



# **REALIZACJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO W OPOLU**

Raport z monitoringu

Opracowanie: Grzegorz Wójkowski

Kontakt do realizatora projektu:

**Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides**

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

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

tel/fax: +48 32 203 12 18

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

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

Kontakt do autora raportu

Grzegorz Wójkowski

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

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

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

Raport powstał w ramach projektu:



SKONTROLUJ JAK DZIAŁA  
BUDŻET OBYWATELSKI  
W TWOJEJ GMINIE

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



## Spis treści:

Wstęp.....	4
1. Tworzenie procedury budżetu obywatelskiego.....	4
2. System informowania o budżecie obywatelskim.....	5
3. Przygotowanie i zgłaszanie projektów.....	5
4. Weryfikacja projektów.....	6
5. Wybór projektów.....	7
6. Realizacja projektów.....	8
7. Ewaluacja budżetu obywatelskiego.....	8
Podsumowanie.....	9
Metodologia.....	9

# Wstęp

Niniejszy raport stanowi wynik monitoringu przeprowadzonego w okresie od kwietnia do listopada 2015 r. w Urzędzie Miasta Opole, zrealizowanego przez Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides z siedzibą w Katowicach. Badanie było prowadzone w ramach projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie”, realizowanego ze środków programu Obywatele dla Demokracji pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii w ramach funduszy EOG. Projekt rozpoczął się we wrześniu 2014 r. i potrwa do kwietnia 2016 r.

W ramach monitoringu sprawdzana była procedura regulująca funkcjonowanie budżetu obywatelskiego na terenie Opola oraz sposób jej wdrażania. Uwaga podczas monitoringu skupiona była głównie na drugiej edycji budżetu realizowanej w 2015 r., choć w niektórych przypadkach analizie poddano także pierwszą edycję z 2014 r.

## 1. Tworzenie procedury budżetu obywatelskiego

### Najważniejsze spostrzeżenia

- 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 (z pośród 29 kandydatur 3 osoby). Formalnie zespół został powołany 21 maja 2015 roku, lecz pracę nad projektem regulaminu rozpoczął w drugiej połowie kwietnia.
- Następnie projekt regulaminu został poddany konsultacjom społecznym z mieszkańcami, którzy swoje uwagi mogli zgłaszać drogą elektroniczną lub na otwartym spotkaniu z władzami miasta. Choć spotkanie miało miejsce 24 kwietnia 2015 r. (o godz. 16.00), mieszkańcy mogli zapoznać się z jego projektem dopiero 22 kwietnia, kiedy został opublikowany na stronie urzędu.
- Urząd miasta nie przedstawił informacji dotyczących przebiegu konsultacji społecznych, w tym ilości osób/podmiotów biorących w nich udział, zgłaszanych propozycji i wprowadzonych na ich podstawie zmian w regulaminie. Z informacji przekazanych przez naczelnika Centrum Dialogu Społecznego powodem było to, że tą drogą nie wpłynęły dodatkowe uwagi ze strony mieszkańców.
- Gotowy projekt regulaminu został przyjęty zarządzeniem Prezydenta Miasta 18 maja 2015 r.

### Dobre praktyki

Włączenie różnych stron (pracownicy magistratu, przedstawiciele klubów radnych rady miasta, liderzy lokalni, przedstawiciel samorządu studenckiego, mieszkańcy miasta) do prac nad regulaminem.

### Do poprawy

Informacje na temat spotkania konsultacyjnego, a zwłaszcza projekt regulaminu, nad którym miano dyskutować, powinny być udostępniane mieszkańcom z większym wyprzedzeniem.

Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych urząd powinien opublikować informacje na temat ich przebiegu, nawet jeśli nie wpłynęły w ich wyniku żadne propozycje czy uwagi.

## 2. System informowania o budżecie obywatelskim

### Najważniejsze spostrzeżenia

- Działania promocyjne prowadzone były różnymi kanałami. Wykorzystano m.in. następujące techniki: plakaty, ulotki, spot reklamowy, informacje prasowe, konferencje prasowe czy strona internetowa.
- Do promocji budżetu obywatelskiego wykorzystano także mało standardowe formy, w tym m. in. udział tzw. klikona - krzykacza miejskiego, który nagłaśniał poszczególne etapy realizacji projektu czy wykorzystanie drona wyposażonego w plakat zachęcający do głosowania.
- W ramach akcji promocyjnej urząd stworzył specjalną stronę internetową poświęconą budżetowi obywatelskiemu w mieście (<http://www.opole.pl/dzial/miasto/centrum-dialogu-obywatelskiego/budzet-obywatelski-informacje/budzet-obywatelski-2016/>), na którą można wejść z głównej witryny magistratu. Strona jest mało czytelna, znajdują się za to na niej wszystkie najważniejsze informacje dotyczące tegorocznej edycji budżetu obywatelskiego.

### Dobre praktyki

Do promocji budżetu obywatelskiego wykorzystano różne techniki, głównie internetowe, ale nie tylko. Dzięki temu organizatorzy mogli trafić z przekazem do różnych grup odbiorców, także tych nie korzystających z Internetu.

### Do poprawy

W kolejnych latach należy poprawić funkcjonalność portalu internetowego, obecnie jest on bowiem mało czytelny, a część ważnych informacji, które „wylatują” z pierwszej strony, jest bardzo trudna do znalezienia.

## 3. Przygotowanie i zgłaszanie projektów

### Najważniejsze spostrzeżenia

- Tak jak określono w regulaminie, propozycję projektu mogły zgłaszać osoby, które ukończyły 16 rok życia, zamieszkałe na terenie miasta na pobyt stały lub czasowy, a także stowarzyszenia, fundacje, rady dzielnic, organizacje studenckie i spółdzielnie mieszkaniowe.
- Mieszkańcy składający projekty zobligowani zostali do zebrania co najmniej 20 podpisów popierających ich propozycję. Takiego obowiązku nie nałożono na inne podmioty, które mogły zgłaszać zadania (stowarzyszenia, fundacje, rady dzielnic, organizacje studenckie i spółdzielnie mieszkaniowe).
- Choć w gronie potencjalnych wnioskodawców znalazły się także spółdzielnie mieszkaniowe, zasady nie przewidywały możliwości zgłaszania projektów na terenach nie należących do miasta (np. spółdzielnie mieszkaniowe czy wspólnoty lokalne). W regulaminie napisano dodatkowo, że propozycje muszą dotyczyć zadań możliwych do wykonania w trakcie jednego roku budżetowego.
- Zgodnie z regulaminem, zgłoszenie projektu następowało na specjalnym formularzu. Autorzy zostali zobowiązani do podania następujących informacji: 1) imię i nazwisko lub nazwa, 2) adres, 3) dane kontaktowe, 4) nazwa zadania, 5) lokalizacja, 6) szacunkowy koszt, 7) opis zadania, 8) uzasadnienie, 9) dodatkowe załączniki np. zdjęcia, wizualizacje, szkice (nieobowiązkowe).
- Zgodnie z zasadami, wnioski do budżetu obywatelskiego przyjmowane były w terminie od 25 maja do 26 czerwca 2015 r.
- W okresie składania wniosków urząd przygotował wiele kanałów wsparcia dla potencjalnych wnioskodawców. Mieszkańcy przede wszystkim mogli skorzystać z pomocy w Centrum Dialogu Społecznego (wizyta osobista, informacja przez telefon lub Internet), ale nie tylko. Punkty konsultacyjne uruchomione zostały również w kilku komórkach urzędu miasta (Wydział Polityki Społecznej, Wydział Spraw Obywatelskich, Biuro Obsługi Obywatela), a także, co jest warte podkreślenia, w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie.

- W czerwcu w Biurze Dialogu Społecznego zorganizowany został maraton pisania wniosków do budżetu obywatelskiego, podczas którego można było uzyskać wsparcie w poprawnym wypełnieniu formularza wniosku.
- Ostatecznie do budżetu obywatelskiego zostało zgłoszonych 188 projektów (dla porównania, w pierwszej edycji, w 2014 r., złożono 134 propozycje zadań).

## Dobre praktyki

Wartym naśladowania pomysłem jest umieszczenie jednego z punktów konsultacyjnych w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie. Dzięki temu informacje na temat budżetu obywatelskiego mogły trafić do szerszego kręgu mieszkańców.

W okresie składania wniosków w Biurze Dialogu Społecznego zorganizowany został maraton pisania wniosków do budżetu obywatelskiego, podczas którego można było uzyskać wsparcie w poprawnym wypełnieniu formularza wniosku.

Osoby prywatne składające wniosek musiały zebrać 20 podpisów z poparciem pod projektem. Dzięki temu autorzy pomysłów są zobowiązani do rozmawiania na ich temat z innymi mieszkańcami, a o to chodzi w budżecie obywatelskim.

## Do poprawy

W kolejnych latach należy zrezygnować z obowiązku zameldowania w Opolu dla osób, które chcą złożyć projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Jedynym warunkiem powinno tu być zamieszkanie w mieście.

Niezrozumiały jest brak obowiązku zebrania 20 podpisów popierających projekt w przypadku takich podmiotów, jak spółdzielnie czy organizacje pozarządowe. Wszyscy wnioskodawcy powinni spełniać te same obowiązki, niezależnie od ich statutu.

Warto rozważyć w kolejnych edycjach umożliwienie realizacji zadań z budżetu obywatelskiego także na terenach należących do spółdzielni mieszkaniowych czy wspólnot, jeśli ich zarządy wyrażą na to zgodę i zobowiążą się do utrzymywania inwestycji, które zostaną w ten sposób zrealizowane.

## 4. Weryfikacja projektów

### Najważniejsze spostrzeżenia

- Zgodnie z regulaminem właściwe komórki organizacyjne urzędu miasta dokonywały analizy wniosków pod względem formalno-prawnym oraz m.in. pod względem oceny możliwości ich realizacji, całkowitego kosztu realizacji zadania oraz możliwości zabezpieczenia w latach następnych ewentualnych kosztów powstałych w wyniku realizacji zadania.
- Regulamin przewidywał możliwość uzupełnienia lub poprawienia projektu przez wnioskodawcę w przypadku braków formalnych, wątpliwości co do kosztów zadania i etapów jego realizacji lub stwierdzonych błędów (w ciągu 14 dni od dnia powiadomienia przez urząd).
- 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. W przypadku złożenia dwóch lub więcej projektów o zbliżonym zakresie przedmiotowym, możliwe było także ich łączenie.
- Lista wniosków odrzuconych podczas weryfikacji została opublikowana na stronie internetowej urzędu miasta. Znalazły się na niej 32 propozycje.
- Zgodnie z regulaminem wnioskodawcy mieli możliwość składania odwołań od negatywnie

zweryfikowanych wniosków. Z tej możliwości skorzystano w dziewięciu przypadkach. Na dziewięć odwołań cztery zostały rozpatrzone pozytywnie, a pięć negatywnie.

### **Dobre praktyki**

Obowiązujące zasady umożliwiały odwoływanie się wnioskodawców od niekorzystnych decyzji podczas etapu weryfikacji. Dzięki temu cztery projekty, które pierwotnie zostały odrzucone, ostatecznie zostały dopuszczone do etapu głosowania.

Regulamin przyjęty w Opolu był elastyczny i przewidywał m.in. możliwość wskazywania przez urząd alternatywnych rozwiązań wnioskodawcom, a także łączenie projektów o zbliżonym zakresie przedmiotowym.

Publikacja na stronie internetowej listy wniosków odrzuconych podczas weryfikacji, wraz z uzasadnieniami.

## **5. Wybór projektów**

### **Najważniejsze spostrzeżenia**

- Zgodnie z regulaminem głosowanie odbyło się w dniach od 30 września do 9 października 2015 r. Do głosowania dopuszczone zostały osoby zameldowane w mieście (na stałe bądź czasowo), które ukończyły 16 lat.
- Mieszkańcy mieli możliwość zapoznania się z wszystkimi pełnymi wnioskami, które zostały pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie. Zostały one opublikowane na stronie internetowej.
- Urząd miasta udostępnił wnioskodawcom zakładkę na stronie internetowej, gdzie mieli możliwość bezpłatnego promowania swoich propozycji w dowolny, wybrany przez siebie sposób.
- W okresie głosowania urząd nie organizował żadnych otwartych spotkań dla mieszkańców, podczas których byłyby prezentowane wnioski.
- Tak jak przewidywał regulamin, mieszkańcy mieli dwie możliwości oddania głosu: elektroniczną i bezpośrednią.
- Głosowanie bezpośrednio możliwe było w 46 punktach rozlokowanych w różnych częściach miasta. Głównie były to szkoły i przedszkola, ale także np. publiczne zakłady opieki zdrowotnej, domy dziennego pobytu czy Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie.
- Regulamin określał, że osoba głosująca musiała podać imię i nazwisko oraz nr PESEL.
- Ostatecznie w głosowaniu wzięło udział 30631 osób. Dla porównania w 2014 r. głosowało 18034 mieszkańców, a więc ok 40% mniej.

### **Dobre praktyki**

Urząd miasta opublikował na stronie internetowej wszystkie wnioski, które zostały poddane pod głosowanie. Dzięki temu zainteresowani mieszkańcy mogli poznać szczegóły propozycji i oddać bardziej świadomy głos.

Bardzo dobrym rozwiązaniem jest ustawienie urn do głosowania nie tylko w siedzibie urzędu, w filiach biblioteki, szkołach i przedszkolach, ale także np. w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, domach dziennego pobytu czy w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie.

Godnym polecenia pomysłem jest udostępnienie na stronie internetowej urzędu zakładki, gdzie wnioskodawcy mogli bezpłatnie, w wybranej przez siebie formie, promować swoje projekty.

## Do poprawy

W okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie powinny być organizowane otwarte spotkania dla mieszkańców, podczas których byłyby prezentowane wnioski poddane pod głosowanie.

W kolejnych latach należy zrezygnować z obowiązku zameldowania w Opolu dla osób, które chcą oddać głos w ramach budżetu obywatelskiego. Jedynym warunkiem powinno tu być zamieszkanie w mieście.

## 6. Realizacja projektów

### Najważniejsze spostrzeżenia

- Regulamin budżetu obywatelskiego kończy się na wyborze zadań, które zostaną zarekomendowane prezydentowi do realizacji. Nie ma w nim ani słowa o sposobie informowania wnioskodawców i pozostałych mieszkańców o tym, że urząd rozpoczyna realizację jakiegoś zadania, oddaje go do użytku itp.
- Na stronie internetowej budżetu obywatelskiego nie ma zakładki dotyczącej realizacji projektów wybranych przez mieszkańców w latach ubiegłych oraz o ich kosztach.

## Do poprawy

Warto określić w regulaminie, w jaki sposób mieszkańcy i wnioskodawcy będą informowani o realizacji projektów wybranych w poprzednich edycjach.

Warto stworzyć na stronie internetowej zakładkę dotyczącą projektów wybranych w latach ubiegłych, żeby zainteresowani mieszkańcy mogli na bieżąco monitorować stopień ich realizacji.

## 7. Ewalucja budżetu obywatelskiego

### Najważniejsze spostrzeżenia

- W regulaminie budżetu obywatelskiego nie ma ani słowa o jego ewaluacji.
- Urząd nie prowadził żadnej formalnej ewaluacji poprzednich edycji budżetu obywatelskiego. Nie zorganizował także spotkań z wnioskodawcami czy przedstawicielami lokalnych organizacji pozarządowych, które służyłyby poprawieniu procedury, czy innych działań, które zachęcałyby mieszkańców do dzielenia się swoimi opiniami i spostrzeżeniami.

## Do poprawy

Należy w kolejnych latach przeprowadzić ewaluację budżetu obywatelskiego z mieszkańcami. W wersji minimum powinny to być ankiety ewaluacyjne z pytaniami dotyczącymi poszczególnych etapów całego procesu. Warto jednak zastosować formę otwartych warsztatów z mieszkańcami, na które zaproszone zostałyby wszystkie zainteresowane osoby, a zwłaszcza autorzy projektów zgłaszanych do budżetu obywatelskiego i przedstawiciele organizacji pozarządowych.



## Podsumowanie

Obserwując organizację budżetu obywatelskiego w Opolu można się natknąć na wiele dobrych praktyk. Ważne jest, że już sama procedura przygotowywana jest z udziałem różnych grup społecznych, w tym mieszkańców. Ciekawym pomysłem, wartym naśladowania w innych polskich miastach, było m. in. utworzenie punktu konsultacyjnego w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie, czy postawienie urn do głosowania nie tylko w siedzibie urzędu, szkołach czy przedszkolach, ale np. także w publicznych zakładach opieki zdrowotnej czy w domach dziennego pobytu.

Organizując kolejne edycje budżetu obywatelskiego warto jednak wprowadzić zmiany, które jeszcze bardziej otworzą całą procedurę na mieszkańców. Chodzi tu przede wszystkim o stworzenie warunków do interakcji mieszkańców podczas różnych etapów procesu. W kolejnych latach należy także poprawić funkcjonalność portalu internetowego budżetu obywatelskiego, który z całą pewnością dla wielu osób jest głównym miejscem poszukiwania informacji na temat całej procedury. Obecnie jest on bowiem mało czytelny, a część ważnych informacji, które „wylatują” z pierwszej strony, jest bardzo trudna do znalezienia.

## Metodologia

Monitoring prowadzony był w okresie od kwietnia do listopada 2016 r. Informacje zbierane były przy użyciu następujących technik:

1. Analiza dokumentów (w tym min. zarządzenie prezydenta wprowadzające regulamin Budżetu Obywatelskiego <http://www.opole.pl/regulamin-budzetu-obywatelskiego/>).
2. Portal internetowy opolskiego budżetu obywatelskiego (<http://www.opole.pl/dzial/samorzad/finanse/budzet-obywatelski-2016/>) oraz Urzędu Miasta Opole (<http://www.opole.pl/>).
3. Analiza lokalnych i ponadlokalnych mediów, w tym przede wszystkim: Nowa Trybuna Opolska (<http://www.nto.pl/>), Nasze Miasto Opole (<http://opole.naszemiasto.pl/>), Radio Opole (<http://radio.opole.pl/>) i Gazeta Wyborcza, <http://www.24opole.pl/>.
4. Korespondencja elektroniczna z Łukaszem Śmierciakiem, naczelnikiem Centrum Dialogu Obywatelskiego Urzędu Miasta Opole.
5. Analiza i selekcja zebranych danych.

Monitoring prowadzony był na podstawie wcześniej opracowanego narzędzia monitoringowego, którego twórcami byli Dariusz Kraszewski, Ryszard Skrzypiec, Paweł Wyszomirski i Grzegorz Wójkowski.

Podczas monitoringu sprawdzano głównie tegoroczną edycję budżetu obywatelskiego w Opolu. W niektórych momentach analizie poddano także jego pierwszą edycję, która miała miejsce w roku 2014.