



**REALIZACJA BUDŻETU OBYWATELSKIEGO
W RUDZIE ŚLĄSKIEJ**
Raport z monitoringu

Opracowanie: Grzegorz Wójkowski

Kontakt do realizatora projektu:

Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides

e-mail: biuro@bonafides.pl

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

tel/fax: +48 32 203 12 18

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

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

Kontakt do autora raportu

Grzegorz Wójkowski

e-mail: 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.....	9
Podsumowanie.....	9
Metodologia.....	9

Wstęp

Niniejszy raport stanowi wynik monitoringu przeprowadzonego w okresie od kwietnia do listopada 2015 r. w Urzędzie Miasta Ruda Śląska, 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 Rudy Śląskiej oraz sposób jej wdrażania. Uwaga podczas monitoringu skupiona była głównie na trzeciej edycji budżetu realizowanej w 2015 r., choć w niektórych przypadkach analizie poddano także wcześniejszą edycję z 2014 r.

1. Tworzenie procedury budżetu obywatelskiego

Najważniejsze spostrzeżenia

- Procedura budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej, podobnie jak w poprzednich edycjach, tworzona była wewnątrz urzędu. W pracy nad dokumentem nie była włączona strona społeczna. Regulamin nie był także poddany konsultacjom społecznym na żadnym etapie jego opracowywania, w tym kiedy stworzono już gotowy projekt uchwały. Sekretarz Miasta Grażyna Jandula-Jonda podczas wywiadu podkreślała jednak, że urzędnicy brali pod uwagę różne uwagi i opinie mieszkańców, które wpływały do magistratu ze strony aktywnych mieszkańców. Jako że regulamin został przyjęty w drodze uchwały, wpływ na jego ostateczny kształt mieli także radni Rady Miasta, którzy podczas posiedzenia Komisji Budżetu i , która miała miejsce 17 marca 2015 r., wnieśli do niego trzy poprawki, z których dwie zostały uwzględnione.
- Procedura budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej wprowadzana została uchwałą Rady Miasta. Uchwała dotyczy jedynie zasad budżetu na 2016 r., nie jest więc aktem prawa miejscowego i rada ponownie będzie musiała podjąć stosowną uchwałę w celu organizacji budżetu obywatelskiego w kolejnej edycji.
- Warto zwrócić uwagę, że w podstawie prawnej uchwały nie wpisano, tak jak w większości miast, art. 5a ustawy o samorządzie gminnym (dotyczy prowadzenia konsultacji społecznych), ale art. 5b ust. 1 w/w ustawy, który brzmi następująco: Gmina podejmuje działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy, w tym zwłaszcza wśród młodzieży. Wydaje się, że dzięki temu nadzór prawny wojewody śląskiego nie miał zastrzeżeń do części paragrafów, które były uchylane w innych gminach, np. do ograniczenia mieszkańców uprawnionych do wzięcia udziału w całej procedurze do tych, którzy mają ukończone 16 lat.
- Gotowy regulamin wszedł w życie uchwałą nr PR.007.101.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 7 maja 2015 r.¹ Uchwała jest dostępna w BIP gminy, a także na stronie budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej.

Dobre praktyki

Przyjęcie zasad uchwałą rady miejskiej, co nadaje temu dokumentowi większej wagi, a także angażuje w jego powstawanie radnych rady miejskiej i zwiększa transparentność całego procesu. Ciekawym pomysłem jest wpisanie w podstawie prawnej art. 5b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Do poprawy

Warto w kolejnych latach zastanowić się nad powołaniem grupy roboczej do spraw opracowania regulaminu, do której zaproszono by m. in. radnych przedstawicieli organizacji pozarządowych czy autorów projektów składanych we wcześniejszych edycjach budżetu obywatelskiego. Dobrym przykładem takiego rozwiązania jest gmina Pszczyzna w woj. śląskim.

¹ <http://www.rudaslaska.bip.info.pl/dokument.php?iddok=44863&idmp=2425&r=o>

2. System informowania o budżecie obywatelskim

Najważniejsze spostrzeżenia

- Działania promocyjne budżetu obywatelskiego opierały się głównie na Internecie oraz wykorzystaniu mediów tradycyjnych. Informacje o poszczególnych etapach procedury pojawiały się w dziale „Aktualności” w witrynie internetowej urzędu miasta, na fanpage’u miasta na portalu Facebook oraz w bezpłatnym tygodniku Wiadomości Rudzkie, który ma nakład 20000 egzemplarzy. Poza tym wysyłane były do dziennikarzy i subskrybentów miejskiego newslettera.
- W ramach akcji promocyjnej urząd stworzył specjalny portal internetowy poświęcony budżetowi obywatelskiemu w mieście (<http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski>). Znajdują się w nim najważniejsze informacje dotyczące całej procedury. Warto podkreślić, że w porównaniu z zeszłym rokiem poprawiła się przejrzystość i funkcjonalność portalu.
- W związku z tym, że w budżecie obywatelskim mogą uczestniczyć osoby, które skończyły 16 lat, informacje o całej procedurze były także rozpowszechniane w szkołach średnich na lekcjach wiedzy o społeczeństwie.

Dobre praktyki

W porównaniu do zeszłego roku portal budżetu obywatelskiego jest bardziej funkcjonalny i łatwiej na nim znaleźć niezbędne informacje.

3. Przygotowanie i zgłaszanie projektów

Najważniejsze spostrzeżenia

- Regulamin określał, że składane przez mieszkańców wnioski powinny dotyczyć inwestycji bądź remontów, które mają być realizowane na terenach stanowiących zasoby miasta.
- Propozycję projektu mógł zgłosić każdy, kto jest zameldowany w Rudzie Śląskiej i ukończył 16 rok życia.
- Projektodawcy zostali zobowiązani do dołączenia do wniosku 30 podpisów z poparciem dla swojej propozycji. Warto tu zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do wielu innych miast, w Rudzie Śląskiej nawet w przypadku wniosku o charakterze lokalnym, poprzeć go mogły osoby zamieszkujące w innych dzielnicach niż ta, której on dotyczył.
- W okresie składania wniosków funkcjonował punkt informacyjno–doradczy, zlokalizowany w Biurze Obsługi Mieszkańców Urzędu Miasta. Magistrat udzielał mieszkańcom także wsparcia telefonicznego. Informacje o możliwości wsparcia zapisane zostały w regulaminie. Bez trudu można je było znaleźć także na portalu budżetu obywatelskiego.
- Zgodnie z regulaminem, zgłoszenie projektu następowało na specjalnym formularzu. Autorzy zostali zobowiązani do podania następujących informacji: 1) nazwa zadania, 2) lokalizacja, 3) stan własnościowy terenu 4) opis zadania, 5) szacunkowy kosztorys, 6) dodatkowa dokumentacja (nieobowiązkowa), 7) imię i nazwisko oraz dane kontaktowe wnioskodawcy.
- Zgodnie z zasadami, wnioski do budżetu obywatelskiego przyjmowane były w okresie od 11 maja do 17 lipca 2015 r.
- W okresie składania wniosków urząd nie organizował żadnych spotkań otwartych dla mieszkańców gminy dotyczących budżetu obywatelskiego czy „maratonów” pisania wniosków. Jedynym wyjątkiem było spotkanie z młodzieżą ponadgimnazjalną, które odbyło się 9 czerwca w sali sesyjnej urzędu. Podczas spotkania przedstawiono zasady budżetu obywatelskiego w mieście.
- Ostatecznie do budżetu obywatelskiego zgłoszono 66 wniosków.

Dobre praktyki

W porównaniu z ubiegłym rokiem bardziej widoczna była informacja o działaniu punktu informacyjno-doradczego.

Obowiązek dołączenia do wniosku listy poparcia co najmniej 30 osób. Wymaga to od autorów pomysłów rozmawiania na ich temat z innymi mieszkańcami, a o to przecież chodzi w budżecie obywatelskim.

Do poprawy

Na etapie pisania i składania wniosków urząd nie organizował żadnych spotkań z mieszkańcami (z wyjątkiem jednego spotkania z młodzieżą ponadgimnazjalną), podczas których byłaby możliwość uzyskania dodatkowego wsparcia czy porozmawiania na temat problemów miasta czy poszczególnych dzielnic i osiedli. Etap przygotowania wniosków jest kluczowy, jeśli chce się zaangażować mieszkańców do wspólnej pracy na rzecz społeczności lokalnej, stąd warto w kolejnych latach takie spotkania robić.

W kolejnych latach warto zastanowić się nad rozszerzeniem listy działań, które mogą być finansowane w ramach budżetu obywatelskiego. Obecnie projekty mogą dotyczyć wyłącznie inwestycji bądź remontów. W wielu polskich miastach mieszkańcy mogą zgłaszać także różne działania społeczne czy kulturalne.

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.

Jeśli urząd wymaga od mieszkańców przygotowywanie szacunkowych kosztorysów, to powinien na stronie internetowej umieścić przykładowy cennik, który ułatwi mieszkańcom tworzenie budżetów na etapie przygotowywania wniosków.

4. Weryfikacja projektów

Najważniejsze spostrzeżenia

- Weryfikacją zgłoszonych zadań pod względem merytorycznym, prawnym i finansowym zajmował się Zespół ds. budżetu obywatelskiego. W jego skład wchodził przedstawiciel urzędu oraz jeden radny.
- Zgodnie z regulaminem, w przypadku, gdy złożony wniosek zawierał braki formalne lub nie zawierał istotnych informacji potrzebnych do oceny możliwości realizacji zadania, wnioskodawcy w terminie 7 dni mieli możliwość uzupełnienia wniosku.
- Zasady określały, że w procesie weryfikacji zostaną odrzucone wnioski, które: 1) zakładają realizację jedynie części zadania, 2) naruszają obowiązujące przepisy prawa, 3) pozostają w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami, strategiami i programami, 4) przekraczają określone limity kosztów, 5) po realizacji generowałyby wysokie koszty utrzymania.
- Zgodnie z harmonogramem informacja o wynikach weryfikacji projektów miała się ukazać do dnia 4 września. Regulamin przewidywał, że urząd sporządzi wykaz projektów, które poddanych pod głosowanie i odrzuconych na etapie weryfikacji. Oba wykazy miały zostać opublikowane na stronie internetowej urzędu miasta i w Biuletynie Informacji Publicznej.
- 3 września na stronie internetowej urzędu miasta, w zakładce „Aktualności”, opublikowany został wykaz projektów, które pozytywnie przeszły przez etap weryfikacji. Do informacji nie dołączono listy wniosków odrzuconych. Można ją znaleźć jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na portalu budżetu obywatelskiego, w części „Najważniejsze dokumenty i druki”.
- Wykaz projektów odrzuconych zawiera także uzasadnienia, są one jednak bardzo krótkie, najczęściej jednozdaniowe. W niektórych przypadkach może rodzić to spore wątpliwości. Przykładowo negatywną

ocenę wniosku pod nazwą „Płaski, trawiasty plac do gier i zabaw ruchowych na powietrzu” uzasadniono następująco: „zadanie po realizacji generowałoby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości zadania”. Urzędnicy przygotowali wyczerpujące wyjaśnienia powodów odrzucenia wniosków, zostały one jednak wysłane jedynie do projektodawców.

- Autorzy wniosków odrzuconych nie mieli możliwości składania odwołań od decyzji komisji, nie jest to bowiem przewidziane regulaminem.
- Ostatecznie z 66 złożonych wniosków do głosowania dopuszczone zostały 44 propozycje.

Do poprawy

W kolejnych latach regulamin powinien przewidywać możliwość odwołania się od decyzji Zespołu ds. budżetu obywatelskiego.

Na portalu budżetu obywatelskiego powinny być publikowane protokoły z prac Zespołu ds. budżetu obywatelskiego.

Wyczerpujące uzasadnienia powodów odrzucenia projektów, które przesyłane są ich autorom, powinny być opublikowane w Internecie. Może mieć to bowiem duży wymiar edukacyjny dla mieszkańców i ułatwić im tworzenie wniosków w kolejnych latach.

Informacja, która ukazała się 3 września na stronie internetowej, dotycząca zakończenia etapu weryfikacji wniosków, powinna zawierać całość danych, a więc także listę projektów odrzuconych, wraz z uzasadnieniami.

5. Wybór projektów

Najważniejsze spostrzeżenia

- Tak jak przewidziano w przyjętym regulaminie, głosowanie mieszkańców odbyło się w terminie od 7 do 18 września 2015 r.
- Zasady określały, że w głosowaniu może wziąć udział każdy, kto jest zameldowany w Rudzie Śląskiej i ukończył 16 rok życia.
- Warto podkreślić, że na wnioski o charakterze dzielnicowym mogli głosować wszyscy mieszkańcy miasta, a nie tylko osoby zamieszkujące określoną dzielnicę. W ten sposób chciano umożliwić głosowanie osobom, które nie mieszkają w jakimś miejscu, ale są z nim w różny sposób związane.
- Mieszkańcy nie mieli możliwości zapoznania się w Internecie z pełnymi wnioskami, które zostały pozytywnie zweryfikowane i poddane pod głosowanie. Urząd opublikował jedynie tytuły projektów, ich lokalizację, krótki opis i szacunkowy koszt. Pełne wnioski (bez załączników) dostępne za to były w punktach do głosowania.
- W okresie poprzedzającym głosowanie urząd nie organizował żadnych otwartych spotkań dla mieszkańców, podczas których byłyby prezentowane wnioski. Na portalu budżetu obywatelskiego także nie stworzono zakładki, gdzie wnioskodawcy sami mogliby bezpłatnie promować swoje projekty.
- Tak jak przewidywał regulamin, mieszkańcy mieli dwie możliwości oddania głosu: elektroniczną (za pośrednictwem platformy SEKAP) i bezpośrednią.
- Głosowanie bezpośrednio możliwe było w 15 punktach zlokalizowanych w różnych częściach miasta. Poza siedzibą magistratu oraz Zespołem Szkół nr 1 w Chebziu i Gimnazjum nr 6 były to filie Miejskiej Biblioteki Publicznej.
- Każda osoba biorąca udział w głosowaniu musiała podać imię i nazwisko oraz dokument potwierdzający tożsamość.
- Ostatecznie w głosowaniu wzięło udział 6172 osoby. Uprawnionych do głosowania było ponad 110.000 osób, więc frekwencja była niska. W porównaniu z ubiegłym rokiem, kiedy zagłosowało 3639 mieszkańców, jest to jednak wyraźna zmiana w dobrym kierunku.

Dobre praktyki

Umożliwienie głosowania na projekty dzielnicowe wszystkim mieszkańcom, a nie tylko tym, którzy zamieszkują określoną dzielnicę.

Do poprawy

W kolejnych latach warto ustawić urny do głosowania także w innych jednostkach organizacyjnych urzędu czy miejscach użyteczności publicznej należących do miasta. Może to mieć wyraźny wpływ na frekwencję mieszkańców. Przykładowo w Sochaczewie urny ustawiono m. in. w Dziennym Domu Pomocy Społecznej, Środowiskowym Domu Samopomocy czy na pływalni miejskiej. W Opolu mieszkańcy mogli głosować w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, domach dziennego pobytu czy w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie.

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

W kolejnych latach urząd powinien udostępnić wnioskodawcom zakładkę na portalu budżetu obywatelskiego, na której mogliby bezpłatnie promować swoje propozycje. Dobrą praktyką w tym obszarze jest np. portal w Pszczynie (<https://budzet.pszczyna.pl/propozycje-projektow>).

W kolejnych latach warto umożliwić głosowanie wszystkim mieszkańcom Rudy Śląskiej, a nie tylko tym, którzy są w mieście zameldowani.

6. Realizacja projektów

Najważniejsze spostrzeżenia

- Regulamin budżetu obywatelskiego mówi, 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.
- Zgodnie z regulaminem 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).
- Poza kwartalnymi sprawozdaniami w formie tabelki, urząd publikując wiadomość o rozpoczęciu i zakończeniu poszczególnych etapów budżetu obywatelskiego wielokrotnie dodawał także informacje o zakończeniu realizacji projektów wybranych w poprzednim roku.

Dobre praktyki

Kwartalne informacje o stanie realizacji zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego w poprzednim roku. Dzięki temu mieszkańcy na bieżąco mogą śledzić losy wskazanych projektów.

7. Ewalucja budżetu obywatelskiego

Najważniejsze spostrzeżenia

• 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. Jeśli ktoś był zdeterminowany i miał wiedzę, jak dotrzeć ze swoimi uwagami do magistratu, to jego głos mógł trafić do urzędników i być wzięty pod uwagę. Zwykły mieszkaniec Rudy Śląskiej nie miał jednak takiej możliwości.

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 Rudzie Śląskiej można się natknąć na kilka dobrych praktyk. Godny uwagi i polecenia w innych polskich miastach jest szczególnie sposób informowania o realizacji projektów wybranych przez mieszkańców w poprzednich edycjach.

Porównując realizację całej procedury w tym i w ubiegłym roku, widać także wiele pozytywnych zmian. W niektórych miejscach doszczegółowiono regulamin, dzięki czemu pozostawiał on mniej pola na interpretację urzędników i był jaśniejszy dla mieszkańców. Poprawie uległa także funkcjonalność portalu budżetu obywatelskiego, dzięki czemu łatwiej można było na nim znaleźć niezbędne informacje.

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, a zwłaszcza podczas składania wniosków, czego w Rudzie Śląskiej brakuje. W kolejnych latach warto także zaprosić mieszkańców do tworzenia samego regulaminu procedury i ewaluacji całego procesu.

Cały czas poprawy wymaga także portal internetowy budżetu obywatelskiego, który dla wielu osób jest głównym źródłem wiedzy na ten temat. Dobrą praktyką w tym obszarze jest np. Pszczyna (<https://budzet.pszczyna.pl/>), gdzie nie tylko umieszczonych jest wiele przydatnych informacji, ale dodatkowo są one podane w sposób bardzo przejrzysty i przyjazny dla użytkownika.

Metodologia

Monitoring prowadzony był w okresie od kwietnia do listopada 2015 r. Informacje zbierane były przy użyciu następujących technik:

1. Analiza dokumentów (w tym min. uchwały nr PR.007.101.2015 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 7 maja 2015 r. i zarządzenia nr SP.0050.1.48.2015 Prezydenta Ruda Śląska z dnia 11 maja 2015 r.).
2. Analiza portalu internetowego budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej (<http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski>), witryny urzędu miasta (<http://www.rudaslaska.pl/>), Biuletynu Informacji Publicznej

miasta (<http://www.rudaslaska.bip.info.pl/>) oraz profilu miejskiego na portalu Facebook (<https://web.facebook.com/rudaslaska/>).

3. Analiza lokalnych i ponadlokalnych mediów, w tym przede wszystkim: Nasze Miasto (<http://rudaslaska.naszemiasto.pl/>), Telewizja Sfera (<http://sferatv.pl/>), RudaŚląska.com.pl (<http://rudaslaska.com.pl/>), Wiadomości Rudzkie (www.wiadomoscirudzkie.pl) oraz Dziennik Zachodni.

4. Wywiad oraz korespondencja elektroniczna z sekretarzem miasta Grażyną Jandulą-Jonda oraz przedstawicielami Kancelarii Prezydenta Miasta.

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 ostatnią edycję budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej. W niektórych momentach analizie poddano także jego poprzednią edycję, która miała miejsce w roku 2014.