego moderatora projektów, co skutkowało tym, że w większości dzielnic pod głosowanie „wystawiono” tylko jeden wniosek.

Kolejnym z aktorów, któremu warto się bliżej przyjrzeć, są organizacje pozarządowe. Jak zapisano w Standardach procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce „Organizacje pozarządowe mogą prowadzić różnorodne działania informacyjno-edukacyjne, ale też angażować się w prowadzenie dyskusji nad budżetem i propozycjami projektów w lokalnych środowiskach i grupach mieszkańców, z którymi na co dzień współpracują. Podobną rolę mogą odgrywać instytucje publiczne, np. biblioteki czy domy kultury, które mogą wciągać w uczestnictwo w budżecie partycypacyjnym odbiorców.”

Jak wynika z monitoringu, organizacje pozarządowe są jednak właściwie nieobecne w budżetach obywatelskich. Do wyjątków należy Częstochowa, gdzie mocno zaangażowany jest Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej, który wspomaga np. finansowo gminę w realizacji procesu, dzięki pozyskanym środkom z Programu Operacyjnego Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

W większości monitorowanych gmin organizacje pozarządowe tylko sporadycznie mają przypisane konkretne role, np. udział w zespołach ds. budżetu obywatelskiego (np. Konin, Legnica, Sochaczew, gdzie przedstawicieli wskazuje Rada Pożytku Publicznego). Czasem angażowane są także do prowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnych (systemowo w Koninie, gdzie w Regulaminie zapisano powierzenie

<sup>7</sup> Protokół Nr VI/2015 z obrad VI Sesji Rady Miasta Konina w dniu 25 marca 2015 r.

<sup>8</sup> Choć tu formalnie z interwencją wystąpiła organizacja pozarządowa, której jednak szefuje radny.

<sup>9</sup> W kontekście udziału rad dzielnic w Budżecie Obywatelskim Bielska-Białej warto przywołać jeden z nielicznych przypadków publicznego sprzeciwu wobec zgłoszonej propozycji zadania. Rada jednej z dzielnic publicznie wezwała do nie głosowania na jeden ze zgłoszonych projektów, który w opinii tego gremium jest szkodliwy i nie służy lokalnej społeczności. Zob. <http://wiadomosci.bielsko.info/9971-mieszkanicy-nie-chca-tras-rowerowych> (dostęp 15.01.2016 r.).

tego zadania organizacji pozarządowej wybranej w procedurze konkursu ofert; niesystemowo w Jaworznie, gdzie lokalnej organizacji pozarządowej zlecono prowadzenie warsztatów w trakcie spotkań poświęconych budżetowi obywatelskiemu).

Także same z siebie stosunkowo rzadko włączają się w procedury budżetu obywatelskiego w bardziej systemowy sposób niż tylko promowanie idei czy wybranych projektów na etapie głosowania. Mamy tu na myśli udział w opracowaniu zasad czy w monitoringu całej procedury (np. Kędzierzyn-Koźle, Kielce, Konin, Legnica) czy udzielanie wsparcia na etapie przygotowania propozycji (Legnica, Cieszyn).

Wydaje się, że w opinii organizacji pozarządowych budżet obywatelski to raczej domena mieszkańców, one mają swój program współpracy z samorządem.

Monitorując realizację budżetów obywatelskich w wybranych gminach – podążając za sugestią Wojciecha Kęśbłowskiego<sup>10</sup> – przyjrzelśmy się także polityce wspierania aktywności społecznej, w szczególności w zakresie tworzenia i rozwoju ciał dialogu obywatelskiego (np. rad działalności pożytku publicznego, rad jednostek pomocniczych czy innych o podobnym charakterze) oraz zmian wielkości puli środków wydzielonych w z budżecie samorządu na działania realizowane przez te podmioty.

Wyniki badania upoważniają do stwierdzenia, że uruchomienie budżetu obywatelskiego z reguły nie oddziałuje na pozostałe formy tej polityki. Zidentyfikowaliśmy zarówno samorzady, w których pula środków na program współpracy z organizacjami pozarządowymi wzrosła, jak i zmalała<sup>11</sup>. Ponadto w Pszczynie planowano zmniejszyć środki, którymi mogą dysponować jednostki pomocnicze, ale w wyniku powszechnej krytyki władze z tego pomysłu zrezygnowały<sup>12</sup>.

Podsumowując analizę udziału w budżecie różnych aktorów (radnych, jednostek pomocniczych i organizacji pozarządowych) trzeba zarekomendować pełniejsze ich formalne i faktyczne włączenie w każdy z etapów: opracowania regulaminu, składania i weryfikacji wniosków, wyboru zadań do realizacji, kontroli przebiegu całego procesu oraz oceny jego realizacji i efektów. Do tego niezbędne są odpowiednie zapisy regulaminów i/lub – z uwagi na formę przyjęcia oraz nadzór Wojewody – regulacji uzupełniających, jak i zasoby odpowiednie do przyjętych w tych dokumentach rozwiązań. Warto podkreślić jednak, że nie mniej istotna jest także chęć, zainteresowanie i determinacja tych aktorów do udziału w budżecie obywatelskim w swojej gminie (vide nie angażujący się radni w Jaworznie).

## IV. Polityka informacyjna w sprawie budżetu obywatelskiego

Dla prowadzenia efektywnego procesu budżetu obywatelskiego konieczne jest stosowanie odpowiednich narzędzi promocyjnych na każdym z etapów. Idealnie, gdy są one opisane w jednym dokumencie tworzącym politykę informacyjną samorządu, a nie tylko na potrzeby jednej procedury. Spośród analizowanych miast w żadnym nie przygotowano takiego dokumentu. W większości wypadków działania promocyjne nie są kierowane do określonych grup społecznych i nie przewidują specjalnych akcji, mających na celu włączenie w proces grup defaworyzowanych. Wyjątkiem może być Częstochowa, gdzie zdecydowano skierować w 2015 r. specjalnej działania wobec seniorów i młodzieży. Efekt takich „niecelowanych” kampanii jest w wielu wypadkach taki, że informacje trafiają do stałej grupy osób, które i bez budżetu obywatelskiego są aktywne (np. radni dzielnicowi, członkowie organizacji pozarządowych i klubów sportowych, osoby skupione wokół szkół czy OSP).

Działania promocyjne powinny być prowadzone na każdym z etapów (przygotowywanie procedury budżetowej, składanie pomysłów, głosowanie, ogłoszenie wyników, ewaluacja procesu, realizacja wybranych projektów). Idealnie byłoby, gdyby kampanie nastawione były na włączenie grup mających

<sup>10</sup> Zob. Kęśbłowski W., *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Instytut Obywatelski, Warszawa, 2014, <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf> (dostęp 25.02.2016 r.)

<sup>11</sup> Choć warto zauważyć, że zmniejszenia są z reguły większe niż wzrosty.

<sup>12</sup> Do takiej sytuacji doszło w nieobjętych monitoringiem Katowicach, gdzie władze zabrały jednostkom pomocniczym pieniądze, którymi mogły dysponować według własnego uznania, tłumacząc to rozwojem mechanizmu budżetu obywatelskiego (po 100.000 zł na każdą jednostkę).

utrudniony udział w procesie (np. osób nie mających dostępu do internetu, seniorów, niepełnosprawnych, o niższych kompetencjach obywatelskich).

W większości wypadków urzędy stosują bardzo ograniczone narzędzia promocji. Akcje promocyjne stosują prawie zawsze na etapie składania pomysłów i głosowania. Zakres tych działań jest bardzo różny – od publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicach ogłoszeń (np. Boguchwała, Kędzierzyn-Koźle), po maratony pisania projektów (np. Jaworzno) i happeningi w przestrzeni publicznej miasta (np. Częstochowa, Konin, Opole). Na pozostałych etapach, takich jak opracowanie zasad czy ewaluacja działań, w większości promocji nie ma, bo elementy te są nieuspołecznione i samorządy nie widzą sensu w angażowaniu mieszkańców w prace. Wyjątkiem jest tutaj po raz kolejny Częstochowa, a także Pszczyna i Jaworzno.

Przy zakresie działań promocyjnych trudno mówić o jakimś ich obowiązkowym zestawie. Na pewno jednak ustrukturyzowana strona internetowa ułatwia komunikację i udział w procesie, choć nie powinna być jedynym kanałem kontaktu. Większość monitorowanych gmin ma wyodrębniony portal poświęcony temu obszarowi. Wyjątkiem są: Boguchwała, Kędzierzyn-Koźle i Tarnów, gdzie informacje o budżecie obywatelskim są trudno dostępne (znajdują się w Biuletynie Informacji Publicznej lub jedynie w aktualnościach).

Ważne, aby środki promocji dobierać do skali miasta i poziomu zaangażowania mieszkańców. Warto za przykład podać tu Częstochowę, gdzie w 2015 r. zdecydowano o stworzeniu grupy ambasadorów budżetu obywatelskiego, złożonej z chętnych i przeszkolonych mieszkańców. Organizowali oni lokalne spotkania i dyskusje o potrzebach dzielnic, a następnie pomagali przygotowywać wnioski.

**Dużą rolę w promocji głosowania na projekty zgłoszone do budżetów obywatelskich mają sami wnioskodawcy, którzy nieraz uruchamiają profile w mediach społecznościowych czy organizują happeningi, aby zachęcić do oddania głosu na ich inicjatywę. Przykładowo jedna z częstochowskich organizacji po wybraniu ich pomysłu zorganizowała dla wszystkich głosujących koncert kolęd, jako podziękowanie.** Do rzadkości należą podobne działania samorządów fetujących wyniki wyborów czy otwarcie poszczególnych inwestycji sfinansowanych z budżetów obywatelskich. Zresztą o tych ostatnich często **nie informuje się nawet w najprostszy sposób, poprzez umieszczenie tabliczki oznaczającej, że dany pomysł został w ten sposób wybrany i zrealizowany.** Robią tak np. władze Częstochowy, Chorzowa, Cieszyna, Jaworzna czy Tarnowa.

Poza działaniami aktywizującymi i informującymi, ważna jest też edukacyjna rola promocji. W Tarnowie i Boguchwale publikowane były tylko tytuły projektów i ich koszt. W Chorzowie zaś ograniczono się jedynie do publikacji tytułów wniosków. Głosowanie na podstawie tak ograniczonych informacji jest bliższe wyborom „miss”, niż dyskusji o kierunkach rozwoju wspólnoty samorządowej.

Z drugiej strony w Częstochowie, gdzie promowano głosowanie przez internet, na stronach do głosowania można było zapoznać się z pełnymi opisami projektów oraz uwagami urzędników do nich. Dodatkowo na etapie składania pomysłów opracowany został zestaw przykładowych kosztów inwestycji. Taki mechanizm promocji, poza popularyzacją danego etapu prac nad budżetem obywatelskim, edukuje także mieszkańców w zakresie wykraczającym poza ramy zgłoszenia czy wyboru pomysłu.

Podsumowując analizę polityki informacyjnej realizowanej przez monitorowane gminy rekomenduje się:

- 1) planowanie kampanii informacyjnej w oparciu o cele budżetu obywatelskiego z uwzględnieniem wszystkich grup interesariuszy, zwłaszcza tych wykluczonych;
- 2) prowadzenie działań promocyjnych na wszystkich etapach procesu nie tylko przy składaniu wniosków i głosowaniu.



## CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### V. Przegląd rozwiązań stosowanych w poszczególnych etapach budżetu obywatelskiego

Monitoring realizacji budżetu obywatelskiego objął swym zakresem zarówno wszystkie jego etapy (tworzenie zasad, składanie propozycji, weryfikacja aplikacji, wybór zadań, realizacja wybranych zadań, ewaluacja i zmiana procedury), jak i warunki wdrożenia procedury (czas trwania, pula środków, wykorzystane zasoby i powiązania z politykami miejskimi). Poniżej prezentujemy najważniejsze obserwacje poczynione w trakcie badania.

#### Tworzenie zasad (regulaminu)

„Aby budżet partycypacyjny był prawdziwie partycypacyjny, o ostatecznym kształcie procedury powinni zdecydować nie tylko przedstawiciele władz czy urzędu, ale także sami mieszkańcy. Kluczowe jest więc, by zapewnić im możliwość wypowiedzenia się na ten temat, najlepiej poprzez możliwość uczestnictwa w pracach zespołu ds. budżetu partycypacyjnego oraz w powszechnych konsultacjach.” (Standardy)

#### Najważniejsze spostrzeżenia

Liczba gmin, gdzie proces stanowienia zasad regulujących przyjmowanie budżetów obywatelskich jest uznawany za wewnętrzną procedurę urzędu i informacje o nim nie są upubliczniane jest zbliżona do tych, gdzie regulamin powstawał przy zaangażowaniu różnych grup interesariuszy (w zależności od gminy byli to np. mieszkańcy, organizacje pozarządowe, jednostki pomocnicze czy radni, o ile ci ostatni nie byli autorami uchwały przyjmującej zasady). W pierwszej grupie znalazły się Boguchwała, Cieszyn, Ruda Śląska, Tarnów, Wieruszów i Zduńska Wola, a w drugiej Częstochowa, Jaworzno, Legnica, Opole i Pszczyna. W pozostałych gminach prace nad projektem regulaminu albo w niewielkim stopniu angażowały stronę społeczną, albo konsultacje społeczne organizowane były po opracowaniu gotowego dokumentu.

#### Dobre przykłady

1. W Częstochowie Urząd Miasta postanowił włączyć wszystkich mieszkańców w opracowanie zasad budżetu obywatelskiego, jednak nie powołano zespołu ds. budżetu obywatelskiego (zazwyczaj składającego się z kilku przedstawicieli mieszkańców), ale zorganizowano tzw. wysłuchanie publiczne z możliwością składania uwag także przez internet. Warty podkreślenia jest fakt, że wysłuchanie prowadziło do podjęcia konkretnych decyzji dotyczących poszczególnych zasad regulaminu. Urzędnicy nie tylko wysłuchali głosu kilkudziesięciu mieszkańców, ale wsparli ich w trakcie wypracowania reguł rządzących procesem budżetu obywatelskiego w kolejnym roku.

2. W Pszczynie projekt regulamin budżetu obywatelskiego wypracowany został podczas 12 nieformalnych spotkań mieszkańców pod nazwą Rad Sąsiedzkich, które miały miejsce w czerwcu i lipcu 2015 r.. Spotkania były dostępne dla wszystkich zainteresowanych osób. W każdym brało udział średnio ok. 20 uczestników. O miejscu i godzinie spotkań informowano na stronie internetowej pszczyńskiego budżetu obywatelskiego, na portalu Facebook oraz za pomocą plakatów. Projekt regulaminu budżetu obywatelskiego wypracowany przez mieszkańców, poza jedną poprawką, w całości został przyjęty przez radę miejską.

3. W Jaworznie proces tworzenia regulaminu kolejnej edycji budżetu obywatelskiego jest dość szeroko zakrojony. Składa się na niego kilka etapów: a) konferencja podsumowująca edycję poprzednią; b) otwarta debata, w trakcie której zaprezentowano wyniki monitoringu opracowanego w trakcie projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”; c) zbieranie opinii i propozycji mieszkańców na temat zasad Jaworzniackiego Budżetu Obywatelskiego; d) otwarte spotkanie z mieszkańcami, na którym zaprezentowano i poddano pod publiczną dyskusję przygotowany projekt regulaminu; e) akceptacja projektu przez kolegium konsultacyjne Prezydenta Miasta i f) uchwalenie Regulaminu przez Radę Miasta Jaworzno.



4. W Opolu pierwotna wersja regulaminu budżetu obywatelskiego została przygotowana przez grono osób, które w późniejszym czasie na mocy zarządzenia prezydenta miasta zostało przekształcone w Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. W jego skład weszli: pracownicy magistratu (2 osoby), przedstawiciele klubów radnych rady miasta (z każdego klubu radnych po 1 osobie), liderzy lokalni wskazani przez prezydenta miasta (3 osoby z doświadczeniem, które nabyły przy tworzeniu regulaminu Budżetu Obywatelskiego 2014), przedstawiciel samorządu studenckiego wyłoniony z 6 opolskich uczelni w drodze losowania publicznego oraz mieszkańcy miasta zgłaszający swój udział w pracach zespołu, wyłonieni w drodze losowania publicznego (spośród 29 kandydatur 3 osoby).

### Do poprawy

Ważną rekomendacją dla samorządów wprowadzających budżet obywatelski na swoim terenie jest spojrzenie na te działania nie jako oderwane od siebie kroki polegające na promocji i „pseudo-wyborach”, ale jako na stały proces dialogu z mieszkańcami. Istotne jest więc, aby wspólnie z nimi ustalić zasady tego dialogu. Sama metodyka działań jest wtórna i może być dopasowana do wielkości gminy, jednak dla efektywnego prowadzenia działań ważne wydaje się włączenie mieszkańców, a także innych podmiotów (np. organizacje pozarządowe oraz inne grupy interesu – ciała je reprezentujące) już na etapie opracowania zasad.

### Składanie propozycji

„Bardzo dobrym pomysłem jest stworzenie na tym etapie możliwości spotkań, wspólnej dyskusji i pracy mieszkańców nad projektami, np. w formie debat czy warsztatów na szczeblu osiedli. Może to być szczególnie szansa dla organizacji pozarządowych lub rad jednostek pomocniczych do animowania aktywności mieszkańców na poziomie lokalnym.” (Standardy)

### Najważniejsze spostrzeżenia

1. Samorządy wyznaczają różnorodne warunki regulujące możliwość złożenia wniosku. Z reguły są one niewygórowane i odnoszą się: a) do wieku (najczęściej 15-18 lat, choć w Jaworznie, Kędzierzynie-Koźlu i Kętach nie wprowadzono ograniczeń wiekowych) i b) do miejsca zamieszkania (najczęściej jest wymóg mieszkania na terenie gminy lub dzielnicy/obszaru, choć w Koninie dopuszcza się możliwość udziału osobom związanym z miastem w inny sposób niż miejsce zamieszkania (edukacja i praca).

Rzadko spotyka się bardziej wygórowane ograniczenia, których stosowanie ani nie ma uzasadnienia, ani nie jest możliwe do wyegzekwowania, jak np. brak całkowitego ubezwłasnowolnienia lub zamiar stałego pobytu na terenie gminy (Zduńska Wola).

2. W kilku miastach wnioski mogą być składane nie tylko przez prywatne osoby, ale także przez inne podmioty. W Kędzierzynie-Koźlu projekty mogły składać także organizacje pozarządowe i inne podmioty wykonujące zadania pożytku publicznego mające siedzibę lub działające na terenie miasta oraz rady i zarządy osiedli. W Opolu do złożenia wniosków dopuszczono stowarzyszenia, fundacje, rady dzielnic, organizacje studenckie i spółdzielnie mieszkaniowe, w Wieruszowie organizacje pozarządowe, a w Sochaczewie organizacje pozarządowe i instytucje publiczne.

3. Równie zróżnicowane są warunki dopuszczalności zgłaszanych propozycji. Ograniczeniem stosowanym we wszystkich samorządach jest maksymalny koszt realizacji zadania, który z reguły nie może przekroczyć wielkości puli środków przeznaczonych do rozdysponowania w ramach mechanizmu budżetu obywatelskiego lub przydzielonych (według bardziej lub mniej skomplikowanych algorytmów) określonej dzielnicy (obszarowi). Co ciekawe, w Sochaczewie ustalono nie tylko maksymalną, ale także minimalną wartość zgłaszanych projektów (nie mogą być niższe niż 50 tys. złotych).

W części gmin dopuszcza się jedynie zgłaszanie zadań inwestycyjnych (czasem z wyodrębnieniem dwóch typów infrastruktury: technicznej i miejskiej – Zduńska Wola).

Lista pozostałych warunków dopuszczalności zgłoszonego zadania w każdej gminie mniej lub bardziej się od siebie różni. Najczęściej występującymi wymogami są:

- a) zgodność z prawem, a przede wszystkim mieszczące się w katalogu zadań własnych gminy;
- b) realizacja zadania w trakcie danego roku budżetowego;
- c) zgodność z planem zagospodarowania przestrzennego (w przypadku zadań inwestycyjnych);

d) nie naruszanie praw osób trzecich, w tym prawa własności; e) zlokalizowanie na terenie, który jest własnością gminy lub ta ma prawo do dysponowania nim; f) nie generowanie niewspółmiernie wysokich kosztów bieżącego utrzymania w stosunku do wartości proponowanego zadania; h) niemożność założenia realizacji jedynie części zadania, np. sporządzenia wyłącznie projektu, planu przedsięwzięcia.

Warto podkreślić, że stosunkowo (zbyt) rzadko wymogiem jest zgodność projektowanego zadania z obowiązującymi w gminie strategiami (np. strategią rozwoju gminy) i programami (np. rozwiązywania problemów społecznych).

4. Monitorowane miasta podchodziły różnie także do wymogu (lub jego braku) uzyskania przez wnioskodawcę poparcia mieszkańców pod zgłaszanym projektem. W miastach, w których poparcie było wymagane, liczba podpisów koniecznych do zebrania wahała się od 5 (Chorzów) do 30 (Ruda Śląska). Co ciekawe w 2015 r. na 18 sprawdzanych urzędów dwa (Konin i Zduńska Wola) usunęło z regulaminu warunek zebrania podpisów z poparcie, a dwa (Chorzów, Pszczyna) taki wymóg dodało. Te drugie podejście wydaje się krokiem w dobrym kierunku, bo wymaga od autorów pomysłów rozmawiania na ich temat z innymi mieszkańcami, choć ustanowione liczby wymaganych poparcie należy uznać za zbyt niskie, żeby mogły efektywnie pełnić rolę mechanizmu uzgadniania priorytetów.

5. Większość sprawdzanych miast wspiera mieszkańców na etapie przygotowania projektów, ale najczęściej robi to w ograniczonym zakresie i w sposób niesystematyczny. Z reguły ogranicza się to jedynie do dyżurów w urzędzie gminy, na który mogą się zgłosić mieszkańcy z pytaniami. Ponadto często funkcjonowanie tego systemu jest nieuregulowane, co nie sprzyja równości szans (nie każdy wie, że może się czegoś dowiedzieć, skorzystać z pomocy). Należy także podkreślić, że systemy wsparcia wnioskodawców – o ile są – zasadniczo nastawione są na indywidualnego wnioskodawcę, natomiast zupełnie pomijają zbiorowości (nawet tak jasny punkt, jak Konińska Wylęgarnia Pomysłów).

### Dobre przykłady

1. W Częstochowie pieniądze m.in. na ten etap działań zostały pozyskane z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w ramach projektu „Jasne, że razem” realizowanego przez Polski Instytut Mediacji i Integracji Społecznej (PIMIS) w partnerstwie z Urzędem Miasta Częstochowy. W każdej dzielnicy uruchomiono punkt konsultacyjny, w którym przez 120 godz. dyżurował dwuosobowy zespół składający się ze specjalisty ds. budżetu partycypacyjnego z PIMIS i Urzędu Miasta. W magistracie utworzono dodatkowy punkt dla wnioskodawców planujących składać propozycje zadań ogólnomiejskich. Dodatkowo część działań promocyjnych miała także funkcję wspierającą mieszkańców w przygotowaniu wniosków (np. piknik pozarządowy czy grupa liderów budżetu obywatelskiego). Dla wnioskodawców została udostępniona mapa terenów miejskich w specjalnym profilu tematycznym „budżet obywatelski” pod adresem <http://e.czestochowa.pl/bp>, gdzie można było sprawdzić na jakich terenach można zaplanować swój pomysł.

2. W Koninie uruchomiono (jako jedno z zadań wybranych do realizacji w pierwszej edycji Konińskiego Budżetu Obywatelskiego) portal Konińska Wylęgarnia Pomysłów, który umożliwia autorom projektów ich publiczną prezentację na etapie opracowania, otrzymywania informacji zwrotnej od mieszkańców (potencjalnych głosujących i korzystających), zaś mieszkańcom możliwość zapoznania się powstającymi pomysłami, komentowania i zgłaszania do nich uwag. Z pewnością pozwala to zwiększyć jakość i trafność zgłaszanych propozycji oraz racjonalność dokonywanych decyzji na etapie wyboru (głosowania). Portal działa pod adresem <http://pomysl.konin.pl/>.

3. W Jaworznie i Opolu zorganizowano maratony pisania wniosków (wydarzenia jednorazowe), podczas których mieszkańcy zainteresowani złożeniem wniosku mogli skorzystać z kompleksowej pomocy pracowników magistratu m.in. przy wypełnianiu i weryfikacji wniosków, sprawdzaniu własności terenów i wycenie projektu.

4. W Jaworznie w trakcie kampanii informacyjnej przed etapem składania wniosków zorganizowano warsztaty dla potencjalnych wnioskodawców w każdym z obszarów.

5. W Chorzowie na etapie przygotowywania i zgłaszania projektów urząd miejski zorganizował pięć otwartych spotkań informacyjnych dla mieszkańców różnych dzielnic miasta (frekwencja wahała się mniej więcej od 10 do 40 osób).

6. Na stronach internetowych kilku samorządów (Bielsko-Biała, Legnica) zamieszczono użyteczne poradniki typu FAQ zawierające także cennik typowych inwestycji.

## Do poprawy

1. W części gmin (Boguchwała, Kędzierzyn-Koźle, Wieruszów) przed pomysłodawcami postawiono wiele wymogów dotyczących składanych projektów, ale zapomniano o systemie wsparcia dla nich. Budżet obywatelski to nie tylko plebiscyt, ale także proces uczenia się przez mieszkańców. Ważne więc, aby planując go określić zasób wiedzy, który wnioskodawcy powinni posiadać o gminie i zapewnić im możliwość jego zdobycia w przystępny sposób.

2. W części gmin (np. Bielsko-Biała, Jaworzno) niektórzy wnioskodawcy, ograniczeni maksymalnymi kwotami kosztu zadania, próbują realizować swoje dalekosiężne pomysły etapami, w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego. W praktyce oznacza to, że dzielą zadanie o koszcie przekraczającym maksymalną pulę środków na mniejsze, mieszczące się w określonym limicie zadania i rokrocznie składają oraz promują takie wnioski, które w ciągu kilku lat mają pozwolić zrealizować pomysł. W ten sposób m.in. próbuje się zagospodarować teren na osiedlu Słonecznym w Bielsku-Białej.

3. W większości lub nawet w żadnej z gmin nie realizuje się podstawowego celu budżetu partycypacyjnego jakim jest udział w rozwiązywaniu lokalnych problemów i zaspokajanie potrzeb poprzez zbiorowe wypracowanie rozwiązań. Nie stwarza się po temu okazji i nie organizuje się publicznych debat, dyskusji, w trakcie których społeczność lokalna mogłaby identyfikować potrzeby i problemy, proponować i dyskutować nad ich rozwiązaniem, zaspokojeniem. Budżety obywatelskie nie wpływają zatem na zapisy polityk gminnych. Stąd też w większości monitorowanych budżetów obywatelskich dominują propozycje realizacji różnorodnych obiektów sportowych i rekreacyjnych, w tym placów zabaw. Wiele projektów zakłada realizację inwestycji przy instytucjach publicznych (szkoła, dom kultury, biblioteka), co rodzi sprzeciw, ponieważ w opinii mieszkańców powinny być one realizowane z innych środków.

## Weryfikacja złożonych wniosków

„Weryfikacja projektów zgłoszonych w procesie budżetu partycypacyjnego przez mieszkańców oraz próg ich akceptowalności powinny ograniczać się do niezbędnego minimum – zagwarantowania legalności potencjalnej realizacji przez samorząd projektów wybranych przez mieszkańców(...). Merytoryczna ocena propozycji – ich priorytetowości, przydatności dla społeczności itd. – powinna być w pełni oddana mieszkańcom, zgodnie z istotą procesu budżetu partycypacyjnego.” (Standardy)

## Najważniejsze spostrzeżenia

1. Weryfikacja zgłoszonych projektów z reguły prowadzona jest dwutorowo i obejmuje weryfikację formalną oraz merytoryczną i zatwierdzenie list projektów ocenionych pozytywnie i negatywnie. O ile ta pierwsza, czyli formalna, należy do wyłącznych kompetencji administracji (urzędu) gminy, to w drugiej nierzadko biorą udział także inni uczestnicy, np.: radni, mieszkańcy, reprezentanci takich grup interesu, jak organizacje pozarządowe, w tym branżowe (sport, niepełnosprawni), spółdzielnie mieszkaniowe, przedsiębiorcy. W kilku jednostkach zidentyfikowaliśmy przypadki, gdy skład zespołów weryfikujących wnioski był przyczyną konfliktu interesów (Jaworzno, Kędzierzyn-Koźle, Wieruszów).

2. Weryfikacja jest mocno sformalizowana i z reguły odbywa się przy zastosowaniu specjalnie opracowanych kart analizy/oceny wniosków, w których czasami uwzględnia się więcej wymogów kwalifikacji wniosków niż zapisano to w regulaminie (np. Kęty – status działki czy zgodność z innymi zadaniami realizowanymi przez Gminę).

3. Choć weryfikacja często przypomina proces administracyjny, to jednak stosunkowo rzadko (Bielsko-Biała, Kęty, Konin, Opole, Pszczyna) gwarantuje się możliwość odwołania od negatywnej decyzji. Czasem (Jaworzno) możliwość odwołania zastępowana jest stałym kontaktem z wnioskodawcą w trakcie weryfikacji wniosków, co ułatwia ocenę, ale umożliwia także korygowanie projektu. Jednak generalnie, stosunkowo rzadko gwarantuje się możliwość wprowadzania zmian w projektach, nawet o charakterze formalnym, przez ich autorów (do wyjątków należą: Opole, Ruda Śląska i Zduńska Wola).

4. Wydaje się, że samorządy w niewystarczający sposób informują o wynikach weryfikacji projektów. Nie zawsze publikuje się uzasadnienia negatywnej oceny<sup>13</sup>. Natomiast prawie wcale nie publikuje się kart oceny, co kłóci się z prawem do informacji publicznej.

<sup>13</sup> Choć liczba takich samorządów zmniejsza się z edycji na edycję.

5. Samorządy różnią się odsetkiem odrzuconych wniosków: od pojedynczych do prawie 1/3 złożonych propozycji.

6. Generalnie trzeba stwierdzić, że etap weryfikacji dość słabo spełnia wymogi zapisane w Standardach, jak ich uspołecznienie, ograniczenie ingerencji na etapie weryfikacji merytorycznej do minimum, zapewnienie dostępu do informacji o jego przebiegu i wynikach oraz możliwość korygowania błędów we wniosku (w szczególności formalnych).

### Dobre przykłady

1. Cenną praktyką częstochowskiego budżetu obywatelskiego jest zapewnienie maksymalnej przejrzystości procesu. Dzięki systemowi elektronicznemu mieszkańcy mają dostęp do pełnej treści wniosku wraz z komentarzami wydziałów oraz ewentualnymi przyczynami ich odrzucenia.

2. W Kętach wnioskodawcy zagwarantowano prawo do uzupełnienia braków w formularzu wniosku (w terminie 5 dni) oraz złożenie wniosku o ponowną weryfikację projektu przez Zespół. Regulamin nie określa trybu składania tego typu wniosków, natomiast nakłada na Sekretarza Gminy obowiązek poinformowania Wnioskodawcy o negatywnym wyniku oceny oraz o możliwości złożenia wniosku o ponowną ocenę<sup>14</sup>.

3. W Bielsku-Białej zastrzeżono, że członkiem Zespołu ds. weryfikacji wniosków nie może być osoba zgłaszająca projekt (wnioskodawca), a w Jaworznie zagwarantowano, że posiedzenia zespołów ds. budżetu obywatelskiego są jawne.

4. W Opolu zasady przewidywały, że w przypadku wątpliwości Urząd Miasta może wskazywać możliwe rozwiązania alternatywne (np. w przypadku, gdy proponowane we wniosku zadanie ma być realizowane na terenie innym niż miejski). Zmiana wniosku w kształcie zaproponowanym przez magistrat musiała zostać zaakceptowana przez jego autora.

### Do poprawy

1. Weryfikacja to nie tylko sprawdzenie zgodności wniosków z zasadami budżetu obywatelskiego, ale także prezentacja wyników tej oceny. Ciągłe w wielu miastach (np. Boguchwała, Chorzów, Cieszyn, Tarnów, Zduńska Wola) etap kończy się podaniem listy pomysłów poddanych głosowaniu. Nie publikuje się przyczyn odrzucenia wniosków, a często opis pomysłu ogranicza się do tytułu i ewentualnie jednego lub dwóch zdań dodatkowych. Nie udostępniane są pełne opisy pomysłów przez co mieszkańcy nie wiedzą dokładnie, co może się kryć za ideą, na którą mają oddać głos lub dlaczego inna została odrzucona. Pełny wniosek i karta jego oceny powinny być zawsze udostępniane w urzędzie i poprzez internet.

2. Znaczny odsetek negatywnie ocenionych wniosków to wyraźny sygnał na rzecz prowadzenia przez samorząd systematycznych działań wspierających wnioskodawców. Choć może być także wynikiem nadmiernego rygoryzmu lub wręcz ingerencji w przedkładane przez mieszkańców propozycje na etapie weryfikacji merytorycznej. Może także wzmacniać potrzebę organizacji publicznych debat nad priorytetami lokalnych społeczności.

3. Niezbędne jest uspołecznienie procesu weryfikacji merytorycznej, której wyniki powinny być zgodne z ustaleniami debat publicznych realizowanych na etapach wcześniejszych (opracowania regulaminu, składania wniosków) oraz politykami gminnymi. Sam przebieg weryfikacji powinien być zabezpieczony przed konfliktem interesów.

## Wybór zadań (głosowanie)

### Najważniejsze spostrzeżenia

1. Powszechnie stosowaną formą wyboru zadań do realizacji jest głosowanie. Samorządy ustalają różnorodne warunki udziału w tym etapie, z reguły są takie same jak w przypadku składania wniosków<sup>15</sup>, czyli wiek i zamieszkanie, choć zdarzają się także warunki dodatkowe (np. brak ubezwłasnowolnienia – Zduńska Wola).

Sporadycznie znosi się bariery wieku, jak w edycji 2016 w Jaworznie, co jednak spowodowało, że głosy oddały nawet osoby urodzone w dniu głosowania(!).

<sup>14</sup> Być może zatem to te pisma regulują tryb ponownego wnioskowania, co jednak trudno uznać za dobre rozwiązanie.

<sup>15</sup> Poza nielicznymi wyjątkami, przede wszystkim dotyczącymi bariery wieku (Kęty) lub zameldowaniem (w Legnicy głosować mogła osoba zameldowana na pobyt stały lub czasowy w mieście na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem głosowania).



Równie rzadko dopuszcza się do udziału osoby inaczej związane z miastem niż tylko z uwagi na zamieszkanie, jak w Koninie, gdzie prawo to przysługuje osobom pracującym lub uczącym się na terenie miasta.

2. Głosujący mają do dyspozycji określoną liczbę głosów, najczęściej po 1 w wyodrębnionych w procedurze kategorii (np. duże – małe, miejskie – osiedlowe, infrastruktura – wydarzenia), rzadziej po kilka. W jednym przypadku (Kielce) liczba głosów nie była ograniczona, to znaczy głosujący mógł zagłosować na dowolną liczbę projektów.

3. Cechą charakterystyczną procedur głosowania w budżecie obywatelskim jest – niezależnie od ustanowionych form – sprzyjanie osobom posługującym się internetem. Głosowanie internetowe dostępne jest przez dłuższy czas i wymaga mniej zachodu niż głosowanie osobiste. To drugie wymaga udania się do punktu do głosowania, który czynny jest tylko w określonych porach (np. w Bielsku-Białej w siedzibach rad osiedli przez godzinę w dni powszednie, w Koninie głosowanie osobiste odbywało się jedynie w ostatnim dniu głosowania w kilku wyznaczonych lokalach wyborczych, w Kędzierzynie-Koźlu punkt wyborczy na każdym z osiedli czynny był tylko jeden dzień przez cztery godziny).

4. Stosunkowo rzadko w procedurach wyznacza się imiennie odpowiedzialnych za przeprowadzenie głosowania, a już do wyjątków należą specjalnie w tym celu powoływane ciała, jak na przykład Miejska Komisja Wyborcza w Koninie<sup>16</sup>.

5. Głosowanie w procedurze budżetu obywatelskiego wydaje się dość słabo zabezpieczone, co w pewnej mierze wynika z charakteru procesu, który jest odmianą konsultacji społecznych, nie zaś referendum lokalnego. Tym samym powinno w dużej mierze opierać się na wzajemnym zaufaniu uczestników i to nie tylko w relacjach reprezentantów władzy i administracji z mieszkańcami, ale także w relacjach pomiędzy samymi mieszkańcami.

Samorządy stosują różnorodne zabezpieczenia, najczęściej w postaci konieczności podania przez głosującego numeru PESEL (wyjątkiem było Jaworzno, gdzie wystarczyła data urodzenia<sup>17</sup>).

W przypadku głosowania internetowego stosuje się często ograniczenia liczby głosów możliwych do oddania z jednego IP czy jednego adresu e-mail.

6. Skala oszustw popełnianych w trakcie głosowania jest trudna do oszacowania i choć liczba stwierdzonych przypadków jest niewielka (Legnica, Zduńska Wola<sup>18</sup>), to jednak sytuację, która miała miejsce w przypadku drugiej edycji budżetu obywatelskiego w Pszczynie, gdzie frekwencja wzrosła z 20% do 70%, trzeba uznać za poważne ostrzeżenie. Nie mniejszym zagrożeniem dla wiarygodności procesu głosowania są przypadki nadużywania zaufania publicznego poprzez dość powszechnie stosowane praktyki pozyskiwania głosów (głównie w głosowaniu osobistym) polegające na podsuwaniu potencjalnym głosującym wypełnionych kart do głosowania. Inną praktyką jest tworzenie tzw. „spółdzielni głosujących”, które skutecznie forsują projekty jednego środowiska w skali miasta.

7. Osobnym tematem są kryteria tworzenia listy rankingowej i podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu zadań do realizacji. Samorządy najczęściej odwołują się do kryterium uzyskanych głosów (punktów), na podstawie którego tworzą listę rankingową projektów. Do realizacji kwalifikuje się zadania, których skumulowany koszt nie przekracza puli środków. W jednym przypadku (Kielce) możliwe było zwiększenie puli środków (choć regulamin nie określał wielkości tego przekroczenia), zaś w Bielsku-Białej i w Pszczynie niewykorzystane środki z pul osiedlowych przenoszono do puli miejskiej. Inna sytuacja miała miejsce w Chorzowie. Choć tamtejszy urząd podkreślał, że na każdą z ośmiu dzielnic przeznaczonych jest 300 tys. zł, na karcie do głosowania znalazły się same nazwy propozycji, bez kwot. Do realizacji ostatecznie zostało wybrane po jednym zadaniu, które wygrało głosowanie w danej dzielnicy. Mieszkańcy nie zostali poinformowani, ile ma kosztować realizacja każdego z nich. Taki system powoduje, że dysproporcje pomiędzy inwestycjami realizowanymi w ramach budżetu obywatelskiego w poszczególnych dzielnicach są ogromne<sup>19</sup>.

8. W niektórych regulaminach uregulowano sposób wykorzystania środków nierozdysponowanych w sposób opisany powyżej. Najczęściej posługiwano się zasadą „kolejny projekt, którego skumulowany koszt mieści się w puli”. Czasem wzbogacono je o dodatkowe warunki, np. publiczne losowanie lub wyższa

<sup>16</sup> Członkowie Komisji pobierają diety za udział w jej pracach, co jest rozwiązaniem niespotykanym w żadnej innej z monitorowanych gmin.

<sup>17</sup> To rozwiązanie okazało się problematyczne tak na płaszczyźnie weryfikacji ważności głosów, jak i uczciwości głosowania.

<sup>18</sup> Jednemu z radnych miejskich postawiono tu prokuratorskie zarzuty fałszowania głosów

<sup>19</sup> Koszt inwestycji realizowanych w 2015 r. wahał się od zaledwie 36.192,89 zł do 758.083,33 zł. Z siedmiu wybranych projektów w 2014 r. aż cztery były na sumę znacznie mniejszą niż przewidziane 300.000 zł.



wartość w przypadku równej liczby głosów (np. Konin, Legnica). Jednak zdarzają się i takie budżety obywatelskie, w których ta kwestia nie została rozwiązana (np. Zduńska Wola). W żadnym z budżetów obywatelskich (poza Jaworzno) nie określono minimalnej liczby głosów potrzebnych do wyboru zadania do realizacji, co w przypadku głosowania 1 głosem prowadziło do sytuacji, gdy do realizacji kwalifikowano zadania, które uzyskały mniej niż 10 głosów (Jaworzno 2015 – 1 głos, Pszczyna 2016 – 2 głosy, Kęty 2016 – 8 głosów). W edycji budżetu obywatelskiego w Jaworznie w 2016 roku wprowadzono zapis, że projekt dla ważności wyboru musi uzyskać minimalną liczbę głosów równą liczbie obowiązkowych poparc, który ma chronić przed wyborem zadań zaspokajających jednostkowe zachcianki. Jednak nie było potrzeby jego zastosowania.

9. Stosunkowo rzadko – w przeciwieństwie do kampanii informacyjnych na etapie składania wniosków – prowadzi się zorganizowane kampanie promujące projekty poddane pod głosowanie. Do wyjątków należą systematyczne kampanie w Koninie, w dodatku celowo powierzone organizacjom pozarządowym. Przywołany już tu przykład negatywnej kampanii z Bielsko-Białej sygnalizuje istotny, choć zasadniczo pomijany w procedurach budżetu obywatelskiego, aspekt jakim jest uzgadnianie priorytetów społeczności podejmujących decyzję w ważnych dla siebie sprawach, a takimi są niewątpliwie decyzje dotyczące wydatkowania środków publicznych na zaspokajanie lokalnych potrzeb.

Do kuriozów trzeba zaliczyć także zapis regulaminu w Zduńskiej Woli, zgodnie z którym „Z chwilą ogłoszenia list zadań zakwalifikowanych do głosowania, wnioskodawcom przysługuje prawo prowadzenia na swój koszt i ryzyko własnej akcji informacyjnej.”<sup>20</sup>

### Dobre przykłady

1. W Tarnowie przewidziano możliwość głosowania przy wykorzystaniu Tarnowskiej Karty Miejskiej w tzw. wersji premium. Wydawana jest ona tylko osobom na stałe zameldowanym w mieście i które ukończyły 16 lat. Karta ta jest elektroniczną kartą miejską i pełni m. in. rolę nośnika biletów okresowych komunikacji miejskiej i elektronicznej portmonetki. Do tej pory wydano około 12 tys. sztuk kart. Przewagą głosowania kartą nad innymi metodami (np. opartymi tylko o podanie numeru PESEL) jest możliwość weryfikacji głosujących przy jednoczesnym niewielkim dodatkowym koszcie obsługi. W 2015 r. oddano przy ich pomocy ok. 2 proc. głosów.

2. W niektórych samorządach utworzono gęste sieci punktów do głosowania elektronicznego lub osobistego, zlokalizowane w punktach dostępnych mieszkańcom: Bielsko-Biała – siedziby rad jednostek pomocniczych, Chorzów – duże imprezy plenerowe odbywające się w tym czasie w mieście, Kęty – sołectwa, Legnica Opole i Sochaczew w różnych częściach miasta, głównie w szkołach i przedszkolach, ale także np. w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, domach dziennego pobytu, Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie, Dziennym Domu Pomocy Społecznej, Środowiskowym Domu Samopomocy czy na pływalni miejskiej.

### Do poprawy

Rezygnacja z (wygodnego) plebiscytu poprzez głosowanie na jeden lub co najwyżej kilka zadań, na rzecz tworzenia rankingów lub uzgadniania priorytetów.

Sytuacja, w której głosującemu przysługuje 1 głos sprawia, że niejednokrotnie do realizacji kwalifikuje się niewielka liczba zadań, w skrajnych przypadkach jedno o koszcie równym wielkości puli (np. Legnica edycja 2016: w 10 z 11 obszarów wybrano po 1 zadaniu o wartości 200 000 zł, zaś w 11 także jedno, ale o wartości 90 000 zł). Powoduje to, że liczba osób, które zagłosowały na wnioski odrzucone sięga nawet  $\frac{2}{3}$  głosów, co może obniżyć poczucie wpływu uczestników procesu na jego ostateczny wynik, a w konsekwencji zmniejszać udział w kolejnych edycjach i osłabiać partycypacyjność całego przedsięwzięcia.

## Realizacja wybranych zadań

W tej części raportu przyjrzymy się elementom budżetu obywatelskiego związanym z realizacją zadań wybranych przez mieszkańców, w szczególności włączeniu pomysłodawców, zgodności z pierwotnym pomysłem, informowaniu o postępach.

<sup>20</sup> Par. 10 pkt 3 Zarządzenia NR 95/15 Prezydenta Miasta Zduńska Wola z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Budżetu Obywatelskiego Miasta Zduńska Wola.

## Najważniejsze spostrzeżenia

1. W większości przypadków regulaminy budżetu obywatelskiego nie odnoszą się do tej kwestii, poza zapisem o ujęciu w projekcie budżetu lub wprost w uchwale budżetowej (Konin<sup>21</sup>) zadań wybranych przez mieszkańców w ramach procedury. Tam, gdzie taki wymóg zapisano, wybrane w ramach procedury budżetu obywatelskiego zadania są wpisane do budżetu gminy na dany rok i oznaczone informacją o realizacji z tej puli środków.
2. Rzadko lub wcale nie włącza się mieszkańców w realizację zadań i to nie tylko inwestycyjnych, ale także nieinwestycyjnych. Te pierwsze z uwagi na przepisy prawa z zasady leżą w kompetencjach administracji samorządowej, choć zbyt rzadko na tym etapie konsultuje się wprowadzane zmiany w zakresie zadania z ich autorami, co czasem prowadzi do tego, że zrealizowany projekt istotnie odbiega od jego pierwotnej wersji. Zadania o charakterze kulturalnym, edukacyjnym często są delegowane do instytucji publicznych (domy kultury, biblioteki, szkoły), choć tu znajdujemy przykłady ich realizacji przed organizacje pozarządowe (np. Zduńska Wola) czy mieszkańców.
3. O realizacji zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego informuje się wybiórczo i niesystematycznie, częściej w aktualnościach na stronach internetowych urzędów gmin niż na stronach budżetów obywatelskich.

## Dobre przykłady

1. Na stronie internetowej częstochowskiego budżetu obywatelskiego znajdziemy pełny spis wybranych przez mieszkańców projektów wraz z kontaktami do poszczególnych wydziałów i jednostek odpowiedzialnych za ich realizację. Dodatkowo informuje się o stanie wykonania pomysłu.
2. Na stronie internetowej jaworznickiego budżetu obywatelskiego publikuje się informacje o zrealizowanych zadaniach wraz ze zdjęciami oraz dokument pt. „Zbiorcza informacja z wykonania Jaworznickiego Budżetu Obywatelskiego”, który obejmuje m. in. zestawienie wszystkich zrealizowanych zadań (wybranych w procedurze budżetu obywatelskiego oraz dodatkowych, zrealizowanych z oszczędności, o których realizacji przesądziły mieszkańcy w trakcie otwartych spotkań) wraz z faktycznie poniesionym kosztem realizacji, realizatorem i administratorem.
3. Na stronie internetowej Budżetu Obywatelskiego Bielska-Białej opublikowano sprawozdanie z realizacji zadań wybranych w edycji 2014.
4. W Koninie o realizacji wybranych zadań na bieżąco informuje się na profilu KBO na portalu Facebook, choć raczej w formie newsa niż kompletnej informacji.
5. Na legnickim rynku zorganizowano wystawę prezentującą zadania zrealizowane wybrane w poprzedniej edycji Legnickiego Budżetu Obywatelskiego.
6. W Rudzie Śląskiej w regulaminie budżetu obywatelskiego zapisano, że realizacja projektów wybranych przez mieszkańców jest systematycznie monitorowana, a kwartalne informacje o realizacji zadań są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej i na oficjalnej stronie internetowej miasta. Stąd też w BIP i na portalu budżetu obywatelskiego co kwartał publikowana jest tabelka, w której znajdują się informacje o stanie realizacji zadań wybranych w poprzednim roku. W poszczególnych kolumnach można znaleźć wszystkie niezbędne informacje dotyczące wszystkich realizowanych projektów, w tym: planowany i ostateczny koszt realizacji zadania, planowany i ostateczny termin jego realizacji i ewentualne uwagi dodatkowe (np. przy opóźnieniu prac).

## Do poprawy

1. Regulaminy większości budżetów obywatelskich nie zawierają odniesień do etapu realizacji wybranych zadań. Jest to zapewne wynik podstawy prawnej i oparcia budżetów obywatelskich o proces konsultacji, jednak brak nawet minimalnych zapisów w tym zakresie znacznie zmniejsza systematyczność w podejściu do całej procedury. Niezwykle cenne byłoby uwzględnienie w zasadach regulujących ich ustanawianie, np. zasad znakowania inwestycji wybranych w tym trybie lub podawania do wiadomości stanu ich realizacji.
2. Tylko nieliczne samorządy informują regularnie i kompletnie o realizacji wybranych zadań. Pełna informacja w tym obszarze to nie tylko element marketingu, ale przede wszystkim instrument wzmacniania

<sup>21</sup> Zapis § 12 przyjętego uchwałą Rady Miasta Regulaminu Konińskiego Budżetu Obywatelskiego w brzmieniu: „Radni Miasta Konina, zatwierdzając Budżet Miasta Konina zgodnie z procedurą jego uchwalania, zobligowani są przyjąć wszystkie wybrane przez mieszkańców wnioski.” wydaje się wkraczać w kompetencje organu stanowiącego.

zaufania społeczeństwa do lokalnej władzy i administracji. Zaś brak takiej informacji może osłabiać pozytywny wydźwięk procesu i w konsekwencji zmniejszać zainteresowanie udziałem w kolejnych edycjach.

3. Stosunkowo rzadko włącza się mieszkańców w proces realizacji wybranego zadania zarówno inwestycyjnego, jak i nieinwestycyjnego. W przypadku tych pierwszych należy włączyć mieszkańców na etapie przygotowania inwestycji, a przede wszystkim informować o postępach i/lub uzgadniać wszelkie wprowadzane zmiany. W drugim przypadku w miarę możliwości warto delegować ich realizację do podmiotów niepublicznych.

## Ewaluacja i zmiany w regulaminie

W kolejnej części raportu zajmiemy się dwoma aspektami realizacji budżetu obywatelskiego: oceną (ewaluacją) jego przebiegu oraz zmianami wprowadzanymi w regulaminie kolejnych edycji. Zgodnie z poniższymi zaleceniami ujętymi w Standardach:

„O budżecie partycypacyjnym warto zawsze myśleć jako o procedurze, która powinna być jak najsprawniejsza. Niezbędna do usprawnienia procedury jest wiedza dotycząca tego, jak najlepiej odpowiadać na lokalne potrzeby i jak najskuteczniej umożliwić mieszkańcom wpływanie na to, co dzieje się w ich lokalnej społeczności. Dlatego też cały proces należy poddawać ewaluacji, czyli ocenie jego przebiegu – zarówno pod kątem efektywności organizacyjnej, jak i skuteczności w realizacji celów, jakie sformułowano, podejmując decyzję o uruchomieniu budżetu w danej lokalizacji.”

### Najważniejsze spostrzeżenia

1. Cechą większości analizowanych procesów budżetu obywatelskiego jest brak ich ewaluacji lub prowadzenie tego procesu wewnątrznie w urzędzie, według bliżej nie określonych zasad. Rzadko kiedy ten etap jest uwzględniony w regulaminie, a jeżeli nawet, to ogranicza się do zapisu, że „ewaluacja będzie prowadzona”.

2. Brak ewaluacji nie oznacza jednak, że nie dokonuje się podsumowań. Czasem w tym celu korzysta się z zewnętrznych raportów, jak na przykład raporty z monitoringów realizowanych w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”. Nie oznacza to także, że nie wprowadza się – bardziej lub mniej pożądanym i uzasadnionym – zmian. Więcej na ten temat w części 5.2 Doświadczenia monitoringu realizowanego w ramach projektu niniejszego raportu.

### Dobre przykłady

1. Metodologicznie poprawną ewaluację wykonano w Częstochowie, głównie dzięki realizacji projektu przez PIMIS.

2. Czasem, pomimo nie ujęcia obowiązku jej wykonywania, dokonuje się oceny już zrealizowanej edycji, choć raczej w formie podsumowania niż metodologicznie poprawnej ewaluacji, jak ma to miejsce w Jaworznie.

3. W Pszczynie po zakończeniu obecnej edycji budżetu obywatelskiego Urząd Miasta przeprowadził ankietę ewaluacyjną składającą się z 16 pytań dotyczących oceny poszczególnych etapów tego procesu.

### Do poprawy

1. Dla prowadzenia efektywnych procesów stanowienia budżetu obywatelskiego wydaje się niezbędne określanie zasad corocznej ewaluacji w regulaminach lub oddzielnych dokumentach. Warto określić nie tylko jej przeprowadzanie, ale także zakres (np. stopień satysfakcji mieszkańców, liczbę złożonych wniosków).

2. Nie należy się jednak ograniczać jedynie do określania zasad, ale faktycznie wykonywać okresowe ewaluacje budżetu obywatelskiego i wykorzystywać ich wyniki do planowania kolejnych edycji.

3. Niezbędne wydaje się zarówno włączenie w ewaluację różnych środowisk bezpośrednio i pośrednio uczestniczących w budżecie obywatelskim, jak i publikowanie jej wyników. Oba te elementy zwiększają nie tylko skuteczność oceny, ale także zaufanie mieszkańców do władz gminnych.

## Warunki wdrożenia budżetu obywatelskiego

W ostatniej z analitycznych części raportu przyjrzymy się warunkom wdrożenia budżetu obywatelskiego, w szczególności takim, jak czas trwania, pula środków, powiązanie z politykami lokalnymi i strona organizacyjna.

Najważniejsze spostrzeżenia dotyczące warunków realizacji budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach:

1. Mechanizmy budżetów obywatelskich w poszczególnych gminach różnią się czasem trwania: od około półtora miesiąca w gminie Boguchwała, po prawie cały rok w Jaworznie czy Częstochowie. Najczęściej ich czas trwania to około pół roku.
2. Pula środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego to przeciętnie około 0,5% wydatków budżetu gminy w danym roku (wyjątkiem z udziałem wyższym niż 1% jest gmina Kęty), niezależnie od tego czy zapisana jest ona jako konkretna kwota, czy jako udział w wydatkach inwestycyjnych (np. Legnica – 5%).
3. Stosunkowo rzadko budżety obywatelskie powiązane są z politykami lokalnymi zapisanymi w strategiach, programach, planach. Poza planem przestrzennego zagospodarowania, co należy do standardowych warunków dopuszczalności zadań o charakterze inwestycyjnym. Natomiast w tych gminach, gdzie w warunkach dopuszczalności zadań zostały one uwzględnione trudno – na podstawie analizy projektów zaakceptowanych i odrzuconych na etapie weryfikacji merytorycznej, a w szczególności lektury uzasadnień negatywnych ocen – zorientować się czy w praktyce są one stosowane.

### Dobre przykłady

1. W zasadach boguchwalskiego budżetu obywatelskiego zapisano konieczność zgodności składanych pomysłów nie tylko z ustawą o finansach publicznych czy o samorządzie gminnym, ale także „z założeniami projektów realizowanych ze środków zewnętrznych” i strategią rozwoju gminy oraz brak „sprzeczności z obowiązującymi w gminie politykami i programami”.
2. Regulaminie budżetu obywatelskiego w Bielsku-Białej mówi, że zgłoszony projekt nie może stać „w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami i programami, w tym w szczególności z programami branżowymi, unijnymi, przedsięwzięciami wpisanymi do Wieloletniej Prognozy Finansowej, itp.”
3. W Kętach zadania muszą wpisać się w Strategię Rozwoju Gminy Kęty na lata 2012-2020.
4. W Jaworznie zadania powinny charakteryzować się istotną wartością społeczną, to znaczy być „dedykowane i zaspokajające potrzeby danej społeczności.”, zaś w Kielcach przyczyniać się do rozwoju Miasta.

### Do poprawy

Regulaminy budżetów obywatelskich powinny stawiać – jako jeden z istotnych warunków dopuszczalności zadań – wymóg zgodności propozycji z politykami miejskimi ujętymi w strategiach, programach i planach. Taki wymóg, choć nakłada konieczność poznania sporej liczby dokumentów przez wnioskodawców, daje szansę na uniknięcie traktowania budżetu obywatelskiego, jako „zabawki” i utrudni realizację zadań zaspokajających „kaprysy projektodawców” lub nadmiernej liczby obiektów tego samego typu<sup>22</sup> oraz pozwala na uznanie go za narzędzie realizacji lokalnej polityki.

### Najważniejsze spostrzeżenia dotyczące strony organizacyjnej budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach.

Regulaminy budżetów obywatelskich w monitorowanych gminach nie odnoszą się strony organizacyjnej tego procesu, choć z reguły wskazuje się osobę odpowiedzialną za jej przeprowadzenie. Natomiast zupełnie pomijane są pozostałe aspekty, jak: a) kadry, b) zasoby niezbędne do realizacji. Stąd też niewiele wiemy o koszcie przeprowadzenia procedury, poza ewentualnie kosztami kampanii promocyjnej. Do wyjątków należy tworzenie struktur organizacyjnych, jak np. w Jaworznie, gdzie w styczniu 2015 r. utworzony został Referat Inicjatyw i Konsultacji Społecznych w Biurze Promocji i Informacji Urzędu Miejskiego w Jaworznie, który zajmuje się Jaworznickim Budżetem Obywatelskim.

<sup>22</sup>Przykładowo w Jaworznie w trzech edycjach zrealizowano głównie obiekty sportowe i rekreacyjne, choć tylko w tym mieście z puli budżetu obywatelskiego wydzielono część środków przeznaczonych na utrzymanie zrealizowanych inwestycji.



Rekomenduje się zatem analizę realizacji procedury pod kątem zaangażowania kadr i to nie tylko urzędu gminy, ale także pozostałych jednostek i podmiotów oraz poniesionych kosztów finansowych i wykorzystanych zasobów rzeczowych. To także powinno być jednym z elementów okresowej oceny procedury opisanych w poprzednim podrozdziale. Także i te informacje powinny być publikowane, co również zwiększa zaufanie do władz samorządowych.

## VI. Podsumowanie, wnioski i rekomendacje

1. **Budżet obywatelski w Polsce to mechanizm rządzenia w samorządzie, który po raz pierwszy w tak dużym stopniu zaangażował mieszkańców gmin w ich kształtowanie.** Celem uruchomienia tego mechanizmu powinno być: zwiększenie poziomu partycypacji obywatelskiej poprzez włączenie członków wspólnoty samorządowej, w tym defaworyzowanych, w procesy decyzyjne na poziomie samorządów lokalnych (gminnych, powiatowych) oraz podniesienie stopnia i trafności zaspokajania potrzeb społecznych poprzez umożliwienie im wskazywania zadań do realizacji przez samorządy lokalne. Pozostałe formy konsultacji społecznych – poza tymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego – w których mieszkańcy rozmawiają na temat rozwiązania jakiegoś lokalnego problemu, nie zaś o szczegółach samego rozwiązania, jak ma to miejsce w budżecie obywatelskim, nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem mieszkańców. Także inne z nowych rozwiązań, czyli inicjatywa lokalna, nie cieszy się tak dużym zainteresowaniem, choć w wielu wypadkach daje większe możliwości działania i wpływu na kształt ostateczny pomysłu. Jedynie funkcjonujące dłużej fundusze sołeckie wydają się generować podobne zainteresowanie mieszkańców wsi, ale przy mniejszych wątpliwościach co do zasad prowadzenia całego procesu.

2. **„Budżet obywatelski” stał się trochę częścią „zestawu obowiązkowego” nowoczesnego miasta,** obok finansowanych z pieniędzy publicznych stadionu, centrum kongresowego, aqua-parku i sali koncertowej.

3. **Budżet obywatelski, zgodnie z jego ideą, powinien być procesem partycypacji społecznej, natomiast w polskiej rzeczywistości częściej bywa raczej procedurą administracyjną – odmianą konsultacji społecznych** (w skrajnych przypadkach nazbyt bliską referendum lokalnego). Jednak nierzadko przeregulowanie mechanizmów (regulaminów) budżetów obywatelskich dokonuje się na wniosek (aktywnych, uczestniczących w nich) mieszkańców, którzy po prostu nie ufają lokalnym władzom i wymuszają zapisy gwarantujące, że nie zostaną „wykiwani”. Co jest odległe od założenia, że „Kluczowe dla powodzenia budżetu partycypacyjnego jest wzajemne zaufanie pomiędzy mieszkańcami i władzami budowane m. in. w oparciu o jawność reguł, otwartość procesu na udział mieszkańców w jego współorganizacji i włączanie ich w dyskusję o kształcie samej procedury.” (Standardy).

4. **Procedury budżetu obywatelskiego zorientowane są na rywalizację** – o czym decyduje w dużej mierze sposób dokonywania wyboru zadań do realizacji, często w formie jednokrotnego wyboru<sup>23</sup> i premiowanie jednostkowej kreatywności – o czym decydują m.in. ułatwienia dla zgłaszania wniosków przez poszczególne osoby<sup>24</sup>. Natomiast sporadycznie stosuje się różnorodne formy uzgadniania priorytetów, zadań na poziomie społeczności. Jeśli do tego dochodzi, to spontanicznie i raczej w gronie klik i koterii niż wspólnot. Co więcej, nierzadko prowadzi to do sytuacji, tzw. „taktycznego” składania wniosków i głosowania<sup>25</sup> oraz wyboru minimalnej liczby zadań<sup>26</sup>, co osłabia wpływ mieszkańców i, wydaje się, przeczy zasadzie partycypacji.

5. **Ważnym pytaniem na etapie tworzenia procesu i jego ewaluacji jest pytanie o rolę samorządu w tej procedurze:** czy ma być przejrzysta, neutralna? To znaczy, czy na przykład na płaszczyźnie merytorycznej (ocena treści zadań) ma akceptować wszystkie pomysły mieszkańców? To pytanie dotyka relacji budżetu obywatelskiego z politykami miejskimi, z którymi – jak wynika z przeprowadzonych monitoringów – są słabo powiązane. W katalogu warunków dopuszczalności zgłaszanych zadań przede wszystkim zapisuje się wymogi wynikające z ogólnych wymogów prawnych i ustrojowych co do zgodności z prawem, kompetencjami samorządu, statusem terenu, ograniczeniom kosztowym, w tym także utrzymania

<sup>23</sup> Co z uwagi na z reguły znaczne odsetki odrzuconych głosów może rodzić frustrację uczestników. A często zachęcać do obchodzenia reguły i dobrych obyczajów.

<sup>24</sup> Na przykład przypadki likwidacji (i to na wniosek mieszkańców) wymogów uzyskania określonej liczby poparcia pod projektem.

<sup>25</sup> To znaczy część lokalnej społeczności umawia się na złożenie ściśle określonej liczby wniosków na określoną kwotę, która zagwarantuje im powodzenie.

<sup>26</sup> Na przykład jednego-dwóch w danym obszarze/dzielnicy.

zrealizowanej inwestycji i możliwości jej realizacji w trakcie roku budżetowego. Natomiast stosunkowo rzadko pojawiają się odwołania do – istotniejszych z perspektywy celów wdrożenia tego mechanizmu – zapisów obowiązujących strategii, programów czy planów działania danego samorządu. I wreszcie nie wiemy, na ile te wymogi, o ile się pojawiają, bywają stosowane na etapie weryfikacji.

**6. Kolejne ważne pytania pod adresem realizowanych w Polsce budżetów obywatelskich brzmią: Kogo nie ma w budżetach obywatelskich? Jakie kategorie społeczne uczestniczą (klasa średnia, osoby kreatywne, potrafiące posługiwać się internetem), a jakie nie uczestniczą (osoby rekrutujące się z grup defaworyzowanych, dysfunkcyjnych)?** Na to, że jest to jeden z nierozwiązanych problemów, może wskazywać analiza realizowanych zadań, które w większości nie służą rozwiązywaniu problemów społeczności lub istotnych kategorii i grup (np. związane z funkcjonowaniem systemu oświaty, ochrony zdrowia, kultury czy komunikacji), natomiast z pewnością pozwalają zaspokoić potrzeby grup i jednostek aktywnych społecznie<sup>27</sup>.

**7. Uruchomienie budżetu obywatelskiego w danym samorządzie właściwie nie ma związku z innymi działaniami wzmacniającymi partycypację społeczną,** np. z wysokością środków z budżetu samorządu przekazywanych na finansowanie działalności organizacji pozarządowych czy inicjatywą uchwałodawczą.

**8. Zasadniczo realizacja kolejnych edycji budżetów obywatelskich odbywa się bez dokonania oceny dotychczasowych doświadczeń lub takie oceny prowadzone są ad hoc, bez wykorzystania właściwych metod ewaluacyjnych.** Pomimo tego praktycznie w każdym przypadku wprowadzono zmiany w zasadach realizacji kolejnej edycji – czasem podyktowane krytyką ze strony uczestników i zewnętrznych obserwatorów, choć poziom kontroli społecznej tego fenomenu należy ocenić jako stosunkowo niski.

**9. Brakuje informacji o kosztach realizacji procedury budżetu obywatelskiego:** zaangażowaniu kadr (urzędników, pracowników jednostek organizacyjnych, radnych), poniesionych wydatkach (np. na prowadzenie kampanii promocyjnych), czy wykorzystanych zasobach (np. użyczonych lokalach i obiektach komunalnych), co również powinno podlegać ocenie.

**10. Frekwencja w budżecie obywatelskim jest o wiele niższa niż i tak niska frekwencja w wyborach władz tych organów.** Jednak jej ocena – pomijając wszelkie inne przyczyny, dla których społeczeństwo nie uczestniczy w życiu publicznym – powinna uwzględnić także wymiar atrakcyjności poddanych pod głosowanie projektów. Może mieszkańców nie są zainteresowani decydowaniem w sprawie placu zabaw czy siłowni na świeżym powietrzu, ponieważ chcieliby zdecydować o innych problemach (np. systemie pomocy osobom starszym)?

**11. Na podstawie monitoringu można stwierdzić, że deklarowane cele, uzasadniające uruchomienie budżetu obywatelskiego w badanych gminach, szczególnie te w zakresie wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego czy partycypacji społecznej, nie są realizowane, przede wszystkim z powodu braku w procedurach budżetu obywatelskiego narzędzi temu służących.** Zresztą z podobną sytuacją mamy do czynienia także w przypadku innych rozwiązań zorientowanych na te cele, jak np. programy współpracy samorządu terytorialnych z organizacjami pozarządowymi<sup>28</sup>. Tym samym budżety obywatelskie tylko w minimalnym stopniu realizują obietnicę o zwiększeniu wpływu mieszkańców na funkcjonowanie samorządu terytorialnego (tzw. „odzyskanie miasta”).

**12. Podsumowując nasze rozważania stoimy na stanowisku, że budżety obywatelskie powinny spełniać minimalne standardy uspołecznienia, przejrzystości i jawności procedury, być otwarte i przyjazne dla potencjalnych uczestników, zapewniać przestrzeń dla deliberacji, wspierać aktywność mieszkańców oraz charakteryzować się długofalowym myśleniem. Natomiast te, które ich nie spełniają, są dysfunkcyjne, powstały tylko z mody, i w których nikt – poza „krewnymi i znajomymi królika” – nie uczestniczy, nie powinny być realizowane. Są inne metody wspierania aktywności społecznej mieszkańców, które z powodzeniem można wykorzystywać w rządzeniu w samorządzie.**

<sup>27</sup> Poniekąd to ostatnie jest wynikiem sposobu organizacji budżetu obywatelskiego, w którym mieszkańcy mogą zdecydować o wydatkowaniu niewielkiej puli środków z budżetu na realizację zadań obwarowanych silnymi ograniczeniami, m.in. w postaci kosztu zadania (rzadko kiedy koszt realizacji zadania może być wielomilionowy) i okresu realizacji (czas realizacji musi się zamieścić w roku budżetowym).

<sup>28</sup> Zob. R. Skrzypiec, Preregulowana relacja? Programy a praktyka współpracy w gminach województwa śląskiego, w „Analizy i Studia” Nr 1, OBAL, Warszawa 2014 [http://issuu.com/obal\\_warszawa/docs/preregulowana](http://issuu.com/obal_warszawa/docs/preregulowana).

# Aneks

## Załącznik 1 Lista monitorowanych gmin

lp.	gmina	typ JST	województwo	monitorowany budżet obywatelski strona internetowa
1.	Bielsko-Biała	grodzka	śląskie	<a href="http://obywatelskibb.pl/">http://obywatelskibb.pl/</a>
2.	Chorzów	grodzka	śląskie	<a href="http://www.chorzow.eu/czym-jest-budzet-partycypacyjny.html">http://www.chorzow.eu/czym-jest-budzet-partycypacyjny.html</a>
3.	Częstochowa	grodzka	śląskie	<a href="http://konsultacje.czestochowa.pl/">http://konsultacje.czestochowa.pl/</a>
4.	Jaworzno	grodzka	śląskie	<a href="http://www.jbo.jaworzno.pl/">http://www.jbo.jaworzno.pl/</a>
5.	Pszczyna	miejsko-wiejski	śląskie	<a href="http://www.obywatelski.pszczyna.pl">http://www.obywatelski.pszczyna.pl</a>
6.	Ruda Śląska	grodzka	śląskie	<a href="http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski">http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski</a>
7.	Legnica	grodzka	dolnośląskie	<a href="http://www.lbo.legnica.eu/">http://www.lbo.legnica.eu/</a>
8.	Tarnów	grodzka	małopolskie	<a href="http://www.tarnow.pl/Miasto/Budzet-Obywatelski-2016">http://www.tarnow.pl/Miasto/Budzet-Obywatelski-2016</a>
9.	Kęty	miejsko-wiejska	małopolskie	<a href="http://www.budzetobywatelski.kety.pl/">http://www.budzetobywatelski.kety.pl/</a>
10.	Wieruszów	miejsko-wiejska	łódzkie	<a href="http://www.wieruszow.pl/budzet-obywatelski-gminy-wieruszow-na-2016-rok">http://www.wieruszow.pl/budzet-obywatelski-gminy-wieruszow-na-2016-rok</a>
11.	Zduńska Wola	miejska	łódzkie	<a href="http://www.zdunskawola.pl/www/portal?id=763944">http://www.zdunskawola.pl/www/portal?id=763944</a>
12.	Kędzierzyn-Koźle	miejsko-wiejska	opolskie	<a href="http://www.kedzierzynkozle.pl/portal/index.php?t=200&amp;id=70046">http://www.kedzierzynkozle.pl/portal/index.php?t=200&amp;id=70046</a>
13.	Kielce	grodzka	świętokrzyskie	<a href="http://budzetobywatelski.kielce.eu/">http://budzetobywatelski.kielce.eu/</a>
14.	Opole	grodzka	opolskie	<a href="http://www.opole.pl/dzial/miasto/centrum-dialogu-obywatelskiego/budzet-obywatelski-informacje/">http://www.opole.pl/dzial/miasto/centrum-dialogu-obywatelskiego/budzet-obywatelski-informacje/</a>
15.	Konin	grodzka	wielkopolskie	<a href="http://www.kbo.konin.pl">http://www.kbo.konin.pl</a>
16.	Sochaczew	miejska	mazowieckie	<a href="http://www.obywatelski.sochaczew.pl">http://www.obywatelski.sochaczew.pl</a>
17.	Boguchwała	wiejska	podkarpackie	<a href="http://www.boguchwala.pl/">http://www.boguchwala.pl/</a>
18.	Cieszyn	miejska	śląskie	<a href="http://www.cieszyn.pl/?p=categoriesShow&amp;iCategory=3131">http://www.cieszyn.pl/?p=categoriesShow&amp;iCategory=3131</a>







