

**Realizacja budżetu obywatelskiego w Rudzie
Śląskiej
Raport z monitoringu**

**Opracowanie:
Grzegorz Wójkowski**

Katowice, luty 2015 r.

Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides

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/>

Kontakt do autora raportu

e-mail: obal.rskrzypiec@gmail.com

Raport podlega licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>

Raport powstał w ramach projektu:



SKONTROLUJ JAK DZIAŁA
BUDŻET OBYWATELSKI
W TWOJEJ GMINIE

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



Spis treści

Wstęp - **4**

Metodologia - **6**

1. Procedura budżetu obywatelskiego - **6**

2. System informowania o budżecie obywatelskim - **8**

3. Przygotowanie i zgłaszanie projektów - **10**

4. Weryfikacja projektów - **12**

5. Wybór projektów - **14**

6. Realizacja projektów - **17**

7. Ewaluacja budżetu obywatelskiego oraz kompetencje jego realizatorów - **18**

8. Dobre praktyki - **19**

9. Propozycje zmian - **19**

Podsumowanie - **20**

Wstęp

Niniejszy raport stanowi wynik monitoringu przeprowadzonego w okresie od października do grudnia 2014 r. w Urzędzie Miasta w Rudzie Śląskiej, 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 w Rudzie Śląskiej oraz sposób jej wdrażania. Uwaga podczas monitoringu skupiona była głównie na drugiej edycji budżetu realizowanej w 2014 r., choć w niektórych przypadkach analizie poddano także pierwszą edycję z 2013 r.

W pierwszym rozdziale raportu opisana została procedura regulująca budżet obywatelski w mieście oraz sposób jego opracowywania. Zwrócono tu uwagę na pewne braki i niejasności w udostępnionych zasadach oraz brak włączenia strony społecznej w pracę nad przygotowaniem zasad.

Drugi rozdział poświęcony został systemowi informowania o budżecie obywatelskim. Opisano tu kanały, z jakich korzysta urząd w celu dotarcia z informacją o procesie do mieszkańców miasta. Najwięcej miejsca poświęcono analizie strony internetowej, która jest jednym z głównych elementów promocji budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej

W trzecim rozdziale przeprowadzona została analiza procedury i jej zastosowania w realnym życiu pod kątem etapu przygotowywania i zgłaszania projektów. Największą uwagę poświęcono tu wsparciu, jakie otrzymywali wnioskodawcy od urzędu, a także wymogom, które musieli spełnić, w celu złożenia wniosku.

Czwarty rozdział dotyczy etapu weryfikacji złożonych projektów. Tutaj także dokonano

przeгляdu regulaminu stworzonego przez urząd, a także sprawdzono, jak w praktyce był on realizowany. Zwrócono tu uwagę na to, że urząd nie publikuje pełnych wniosków w Internecie, co mogłoby ułatwić mieszkańcom podjęcie decyzji, na jaką propozycję oddać swój głos.

W piątym rozdziale mowa jest o tym, jak wyglądał wybór projektów przeznaczonych do realizacji ze środków budżetu obywatelskiego. Opisano tu w skrócie obowiązującą w mieście procedurę oraz jej zastosowanie w praktyce. Zwrócono także uwagę na bardzo niską frekwencję podczas głosowania.

W szóstym rozdziale analizowany jest sposób informowania o realizacji projektów finansowanych z wcześniejszej edycji budżetu obywatelskiego. Zwrócono tu uwagę na brak jakiegokolwiek procedury w tym zakresie oraz brak zakładki na stronie internetowej urzędu przedstawiającej (z)realizowane zadania.

W siódmym rozdziale poruszono temat ewaluacji całego procesu oraz kompetencji urzędników odpowiedzialnych za jego realizację. Z analizy wynika, że urząd jak dotąd w niewielkim stopniu korzysta z wiedzy i doświadczenia mieszkańców przy opracowywaniu kolejnych zasad funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Na podstawie przeprowadzonego monitoringu widać także, że konieczne jest wzmocnienie wiedzy osób, które zajmują się organizacją budżetu na terenie miasta.

W ósmym rozdziale zaprezentowano elementy dobrych praktyk zaobserwowanych w Rudzie Śląskiej, które mogłyby być stosowane także w innych gminach i miastach.

W ostatnim, dziewiątym rozdziale przedstawiono rekomendacje zmian, których wprowadzenie zdaniem autora pomoże usprawnić funkcjonowanie budżetu obywatelskiego na terenie Rudy Śląskiej oraz w większym stopniu zaangażować w cały proces mieszkańców.

Raport kończy się krótkim podsumowaniem jego wyników, gdzie jeszcze raz przedstawiono najważniejsze spostrzeżenia dokonane podczas prowadzonego monitoringu.

Metodologia

Monitoring prowadzony był w okresie od listopada 2014 r. do stycznia 2015 r.

Informacje zbierane były przy użyciu następujących technik:

1. Analiza dokumentów (w tym min. ogłoszenia prezydenta, uchwała Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Ruda Śląska na 2015 r.).
2. Analiza strony internetowej urzędu miasta (zakładka dedykowana budżetowi obywatelskiemu).
3. Wywiad bezpośredni z pracownikami Kancelarii Urzędu Miasta.
4. Analiza lokalnych mediów, w tym przede wszystkim: Nasze Miasto (<http://rudaslaska.naszemiasto.pl/>), Telewizja Sfera (<http://sferatv.pl/>), RudaŚląska.com.pl (<http://rudaslaska.com.pl/>) oraz Dziennik Zachodni.
5. Analiza i selekcja zebranych danych.

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

Podczas monitoringu sprawdzano głównie ostatnią edycję budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej, przeprowadzoną w 2014 r. W niektórych momentach analizie poddano także jego pierwszą edycję, która miała miejsce w roku 2013.

1. Procedura budżetu obywatelskiego

Zasady budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej dostępne są w zakładce na stronie internetowej urzędu (<http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski>). Regulamin trudno jest znaleźć, ponieważ magistrat nie stworzył osobnego portalu poświęconego wyłącznie budżetowi, a wydzielił jedynie jedną stronę, na której każda nowo dodana informacja

spycha na dół starsze wiadomości. Stąd zasady budżetu na 2015 r. są pierwszą informacją od dołu, dotyczącą tego roku. Warto tu jeszcze dodać, że procedura znajduje się pod linkiem *Uchwała Rady Miasta*. Osoby mające wiedzę na temat stanowienia prawa lokalnego będą wiedziały, że w tym miejscu można znaleźć regulamin. Wielu mieszkańców nie będzie sobie jednak z tego zdawać sprawy i nie będzie miało możliwości się z nim zapoznać.

Procedura tworzenia budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej zarówno w pierwszej, jak i w drugiej edycji tworzona była wewnątrz urzędu. W 2013 r. twórcą projektu uchwały była Skarbnik Miasta Ewa Guziel, a w 2014 r. Naczelnik Kancelarii Urzędu Miasta Agnieszka Gładysz.

W przygotowanie procedury budżetu obywatelskiego w obu edycjach nie była włączona strona społeczna. W obu przypadkach praca nad zasadami całej procedury przebiegała wewnątrz urzędu. Regulamin nie był także poddany konsultacjom społecznym na żadnym etapie jego opracowywania, w tym kiedy stworzono już gotowy projekt uchwały. Procedura budżetu obywatelskiego w mieście wprowadzana została uchwałą Rady Miasta. Uchwała dotyczy jednak jedynie zasad budżetu na 2015 r., nie jest więc aktem prawa miejscowego i rada ponownie będzie musiała podjąć stosowną uchwałę w celu organizacji budżetu obywatelskiego w kolejnej edycji. W zasadach edycji budżetu na 2015 r. nie uregulowano kilku ważnych aspektów jego realizacji, w tym m.in. ewaluacji całego procesu i jego promocji. Procedura reguluje m.in. następujące obszary i zagadnienia:

- kwota przeznaczona na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego – w ostatniej edycji wyznaczona została na 2.375.000 zł,
- podział wyżej wymienionej kwoty na zadania o charakterze ogólnomiejskim (przeznaczono na nie 1.000.000 zł) oraz na zadania o charakterze lokalnym (łącznie przeznaczono na nie 1.375.000 zł, każda z 11 dzielnic otrzymała po 125.000 zł),
- sposób zgłaszania zadań do budżetu obywatelskiego,
- sposób weryfikacji wniosków,
- zasady wyboru zadań do realizacji,
- harmonogram całej akcji.

Warto zwrócić uwagę, że w procedurze ujęto zasady postępowania w przypadku nie rozdysponowania wszystkich środków przewidzianych w ramach budżetu obywatelskiego (co w regulaminach innych miast często jest pomijane). W paragrafie 3 ust. 3 napisano, że w takim przypadku istnieje możliwość przesunięcia decyzją Prezydenta Miasta środków, które nie zostały wykorzystane, na inne zadania, zgodnie z wynikami głosowania mieszkańców lub ich rozdysponowanie na zadania, które nie zostały rekomendowane do realizacji ze względu na brak wystarczających środków. Pkt 4 dodaje, że jeśli w toku realizacji zadania poczynione zostaną oszczędności i pozostała kwota będzie wystarczająca na realizację innych zadań, to wykonane będą mogły być kolejne projekty z wykazu, które zdobyły największą liczbę punktów spośród niezakwalifikowanych do realizacji.

2. System informowania o budżecie obywatelskim

Za promocję budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej odpowiadał Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Miasta. W uchwale Rady Miasta, regulującej cały proces, napisano jedynie, że Prezydent Miasta ma koordynować działania promocyjne, edukacyjne i informacyjne dotyczące budżetu obywatelskiego. Ma także opracować logotyp i identyfikację wizualną całego przedsięwzięcia. Poza tymi zdawkowymi punktami w urzędzie nie powstała żadna procedura dotycząca prowadzenia akcji informacyjnej budżetu obywatelskiego.

Z informacji uzyskanych podczas wywiadu wynika, że głównym kanałem promocji budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej była strona internetowa <http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski>. Poza tym do informowania o budżecie obywatelskim wykorzystano spotkania pani prezydent z mieszkańcami, które zwyczajowo odbywają się we wszystkich dzielnicach miasta. Na spotkaniach tych poruszane są różne problemy dotyczące poszczególnych dzielnic, ale część czasu

wykorzystana została na prezentację założeń budżetu obywatelskiego i jego poszczególnych etapów. W ramach promocji całego procesu w szkołach organizowano także lekcje wychowania obywatelskiego, które dotyczyły budżetu obywatelskiego (zajęcia odbywały się w klasach, w których uczniowie ukończyli 16 lat i mogli proponować własne wnioski i brać udział w głosowaniu).

W ramach promocji urząd wysyłał również informacje prasowe do mediów, dotyczące poszczególnych etapów przedsięwzięcia, a także korzystał ze specjalnej wkładki *Rudzki Informator Samorządowy*, która co tydzień publikowana jest w bezpłatnej gazecie *Wiadomości Rudzkie*. Poza tym na bieżąco umieszczano informacje w aktualnościach na głównej stronie internetowej urzędu, na funpag'u Miasta na portalu facebook oraz w newsletterze rozsyłanym mieszkańcom. Warto także podkreślić, że informacje dotyczące całego procesu były systematycznie przekazywane radnym podczas wystąpień w ramach sprawozdania z pracy Prezydenta Miasta na sesjach. Urząd nie korzystał za to z takich form promocji, jak plakaty, ulotki czy płatne reklamy w mediach.

Jako że głównym kanałem promocji budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej była strona internetowa, warto przeprowadzić jej głębszą analizę. Urząd nie zdecydował się na założenie osobnego portalu. Informacje o budżecie ukazywały się na jednej podstronie serwisu internetowego miasta, do której można się dostać bezpośrednio ze strony głównej. W zakładce jest niewiele informacji dotyczących całej procedury. Ograniczono się właściwie do zamieszczania aktualności o rozpoczęciu kolejnych etapów procesu (sześć informacji w okresie od marca do września 2014 r.).

Kolejnym problemem jest brak przejrzystości strony. Wiąże się on z tym, że każda nowa informacja spycha na dół wcześniejszą wiadomość. Stąd przykładowo regulamin całego przedsięwzięcia znajduje się na samym dole. Nie jest to jednak wszystko. Przykładowo regulamin budżetu znajduje się pod linkiem *Uchwała Rady Miasta*, co powoduje, że wiele osób w ogóle nie będzie miało pojęcia, co dokładnie może tam znaleźć. Innym przykładem jest publikacja projektów, które zostały wybrane do głosowania. Klikając w link udostępniony na stronie, otwieramy plik w formacie JPG, w którym w pięciu kolumnach zamieszczono wszystkie zadania o charakterze lokalnym i ogólnomiejskim,

które poddane zostały pod głosowanie. Taki sposób podania tak ważnych informacji jest mało czytelny i utrudnia mieszkańcom proces podjęcia decyzji.

Urząd miasta nie przeznaczył żadnych pieniędzy na promocję procesu budżetu obywatelskiego. Wszystkie działania wykonywane były przez pracowników Wydziału Komunikacji Społecznej i Promocji Miasta w ramach ich stałych obowiązków.

3. Przygotowanie i zgłaszanie projektów

W regulaminie budżetu obywatelskiego na rok 2015, wydanym uchwałą Rady Miasta, etapowi przygotowania i zgłaszania projektów poświęcono niewiele miejsca (zaledwie dwa paragrafy w rozdziale trzecim). W paragrafie 4 napisano, że propozycje zadań może zgłosić każdy mieszkaniec na formularzu ustalonym przez Prezydenta Miasta. Przy czym w postanowieniach ogólnych wyjaśniono, że za mieszkańca uważa się osoby zameldowane w mieście (niekoniecznie na pobyt stały), które mają ukończone 16 lat.

W pkt 2 paragrafu 4 dodano, że osoba składająca wniosek, musi do niego dołączyć listę poparcia, podpisaną przez co najmniej 30 mieszkańców. 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. Paragraf 5 dotyczy kolejnych wymogów, które są nakładane na wnioskodawcę. Mówi on, że osoba proponująca zadanie powinna w miarę możliwości określić przybliżony koszt realizacji zadania, według własnego oszacowania.

Regulamin budżetu obywatelskiego przyjęty uchwałą rady nie określa kilku obszarów, o których często jest mowa w zasadach występujących w innych miastach. Przykładowo nie ma żadnej wzmianki o tym, skąd można pobrać wnioski i w jaki sposób dostarczyć je do urzędu (czy tylko w wersji papierowej, czy może także w elektronicznej). Mowa jest

o tym w zarządzeniu Prezydenta Miasta Ruda Śląska z dnia 4 kwietnia 2014 r. w sprawie realizacji Budżetu Obywatelskiego w mieście Ruda Śląska (SP.0050.1.34.2014). W paragrafie 3 ust. 3 napisano, że formularze zgłoszenia do budżetu obywatelskiego należy składać osobiście w siedzibie urzędu lub wysłać pocztą w terminie wynikającym z harmonogramu.

Procedura nie mówi także nic na temat wsparcia ze strony urzędu udzielanego osobom przygotowującym projekty. Informacji o takich działaniach nie można również znaleźć na stronie internetowej dotyczącej budżetu obywatelskiego. Jedynym wyjątkiem są tu informacje prasowe z dnia 27 marca i 9 kwietnia 2014 r., zamieszczone w zakładce Budżet obywatelski na witrynie urzędu, gdzie mowa jest o tym, że magistrat uruchomił specjalny punkt informacyjny w Biurze Obsługi Mieszkańców, w którym można było otrzymać wnioski oraz wsparcie urzędników. Umieszczenie tak ważnych wiadomości w środku tekstów skierowanych do mediów mogło jednak spowodować, że nie dotarło do nich wielu potencjalnie zainteresowanych mieszkańców.

Jeśli chodzi o stronę, to trzeba dodać, że jej zawartość jest skromna i nie umieszczono na niej wielu informacji, które mogłyby wspomóc mieszkańców na etapie przygotowywania wniosków. Na witrynie brakuje przykładowo danych kontaktowych do urzędników zajmujących się budżetem obywatelskim (podano je w Biuletynie Informacji Publicznej). Nie ma także informacji, o czym była mowa powyżej, o tym, na jakie wsparcie może liczyć osoba pracująca nad propozycją zadania. Poza tym brakuje np. zakładki z najczęściej zadawanymi pytaniami i odpowiedziami na nie (tzw. FAQ) czy przykładowego cennika, który pomógłby mieszkańcom określić szacunkowy koszt zadania, które proponują.

Przygotowywanie projektów jest jednym z kluczowych etapów całego budżetu obywatelskiego. To właśnie w tym momencie decyduje się, na ile składane projekty będą wynikiem dyskusji mieszkańców danej dzielnicy, a na ile indywidualnych osób. Na ile uda się w proces przygotowywania propozycji zadań wciągnąć grupy, które zazwyczaj nie biorą udziału w życiu publicznym, a na ile będą to te same osoby / grupy, co zawsze. Zaktywizowanie i wciągnięcie w proces budżetu obywatelskiego szerszych grup

społecznych jest zadaniem trudnym i niezbędna do tego jest organizacja spotkań lokalnych, na których będzie możliwość dyskusji o problemach dzielnic i zastanawiania się nad ich potrzebami. W Rudzie Śląskiej urząd tego typu spotkań nie organizował. Odbywały się jedynie spotkania, o których mowa już była we wcześniejszych rozdziałach, podczas których, obok innych punktów programu, informowano mieszkańców o samym procesie budżetu obywatelskiego.

Podczas etapu przygotowywania i zgłaszania wniosków, pomoc jaką mogli otrzymać mieszkańcy ze strony magistratu była niewielka. Ograniczała się właściwie jedynie do wsparcia wnioskodawców, którzy zadzwonili do urzędu z pytaniem. Pracownicy wydziałów merytorycznych najczęściej pomagali w ten sposób osobom, które chciały się dowiedzieć, kto jest właścicielem określonego terenu bądź miały problem ze skonstruowaniem budżetu. Kilka razy zdarzyły się jednak osoby, które kontaktowały się z urzędem i mówiły, że mają pomysł na określoną inwestycję, ale nie wiedzą, gdzie ją można zrealizować. W takich przypadkach urzędnicy informowali potencjalnych wnioskodawców o możliwych lokalizacjach, odpowiednich do danego przedsięwzięcia.

W jednym przypadku zdarzyło się, że urząd otrzymał dwa wnioski na takie samo zadanie. Choć regulamin nie określa, co w takich przypadkach robić, urzędnicy zdecydowali się skontaktować z oboma autorami projektów i poinformować ich o całym zdarzeniu. W efekcie wnioskodawcy złożyli oświadczenia o wyrażeniu zgody na połączenie wniosków oraz wzajemnie uznali się za wnioskodawców, w wyniku czego wspólny wniosek poddano pod głosowanie mieszkańców.

4. Weryfikacja projektów

W zasadach funkcjonowania budżetu obywatelskiego analizie propozycji zadań zgłoszonych do budżetu poświęcono trzy paragrafy. Paragraf 6 reguluje sposób poprawy złożonych wniosków. Gdy urzędnicy dokonujący weryfikacji projektu zauważą, że nie zawiera on istotnych informacji potrzebnych do oceny możliwości jego realizacji,

to niezwłocznie mają obowiązek poinformowania wnioskodawcy o koniecznych uzupełnieniach. Mieszkaniec na poprawę wniosku ma siedem dni czasu.

Paragraf siódmy mówi o tym, jakie zadanie nie mogą być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Wyłączone z tej procedury są zadania, które:

- 1) wymagają współpracy innych podmiotów zewnętrznych, jeśli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy (w formie oświadczenia),
- 2) naruszyłyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności,
- 3) zakładają realizację jedynie części zadania, w tym sporządzenie wyłącznie projektu bądź planu realizacji zadania.

Z uwagi na powyższe, wnioski na realizację zadań, których realizacja nie mieści się w kompetencjach Miasta lub miałyby nastąpić na nieruchomościach gruntowych nie będących jego własnością były weryfikowane negatywnie.

Paragraf ósmy dotyczy sposobu informowania o wynikach weryfikacji. Zgodnie z procedurą urząd sporządza listę zadań możliwych do realizacji. Lista winna zawierać co najmniej nazwę zadania, jego lokalizację, krótki opis oraz szacunkowy koszt. Urząd ma obowiązek zamieścić informacje o wynikach weryfikacji na własnej stronie internetowej, w BIP oraz w mediach lokalnych.

Procedura weryfikacji projektów nie reguluje wszystkich ważnych zagadnień. Nie ma w niej przykładowo mowy o kryteriach oceny. W paragrafie siódmym podano co prawda trzy powody odrzucenia wniosków, ale to jest zbyt mało. Nie wiadomo przykładowo, jak urząd będzie oceniał wnioski, których realizacja może trwać dłużej niż rok lub takie, które są niezgodne planami zagospodarowania przestrzennego. W zasadach nie ma także nic na temat możliwości odwoływania się od decyzji komisji czy sposobu informowania wnioskodawców o powodach odrzucenia wniosku.

Zestawienie wniosków, na które można było głosować, zostało opublikowane na stronie internetowej urzędu miasta 19 sierpnia, jeden dzień przed wyznaczonym w uchwale

terminem. Lista opracowana przez urząd jest dość nieczytelna. Klikając w link udostępniony na stronie otwiera się plik w formacie JPG, w którym w pięciu kolumnach zamieszczono wszystkie zadania o charakterze lokalnym i ogólnomiejskim, które przeszły ocenę formalną i merytoryczną. Mimo to warto jednak podkreślić, że na opublikowanej liście znalazły się wszystkie najważniejsze informacje dotyczące każdego z projektów, a opis samych wniosków, choć czasem bardzo krótki, pozwalał wyrobić sobie opinię na temat na każdego z nich.

Magistrat nie zamieścił na swoim portalu informacji dotyczącej wniosków odrzuconych na etapie weryfikacji. Agnieszka Gładysz zapewniała jednak, że wnioskodawcy, których projekty nie przeszły pozytywnie tej procedury, otrzymali od magistratu tą informację wraz uzasadnieniami. Na stronie internetowej nie opublikowano także całych projektów, co mogłoby ułatwić mieszkańcom podjęcie decyzji, na jaką propozycję oddać swój głos. Były one za to dostępne w miejscach, gdzie odbywało się głosowanie, co wynikało z paragrafu 5 ust. 5 zarządzenia Prezydenta Miasta z dnia 4 kwietnia 2014 r. (nr SP.0050.1.34.2014).

5. Wybór projektów

W regulaminie funkcjonowania budżetu obywatelskiego zasadom wyboru projektów poświęcono sporo miejsca. Paragraf 9 pkt 1 określa, że głosowania odbywa się w punktach wyznaczonych przez Prezydenta Miasta, przy czym wykaz tych punktów ma zostać podany do publicznej wiadomości nie później niż siedem dni przed datą rozpoczęcia głosowania. Paragraf 9 pkt 2 dodaje, że głosowania odbywa się za pomocą kart do głosowania, poprzez wpisanie numerów zadań umieszczonych w wykazie, a wypełnioną kartę należy wrzucić do urny.

W paragrafie 10 mowa jest o tym, że po zakończeniu głosowania karty wyjęte z urn będą weryfikowane pod względem formalnym. Karty wypełnione niewłaściwie oraz

niezawierające wymaganych danych będą uznane za niespełniające wymogów formalnych. W uchwale zaznaczono także, że jedna osoba może zagłosować tylko jeden raz. W przypadku wypełnienia kilku kart przez tą samą osobę, wszystkie oddane przez nią głosy uznane zostaną za nieważne.

Paragraf 11 stanowi, że każdy mieszkaniec (a więc osoba zameldowana w Rudzie Śląskiej, niekoniecznie na pobyt stały, która ukończyła 16 lat) może oddać jeden głos na zadanie o charakterze ogólnomiejskim i dwa głosy na projekty dzielnicowe. Do realizacji wybrane zostaną te propozycje, które uzyskały najwyższą liczbą głosów, aż do wyczerpania puli środków przeznaczonych na budżet obywatelski. W przypadku, gdy środki na realizację kolejnego zadania z wykazu nie będą wystarczające, uwzględnione zostanie pierwsze z następujących zadań na liście, którego koszt nie spowoduje przekroczenia dostępnych środków.

Paragraf 11 reguluje także działania w przypadku, gdy dwa wnioski w głosowaniu mieszkańców uzyskają tą samą liczbę głosów, a także gdy wnioski wybrane przez mieszkańców wzajemnie się wykluczają (np. na tym samym terenie jedna osoba chciałaby parking, a inna plac zabaw). W przypadku tej samej ilości głosów, o ostatecznej kolejności zdecyduje publiczne losowanie. Jeśli zaś wnioski się wykluczają, to realizowany będzie ten, który otrzymał większe poparcie mieszkańców.

Warto podkreślić, że choć zasady nie mówią tego wprost, w Rudzie Śląskiej zdecydowano, że na wnioski o charakterze dzielnicowym mogą 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 związani.

W praktyce ogłoszenie wraz z wykazem punktów do głosowania opublikowane zostało w Biuletynie Informacji Publicznej 13 sierpnia 2014 r. Punkty wyznaczone zostały w siedzibie Urzędu Miasta, w dyrekcji Miejskiej Biblioteki Publicznej i w 10 filiach MBP, w dwóch Centrach Inicjatyw Społecznych oraz w jednym zespole szkół. W sumie wyznaczono 15 miejsc do głosowania (na 11 dzielnic). W kilku dzielnicach można było

więc zagłosować w dwóch punktach, w większości w jednym. Głosowanie odbywało się w godzinach pracy podmiotów, w których stały urny, jedynie w dni powszednie. W ani jednym przypadku nie umożliwiono mieszkańcom głosowania w sobotę i/lub niedzielę. Mieszkańcy nie mieli także możliwości głosowania przez Internet. Co ciekawe, w pierwszej edycji budżetu istniała taka możliwość, ale po złych doświadczeniach urząd z niej zrezygnował.

Głosowania na propozycje mieszkańców odbywało się zgodnie z harmonogramem w dniach od 20 sierpnia do 10 września. Warunkiem formalnym, który musieli spełnić głosujący, było podanie na karcie imienia i nazwiska, miejsca zamieszkania i wieku. W zarządzeniu prezydenta było napisane dodatkowo, że osoby biorące udział w głosowaniu muszą pokazać dowód tożsamości oraz złożyć podpis na liście osób głosujących. Według słów Naczelnik Kancelarii Urzędu Miasta Agnieszki Gładysz w rzeczywistości mieszkańcy nie podawali nr PESEL i nie byli na miejscu legitymowani.

W jednym przypadku podczas całego głosowania pracownik instytucji, w której stała urna, zobaczył, że osoba głosująca wrzuca karty, których kształt i kolor różniły się od przygotowanych przez Urząd Miasta, wraz z listą osób głosujących wypełnioną tym samym charakterem pisma. Po zakończeniu głosowania urna została otworzona, a podczas weryfikacji oddanych głosów karty nieznajdujące potwierdzenia w listach osób głosujących, sporządzonych przez pracowników tej instytucji, zostały uznane za nieważne.

Ostatecznie w głosowaniu nad propozycjami wniosków wzięło udział 3.639 osób z ponad 110.000 uprawnionych (niecałe 3%). W głosowaniu na wniosek o charakterze ogólnomiejskim zdecydowanie wygrało zadanie budowy „żółtej” trasy rowerowej łączącej wszystkie dzielnice miasta, na które wskazało prawie 50% głosujących. W przypadku wniosków o charakterze lokalnym, weryfikację pomyślnie przeszło jedynie 17 propozycji. Szacunkowy koszt ich realizacji był mniejszy od pieniędzy, jakie przeznaczone zostały na budżet obywatelski, stąd właściwie głosowanie nie było potrzebne, bo wszystkie zadania zostały zakwalifikowane, jako przeznaczone do realizacji. Mimo wszystko głosowanie nad tymi propozycjami się odbyło. Wniosek

z największym poparciem uzyskał 835 głosów, a z najmniejszym 65.

Jak widać, frekwencja podczas głosowania była bardzo niska, co mogło być spowodowane brakiem konkurencji wśród wniosków o charakterze lokalnym. Wiele osób mogło zrezygnować z uczestnictwa w głosowaniu, skoro od początku wiadomo było, że wszystkie propozycje, które są na liście, zostaną wybrane.

6. Realizacja projektów

Regulamin budżetu obywatelskiego kończy się informacją, że do 20 września urząd sporządzi i poda wykaz zadań, które zostały wybrane do realizacji. W procedurze nie ma ani słowa o tym, jak wnioskodawcy czy inni mieszkańcy mają być informowani o tym, że urząd rozpoczyna realizację jakiegoś zadania, oddaje go do użytku itp.

W praktyce, według słów Naczelnik Kancelarii Urzędu Miasta Agnieszki Gładysz, urząd informował na piśmie każdego wnioskodawcę o tym, że jego projekt został wybrany. Wnioskodawcy informowani są także o terminie rozpoczęcia realizacji wskazanych przez nich zadań oraz o ich harmonogramie.

Na stronie internetowej urzędu dotyczącej budżetu obywatelskiego (<http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski>) znajdują się informacje dotyczące pierwszej edycji, ale można na niej znaleźć jedynie wyniki głosowania oraz wykaz projektów, które zostały ujęte w projekcie budżetu na 2014 r. Poza tym, na witrynę wstawiono także plik *Sprawozdanie z realizacji budżetu obywatelskiego na 2014 r. za I kwartał 2014 r.* Można się z niego dowiedzieć, na jakim etapie na koniec marca 2014 r. znajduje się każda z dziewięciu inwestycji wybranych przez mieszkańców. To dobra praktyka, dzięki której mieszkańcy mieli szansę śledzić na bieżąco losy wskazanych projektów. Niestety urząd nie kontynuował tych działań i sprawozdania za kolejne kwartały nie zostały już w tej zakładce opublikowane. Można je za to znaleźć w BIP,

gdzie umieszczane są w zakładce Majątek, Budżet, Finanse i Podatki / Budżet Obywatelski. Także jedynie w biuletynie publikowane są informacje o zakończeniu prac i ich finalnym efekcie.

7. Ewaluacja budżetu obywatelskiego oraz kompetencje jego realizatorów

Urząd po pierwszej edycji wprowadził do zasad funkcjonowania budżetu obywatelskiego wiele zmian. Z tych najbardziej znaczących warto przykładowo wymienić wprowadzenie podziału zadań, które mogą być realizowane, na mające charakter ogólnomiejski i lokalny. W przypadku projektów lokalnych zwiększono także liczbę okręgów, w ramach których można było składać wnioski (z czterech w 2013 r. na jedenaście w 2014 r.). W ostatniej edycji zniesiono także arbitralność Prezydenta Miasta w wyborze zadań poddanych pod głosowanie i zrezygnowano z możliwości wyboru wniosków za pomocą aplikacji internetowej. Zmiany te wprowadzane były na podstawie doświadczenia urzędników organizujących cały proces, a także różnych sygnałów dochodzących do magistratu z zewnątrz (m.in. wnioski spływające od mieszkańców).

Po zakończeniu obu edycji budżetu urząd nie przeprowadził jednak żadnej formalnej ewaluacji jego przebiegu. 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.

Jak powiedziała podczas wywiadu naczelniczka Kancelarii Urzędu Miasta, urzędnicy magistratu nie brali udziału w żadnych szkoleniach czy konferencjach na ten temat. Swoją wiedzę w tym zakresie czerpią głównie z Internetu i przeglądania regulaminów budżetów w innych miastach kraju oraz z kontaktów z pracownikami innych urzędów.

8. Dobre praktyki

1. Zasady budżetu obywatelskiego w Rudzie Śląskiej regulowane są uchwałą Rady Miasta, dzięki czemu zapewniona jest większa przejrzystość prac nad ich opracowaniem. Procedura uchwalona przez radnych zyskuje także większą rangę od tych, które są wprowadzone zarządzeniami władzy wykonawczej.

2. W ramach promocji całego procesu w szkołach organizowano lekcje wychowania obywatelskiego, które dotyczyły budżetu obywatelskiego (zajęcia odbywały się w klasach, w których uczniowie ukończyli 16 lat i mogli proponować własne wnioski i brać udział w głosowaniu).

3. Na stronie internetowej dotyczącej budżetu obywatelskiego umieszczono plik *Sprawozdanie z realizacji budżetu obywatelskiego na 2014 r. za I kwartał 2014 r.* Można się z niego dowiedzieć, na jakim etapie na koniec marca 2014 r. znajduje się każda z dziewięciu inwestycji wybranych przez mieszkańców. To dobra praktyka, dzięki której mieszkańcy mieli szansę śledzić na bieżąco losy wskazanych projektów. W późniejszych terminach te działania były jednak kontynuowane w BIP, przez co publikowane sprawozdania mogły trafiać do mniejszej liczby odbiorców.

9. Propozycje zmian

Poniżej przedstawionych zostało kilka propozycji, które pomogą usprawnić funkcjonowanie budżetu obywatelskiego na terenie Rudy Śląskiej oraz w większym stopniu zaangażować w cały proces mieszkańców.

1. Uszczegółowienie procedury funkcjonowania budżetu obywatelskiego w mieście. Zasady, które funkcjonowały w poprzedniej edycji, były bowiem momentami zbyt ogólne, co powodowało, że mogły być różnie interpretowane przez urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie w życie całej procedury, a także niejasne dla mieszkańców.

2. Stworzenie zespołu ds. budżetu obywatelskiego, w którego skład, poza urzędnikami,

wchodzić będą przedstawiciele rady miasta, organizacji pozarządowych oraz wnioskodawców z wcześniejszych edycji. Do kompetencji zespołu powinno głównie należeć stworzenie regulaminu budżetu obywatelskiego, nadzorowanie prawidłowości jego przebiegu oraz jego ewaluacja.

3. Stworzenie i opublikowanie na stronie internetowej przykładowego cennika, który ułatwi mieszkańcom szacowanie budżetów na etapie przygotowywania wniosków.

4. Stworzenie na stronie internetowej zakładki, w której znajdują się najczęściej zadawane pytania dotyczące budżetu obywatelskiego wraz z odpowiedziami.

5. Organizacja otwartych spotkań dla mieszkańców na etapie składania wniosków, które będą poświęcone dyskusji na temat problemów występujących w każdej dzielnicy oraz ich potrzebom. Podczas takich spotkań można by łączyć w grupy osoby mające podobne problemy i pomóc im tworzyć zarysy wniosków.

6. Organizacja otwartych spotkań dla mieszkańców po wyborze projektów do głosowania oraz umożliwienie wnioskodawcom prezentacji swoich wniosków.

7. Wydłużenie całej procedury budżetu obywatelskiego, dzięki czemu będzie możliwe m.in. organizowanie spotkań z mieszkańcami przed etapem głosowania.

8. Stworzenie na stronie internetowej zakładki, w której przedstawiane będą poszczególne etapy realizacji zadań finansowanych z tych środków oraz ich finalny efekt.

9. Umożliwienie urzędnikom odpowiedzialnym za organizację całego procesu uczestnictwa w konferencjach i szkoleniach dotyczących budżetu obywatelskiego.

10. Stworzenie osobnego portalu dotyczącego budżetu obywatelskiego, w którym będzie można dodawać podstrony, a nie jedynie umieszczać jedną informację nad drugą, jak jest obecnie.

Podsumowanie

Choć Urząd Miasta Ruda Śląska zorganizował już dwie edycje budżetu obywatelskiego, to jednak widać, że urzędnicy muszą przeprowadzić liczne zmiany, żeby realizowany przez nich budżet stał się narzędziem rzeczywistego aktywizowania mieszkańców. Obecnie

bowiem zainteresowanie mieszkańców tym mechanizmem jest niewielkie, co przekłada się na małą ilość zgłaszanych propozycji oraz bardzo niską frekwencję podczas głosowania.

Pewne wątpliwości wiążą się już z samą procedurą, która jest bardzo ogólna i nie reguluje wielu ważnych kwestii. To może komplikować życie osobom przygotowującym wnioski, ale także urzędnikom. Największym jednak problemem jest niewielki udział w całym procesie mieszkańców. Urząd miasta co prawda informuje o budżecie obywatelskim podczas zwyczajowych spotkań pani prezydent w dzielnicach, to z całą pewnością jednak nie jest wystarczające. Budżet obywatelski jest z założenia procesem aktywizującym społeczność lokalną. W Rudzie Śląskiej mieszkańcy nie są jednak zapraszani ani do opracowywania procedury, ani jej ewaluowania. Również podczas etapu przygotowywania projektów oraz przed etapem głosowania magistrat nie organizuje żadnych otwartych spotkań, które najpierw pozwoliłyby mieszkańcom podyskutować na temat problemów trapiących ich dzielnice i sposobów ich rozwiązywania, a potem wyrobić sobie zdanie na temat zgłoszonych propozycji.

Do sukcesu tegorocznej edycji budżetu niezbędne jest więc w pierwszym kroku poprawienie jego regulaminu. Ważne, żeby zaprosić do tego mieszkańców miasta, w tym przede wszystkim wnioskodawców projektów w poprzednich edycjach, przedstawicieli organizacji pozarządowych i radnych. Trzeba to zrobić jak najszybciej, bo najprawdopodobniej już za kilka tygodni ruszy w mieście cała procedura budżetu obywatelskiego i będzie za późno na jakiegokolwiek zmiany.