

**Monitoring realizacji budżetu obywatelskiego  
Raport z pilotażowego etapu badania  
w 6 gminach województwa śląskiego**

Opracowanie:  
**Dariusz Kraszewski**  
**Ryszard Skrzypiec**  
**Grzegorz Wójkowski**

Katowice, kwiecień 2015 r.  
Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides

### **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/>

### **Kontakt do autorów raportu**

Dariusz Kraszewski, e-mail: [dkraszewski@maszglos.pl](mailto:dkraszewski@maszglos.pl)

Ryszard Skrzypiec, e-mail: [oba1.rskrzypiec@gmail.com](mailto:oba1.rskrzypiec@gmail.com)

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**

Wprowadzenie – 4

**1. Budżet partycypacyjny – idea i standardy (Dariusz Kraszewski) – 5**

**2. Monitoring – zasady, formy, metody (Ryszard Skrzypiec) - 10**

**3. Wyniki monitoringu w 6 badanych gminach - 15**

**3.1 Fotografia monitorowanych budżetów obywatelskich (Ryszard Skrzypiec) – 15**

**3.2 Sposób tworzenia i przyjęcia regulaminów budżetu obywatelskiego (Grzegorz Wójkowski) – 18**

**3.3 Realizacja monitorowanych budżetów obywatelskich (Grzegorz Wójkowski) – 21**

**3.3.1 System informowania o budżecie obywatelskim (Grzegorz Wójkowski) – 22**

**3.3.2 Przygotowanie i zgłaszanie projektów zadań (Grzegorz Wójkowski) – 25**

**3.3.3 Weryfikacja projektów (Grzegorz Wójkowski) – 32**

**3.3.4 Wybór zadań do realizacji (Grzegorz Wójkowski) – 37**

**3.3.5 Realizacja wybranych przedsięwzięć (Ryszard Skrzypiec) – 43**

**3.3.6 Ewaluacja budżetu obywatelskiego (Ryszard Skrzypiec) – 45**

**3.4 Problemy ogólne (Ryszard Skrzypiec) – 48**

**4. Wnioski i rekomendacje – 52**

**4.1 Wnioski (Ryszard Skrzypiec) - 52**

**4.1.1 Przykłady dobrego i złego działania (Ryszard Skrzypiec) – 53**

**4.2 Rekomendacje (Ryszard Skrzypiec) – 57**

**4.2.1 Rekomendacje w zakresie mechanizmu budżetu obywatelskiego – 57**

**4.2.2 Rekomendacje w zakresie metodologii monitoringu budżetu obywatelskiego – 58**

**5. Załączniki - 60**

**5.1 Tabele – 60**

**5.2 Narzędzie – 66**

## Wprowadzenie

Niniejszy raport jest rezultatem projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie” realizowanego przez Stowarzyszenie Bona Fides z Katowic w partnerstwie z Ośrodkiem Badania Aktywności Lokalnej działającym przy Spółdzielni Kooperatywa Pozarządowa z Warszawy. Realizacja projektu jest współfinansowana przez Fundację Batorego z Funduszy EOG w ramach Programu Obywatele dla Demokracji.

Celem projektu jest wypracowanie mechanizmów, które ułatwią lokalnym wspólnotom samorządowym stosowanie budżetu obywatelskiego (lub partycypacyjnego).

Władzom samorządowym wypracowanie i podjęcie racjonalnych decyzji co do celu uruchomienia tego mechanizmu, opracowania procedur regulujących jego funkcjonowanie oraz wyznaczenia zakresu działania mechanizmu: finansowego, czyli wielkości kwoty oddanej do bezpośredniego rozdysponowania przez mieszkańców, przedmiotowego, czyli rodzaju działań, których realizacja może zostać sfinansowana w ten sposób. A także sankcjonowanie rozstrzygnięć wygenerowanych, dzięki zastosowaniu mechanizmu oraz okresową ocenę jego funkcjonowania i osiągniętych efektów.

Administracji samorządowej usprawnienie bieżącej obsługi mechanizmu na każdym etapie: projektowania zasad, zbierania i oceny propozycji, przeprowadzenia głosowania i wyboru zadań oraz realizacji wybranych przedsięwzięć, a także oceny funkcjonowania mechanizmu i jego efektów.

Mieszkańcom umożliwienie pełnoprawnego udziału we wszystkich etapach budżetu obywatelskiego – od projektowania samego mechanizmu, przez proponowanie własnych pomysłów, uczestnictwo w wyborze zadań po ocenę funkcjonowania mechanizmu i jego efektów. A także wzmocnienie ich roli w tym procesie poprzez uspołecznienie samego budżetu obywatelskiego oraz wskazanie możliwości i dostarczenie narzędzi do jego kontroli.

Raport powstał w trakcie realizacji pilotażowego etapu realizacji projektu, którego celem w równym stopniu było przyjrzenie się funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego w wybranych sześciu gminach województwa śląskiego, jak i przetestowanie przygotowanego narzędzia.

Raport zostanie opublikowany na stronie internetowej projektu *Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie*:

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

Tyle, co przeczytacie Państwo w tym raporcie, zobaczyliśmy z zewnątrz. Naszym celem jest przede wszystkim zachęcenie Państwa do refleksji nad budżetem obywatelskim. I choć formułujemy oceny badanych mechanizmów w konkretnych miastach, licząc na to, że nasze uwagi i podpowiedzi przyczynią się do wprowadzenia korzystnych zmian, to chodzi nam raczej o podzielenie się wynikami próby jego społecznej kontroli. Liczymy zatem na Państwa komentarze do samego raportu i zachęcamy także do dyskusji nad kształtem oraz funkcjonowaniem mechanizmu budżetu obywatelskiego w Państwa gminie.

## 1. Budżet partycypacyjny – idea i standardy

Budżet partycypacyjny jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się, w ciągu ostatnich 25 lat, instytucji demokracji partycypacyjnej. Koncepcja budżetu partycypacyjnego powstała pod koniec lat 80 w Brazylijskim mieście Porto Alegre. Definicji budżetu partycypacyjnego jest wiele. Wszystkie one jednak zawierają w sobie składowe, które kładą nacisk na działanie procesowe, poprzez które mieszkańcy danego miasta (gminy) dyskutują oraz podejmują decyzje nad alokacją publicznych dóbr.

Można więc powiedzieć, że budżet partycypacyjny (obywatelski) to proces, poprzez który mieszkańcy dyskutują i współdecydują o budżecie miasta. Dyskusje i decyzje mogą dotyczyć zarówno strony wydatkowej, jak i dochodowej miasta, wskazywania na co wydatkować środki, lub jakie wydatki ograniczać. W Polsce obecnie budżet obywatelski / partycypacyjny realizowany jest jako instrument wskazywania kierunków wydatkowania środków budżetowych.

Nie każdy proces w którym mieszkańcy mogą dyskutować i wpływać na budżet miasta jest budżetem partycypacyjnym. Aby można było proces tworzenia budżetu nazwać partycypacyjnym spełnione muszą być następujące warunki<sup>1</sup>:

1. Budżet partycypacyjny to przede wszystkim **dyskusja nad sprawami finansowymi i budżetowymi** miasta, podczas której uczestnicy decydują o tym, jak wykorzystać ograniczone środki budżetowe.
2. Powinien być organizowany co najmniej na poziomie dzielnicy, jednak optymalnie powinien dotyczyć **poziomu całego miasta**.
3. Powinien być **ciągłym procesem**. To znaczy, że nie powinien ograniczać się do pojedynczych zebrań lub referendów nad sprawami finansów miasta.
4. Powinien być realizowany w oparciu o **wiele mechanizmów partycypacyjnych**. Nie wystarczy, aby rada gminy lub komisja budżetowa były otwarte na publiczną debatę, konieczne jest stworzenie dodatkowych mechanizmów włączania mieszkańców do dyskusji nad sprawami finansowymi.
5. Wymaga **mechanizmu ewaluacji i oceny rezultatów** procesu partycypacji.

Budżet partycypacyjny wdrażany jest na żądanie władz, mieszkańców, organizacji społecznych. Pozwala on obywatelom odgrywać bezpośrednią rolę w decydowaniu na co i gdzie środki finansowe powinny być wydane. Instytucja ta, zdaniem badaczy, tworzy możliwości angażowania, edukowania, upetnomocniania (*empowerment*) obywateli, co sprzyja ożywianiu społeczeństwa obywatelskiego.

Ważną cechą budżetu partycypacyjnego jest, że sprzyja promocji przejrzystości działania władz, dzięki czemu dysponuje potencjałem instytucjonalnego ograniczania korupcji oraz przeciwdziałania niskiej efektywności ich działania. Kolejnym ważnym czynnikiem, na który zwraca się uwagę omawiając tę instytucję, jest inkluzja w proces decyzyjny obywateli z grup tradycyjnie wykluczonych z procesu podejmowania decyzji (mniejszości etniczne, osoby ubogie, młodzież, osoby starsze, mieszkańcy zaniedbanych dzielnic, osiedli itp).

---

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie B. Wampler, *A Guide to participatory budgeting*, Ed. Anwar Shah. Washington, DC: World Bank, 2007, s. 21

W procesie tworzenia budżetu partycypacyjnego biorą udział zarówno mieszkańcy, w tym osoby i grupy, które zazwyczaj są wykluczone z życia publicznego, organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele władz samorządowych. Zdaniem obserwatorów i badaczy budżet partycypacyjny sprzyja większemu zaangażowaniu mieszkańców w sprawy publiczne oraz pozwala na bardziej efektywne wydatkowanie funduszy publicznych. Instytucja ta sprzyja również zwiększaniu spójności i integracji społeczności lokalnej. Przyczynia się do usprawnienia funkcjonowania państwa poprzez instytucjonalne zasady, które ograniczają i kontrolują przywileje władz lokalnych, polegające na zwiększaniu możliwości uczestnictwa obywateli w publicznej debacie.

Budżetu partycypacyjny jest procesem realizowanym w oparciu o pewien określony zestaw zasad i wartości, które decydują o tym czy współdecydowanie przez mieszkańców o budżecie miasta jest rzeczywiste i autentyczne, a nie fasadowe. W Polsce taki zestaw zasad i wartości został opracowany przez zespół ekspertów i praktyków tego procesu skupionych wokół Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w Warszawie.

Do podstawowych zasad budżetu partycypacyjnego należą<sup>2</sup>:

### **1. Wiążący wynik decyzji mieszkańców**

Decyzje podejmowane przez mieszkańców powinny być dla władz samorządowych wiążące, nawet pomimo braku formalnych zapisów z tego tytułu w ramach obowiązującego porządku prawnego.

### **2. Przejrzystość i jawność procedury**

Proces budżetu partycypacyjnego powinien przebiegać wedle możliwie przejrzystych, spisanych reguł, które muszą być znane mieszkańcom jeszcze przed uruchomieniem całej procedury i nie powinny podlegać zmianie w trakcie procesu (w ramach rocznego cyklu). Organizatorzy procesu powinni zadbać także o dostępność informacji na temat jego przebiegu i uwarunkowań dla wszystkich potencjalnie zainteresowanych osób.

### **3. Otwartość i inkluzywność procesu**

Budżet partycypacyjny powinien opierać się na przyjaznych mieszkańcom procedurach, a jego organizatorzy powinni zapewnić chętnym do włączenia się w proces wsparcie na różnych jego etapach. Kluczowa jest również dbałość o informowanie o możliwości udziału w procesie jak najszerszych grup mieszkańców.

### **4. Zapewnienie przestrzeni do deliberacji (debaty) z udziałem mieszkańców**

Przestrzeń do dyskusji z udziałem mieszkańców na temat przedsięwzięć i kierunków wydatkowania środków z budżetu partycypacyjnego to jedna z kluczowych zasad. Budżet partycypacyjny nie może sprowadzać się jedynie do plebiscytowego wyboru między konkurującymi pomysłami mieszkańców.

---

<sup>2</sup> Opracowano na podstawie „Standardy budżetu partycypacyjnego w Polsce”, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014.

## **5. Wspieranie aktywności mieszkańców**

Proces budżetu partycypacyjnego powinien opierać się na aktywności samych mieszkańców i stwarzać im jak najwięcej okazji i przestrzeni do współdziałania, m.in. w dyskusji o lokalnych potrzebach, współpracy przy przygotowywaniu projektów, rozmowie o priorytetach wydatkowych i budowaniu poparcia dla poszczególnych propozycji na etapie wyboru projektów do realizacji.

## **6. Myślenie długofalowe**

Wdrożenie budżetu powinno być starannie zaplanowane, zaś jego funkcjonowanie zaprojektowane na kilka lat do przodu. Budżet partycypacyjny to proces powtarzalny, który powinien wpisywać się w długofalowe polityki rozwojowe miasta.

Przyglądając się procesowi budżetu partycypacyjnego możemy wyróżnić następujące jego etapy:

- przygotowanie procesu („faza zero”),
- wypracowywanie reguł procedury,
- akcja informacyjno-edukacyjna,
- wypracowywanie i zgłaszanie projektów, zadań lub przedsięwzięć,
- weryfikacja projektów,
- dyskusja nad projektami,
- wybór projektów do realizacji,
- monitorowanie realizacji projektów,
- ewaluacja procesu.

Każdy etap powinien być realizowany w taki sposób, aby zapewnić realizację celów budżetu partycypacyjnego, do których zalicza się:

1. Maksymalizacja dostępu do istotnych informacji zarówno od uczestników procesu dla władz, jak i informacji ze strony władz dla uczestników, oraz maksymalizacja wzajemnej wymiany tych informacji pomiędzy władzami a mieszkańcami.
2. Maksymalizacja uczestników procesu, czyli takie postępowanie, aby jak najwięcej mieszkańców miasta brało udział w procesie budżetu partycypacyjnego.
3. Maksymalizacja ideałów demokratycznych, takich jak maksymalna przejrzystość działania oraz maksymalna reprezentatywność uczestników procesu.
4. Maksymalizacja sprawiedliwości w redystrybucji dóbr publicznych, czyli zaspokajanie potrzeb wszystkich grup społecznych.
5. Minimalizowanie trwania procesu, czyli zwiększenie efektywności działania.

Każdy z powyższych etapów zawiera pewne standardy minimalne, które muszą zostać spełnione, aby proces budżetu partycypacyjnego był rzeczywistym instrumentem włączania mieszkańców w procesy zarządzania miastem. W procesach budżetu partycypacyjnego nie powinno zabraknąć, żadnego z tych etapów, jednak często dość trudno określić wpływ jaki na jego funkcjonowanie ma zaistnienie lub nie „fazy zero”

### **Wypracowanie reguł**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest powołanie zespołu ds. budżetu partycypacyjnego. Jego skład jest zróżnicowany i obejmuje przedstawicieli różnych grup społecznych. Udział w pracach zespołu jest otwarty dla wszystkich zainteresowanych, a osobom spoza jego składu zapewnia się możliwość zgłaszania pomysłów na organizację budżetu partycypacyjnego. Wypracowane przez zespół zasady (regulamin) budżetu partycypacyjnego powinny zostać podane pod powszechne konsultacje z mieszkańcami. Prace zespołu ds. budżetu partycypacyjnego powinny być jawne, a jego przebieg i efekty publikowane w sposób przyjęty w danym samorządzie.

### **Akcja informacyjno-edukacyjna**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest wykorzystywanie przez samorzady różnorodnych kanałów komunikacyjnych i form materiałów informacyjnych. Samorząd gminy powinien zapewnić dostęp do szczegółowych informacji o całym procesie, przede wszystkim za pośrednictwem Internetu, ale także w sposób dostępny dla osób nie korzystających z tego medium. Przekazy informacyjne powinny być kierowane do różnych grup mieszkańców i dostosowane, jeśli chodzi o formę i kanał komunikacji, do ich możliwości odbioru tych treści.

### **Składanie projektów**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest zagwarantowanie prawa zgłaszania projektów pojedynczym mieszkańcom (osobom fizycznym), w tym także niepełnoletnim. Mieszkańcy powinni mieć zapewniony dostęp do minimum informacji niezbędnych do przygotowywania projektów. Samorząd gminy powinien prowadzić intensywne działania informacyjno-promocyjne, których szczególnym celem jest dotarcie do mieszkańców z informacjami o możliwościach i warunkach składania projektów. Mieszkańcy powinni mieć zapewnioną możliwość spotkań, wspólnej dyskusji i wspólnej pracy nad projektami, np. w formie debat czy warsztatów na szczeblu osiedli czy całego miasta.

Rekomendowany czas na zgłaszanie propozycji do budżetu partycypacyjnego, to przynajmniej 3 tygodnie. Samorząd gminy powinien zapewnić możliwość kontaktowania się projektodawców, którzy niezależnie zgłosili bardzo podobne projekty.

### **Weryfikacja złożonych projektów**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest ograniczenie się samorządu gminy wyłącznie do formalno-techniczno-prawnej weryfikacji złożonych przez mieszkańców projektów, to znaczy ustalenia czy dany projekt wpisuje się w zakres zadań gminy, nie jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa (w tym aktami prawa miejscowego, czyli np. planami zagospodarowania przestrzennego czy lokalnymi dokumentami strategicznymi) oraz nie przekracza kwoty przeznaczonej na projekty w ramach budżetu partycypacyjnego możliwe do realizacji w danej lokalizacji.

W przypadku negatywnej weryfikacji wniosku niezbędne jest podanie do publicznej wiadomości i wnioskodawcom uzasadnienia takiej decyzji.



Pełne listy projektów dopuszczonych do głosowania oraz projektów odrzuconych na etapie weryfikacji (wraz z podaniem przyczyny odrzucenia projektu) powinny zostać upublicznione jak najszybciej po zatwierdzeniu przez zespół ds. budżetu partycypacyjnego. Powinna istnieć możliwość zmiany decyzji urzędników przez zespół ds. budżetu partycypacyjnego lub tryb odwoławczy dla projektów zweryfikowanych negatywnie.

Samorząd gminy powinien przedstawić alternatywne propozycje rozwiązań dla spraw zgłoszonych w projektach odrzuconych na etapie weryfikacji.

### **Dyskusja mieszkańców**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest zapewnienie mieszkańcom pełnego dostępu do informacji o projektach, które zostaną podane pod głosowanie, obejmujących wnioski wraz z załącznikami i kosztorysem oraz informacją o wnioskodawcy. Samorząd gminy powinien organizować spotkania dla mieszkańców, na których przedstawiane i omawiane będą projekty, które pozytywnie przeszły etap weryfikacji.

### **Wybór przedsięwzięć**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest wybór zadań do realizacji w formie powszechnego głosowania mieszkańców, w tym niepełnoletnie. Głosowanie takie powinno trwać dłużej niż głosowanie w trakcie wyborów powszechnych (minimum 7 dni) i być możliwe zarówno w formie tradycyjnej (za pomocą papierowych kart wypełnianych w punktach do głosowania), jak i za pośrednictwem internetu. Zaleca się głosowanie preferencyjne (rangujące), które pozwala na wskazanie przez głosującego kilku projektów, które uważa za warte realizacji, z nadaniem im priorytetów ważności.

### **Monitoring realizacji zadań wskazanych w ramach procedury budżetu partycypacyjnego**

Minimalnym wymogiem tego etapu jest monitorowanie przebiegu realizacji procedury budżetu partycypacyjnego i to na dwóch poziomach:

- przebiegu budżetu partycypacyjnego (na bieżąco, w trakcie kolejnych etapów procedury),
- realizacji projektów wybranych w procesie budżetu partycypacyjnego.

Monitoring na obu poziomach powinien być prowadzony przez społeczny zespół monitorujący, niezależny od podmiotów i osób realizujących budżet partycypacyjny w jakikolwiek sposób, składający się z mieszkańców i/lub niezależnych ekspertów, wyłonionych w ramach jasnej procedury naboru do takiego ciała. Samorząd gminy powinien zapewnić dostęp do informacji na temat realizacji procesu.

Minimalnym wymogiem etapu realizacji zadań wybranych w ramach procedury budżetu obywatelskiego jest publikowanie przez samorząd gminy na bieżąco informacji o postępach, zaś wprowadzanie wszelkich istotnych zmian w zakresie zadań, wynikiem na tym etapie, powinny być obowiązkowo komunikowane, a najlepiej uzgadniane z ich wnioskodawcami.

W strukturze samorządu gminy powinny zostać wyznaczone osoby kontaktowe w sprawie poszczególnych zadań (np. w poszczególnych wydziałach merytorycznych)

lub ogólnie w sprawie realizacji zadań z budżetu partycypacyjnego, u których mieszkańcy mogą zasięgać informacji co do przebiegu ich realizacji.

### **Ewaluacja budżetu partycypacyjnego**

Minimalnym wymogiem jest coroczna ewaluacja budżetu partycypacyjnego. Ewaluacja powinna mieć charakter kroczący, to znaczy trwać przez cały czas trwania procesu. Powinna przebiegać na dwóch poziomach:

- przebiegu procesu – ocena skuteczności rozwiązań, metod, narzędzi stosowanych na poszczególnych etapach procedury (szczególny nacisk na ten wymiar należy położyć w pierwszym roku realizacji procesu),
- celów procesu (szczególny nacisk na ten wymiar należy położyć w kolejnych latach realizacji procesu).

Ewaluacje powinny być prowadzone zarówno z udziałem organizatorów i osób zaangażowanych w obsługę procesu (zespół, urzędnicy zaangażowani na różnych etapach), jak i samych uczestników (mieszkańców). Efektami ewaluacji powinny być rekomendacje co do zmian i poprawek w procedurze.

## **2. Monitoring – zasady, formy, metody**

Słownikowe znaczenie terminu „monitoring” brzmi: „ostrzeżenie, kontrola, nasłuch, dozorowanie”. Ale równocześnie „Monitoring jako proces systematycznego zbierania, raportowania i interpretowania danych (wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych) opisuje postęp i efekty projektu (działania, programu) i ma na celu zapewnienie zgodności realizacji projektu (działania, programu) z wcześniejszymi założeniami realizacji.”<sup>3</sup> Zaś zgodnie z najbardziej znaną w środowisku organizacji strażniczych definicją monitoring to „zaplanowane, usystematyzowane oraz prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości”<sup>4</sup>.

Zatem monitoring to forma **kontrolowania** różnych aspektów funkcjonowania wybranej instytucji (publicznej czy prywatnej), w szczególności stosowania przez nią i jej funkcjonariuszy przepisów prawa, **wykonywana w sposób ciągły lub okresowo i zakładająca** wykorzystanie zebranych informacji **w działaniach na rzecz zmiany prawa lub praktyki**. Celem monitoringu nie jest poznanie, ani nawet wyjaśnienie badanej rzeczywistości, a jej zmiana!

Monitoring jest zatem formą kontroli, która z uwagi na swoją specyfikę powinna kierować się pewnymi regułami. Jak zapisano to w Karcie Zasad organizacji monitorujących działalność samorządu<sup>5</sup>;

<sup>3</sup> Monitoring i sprawozdawczość [http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/edukacja/zporr/monit\\_spraw](http://www.wrota.podkarpackie.pl/pl/edukacja/zporr/monit_spraw).

<sup>4</sup> M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>5</sup> P. Frączak, R. Skrzypiec, *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*, Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej przy Stowarzyszeniu Asocjacje, Warszawa 2002.

- po pierwsze, jest to sposób „dochodzenia do rzetelnej i obiektywnej wiedzy”, a zatem nie może służyć do „udowadniania z góry założonej tezy”;
- po drugie, jest to jedno z narzędzi zmiany społecznej, a w tym samym, poza sytuacjami wyjątkowymi nie powinna być jedynie instrumentem krytyki, „ale próbą rozpoczęcia procesu negocjacji i wspólnych działań na rzecz poprawy istniejącej sytuacji”;
- po trzecie, prowadząc monitoring niezbędna jest dbałość o jawność prowadzonych działań, unikanie sytuacji, które mogłyby postrzegane jako nieetyczne lub poddających w wątpliwość ich obiektywizm.

Monitoring w ramach pilotażowego etapu realizacji projektu „Skontroluj jak działa budżet obywatelski w twojej gminie” został przeprowadzony wg następującego schematu postępowania: przygotowanie, realizacja, wnioskowanie, sporządzenie i prezentacja raportu.

### ***1. Etap przygotowawczy, czyli konceptualizacja badania***

1. Przedmiotem monitoringu jest funkcjonowanie zyskujących na popularności i wdrażanych w coraz większej liczbie samorządów mechanizmów budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego) we wszystkich jego aspektach (od tworzenia zasad działania po realizację wybranych projektów i ocenę działania mechanizmu). Z uwagi na fakt stosunkowo krótkiego horyzontu czasowego wdrożenia budżetów obywatelskich w polskich samorządach lokalnych (przeważnie dwu lub trzyletni) monitoringiem zasadniczo objęto wszystkie dotychczas zrealizowane edycje<sup>6</sup>.

2. Celem monitoringu jest przyjrzenie się funkcjonowaniu mechanizmów budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego)<sup>7</sup> z 3 perspektyw:

- zmiany społecznej – ocena dotychczasowego funkcjonowania mechanizmu budżetu obywatelskiego w wybranej gminie, w szczególności identyfikacja przejawów dobrego (modelowego, rekomendowanego w innych gminach) i złego działania mechanizmu (wymagającego zmiany), sformułowanie rekomendacji w zakresie zmian w zasadach i sposobie jego realizacji;
- kontroli społecznej – zbadanie możliwości obywatelskiej kontroli funkcjonowania mechanizmu budżetu obywatelskiego w wybranej gminie, wyznaczenie obszarów takiej kontroli wraz z opracowaniem i przetestowaniem narzędzi umożliwiających wykonanie tej kontroli;
- aktywizacji społecznej – mobilizacja mieszkańców i organizacji pozarządowych do kontroli społecznej wdrożenia mechanizmu budżetu obywatelskiego we własnej gminie z wykorzystaniem przygotowanego i przetestowanego narzędzia.

Drugi z wyróżnionych powyżej celów szczegółowych uznajemy za cel nadrzędny prowadzonego monitoringu, co wynika ze sposobu jego organizacji. Monitoring ma postać eksperckiej interwencji zewnętrznej, co ogranicza zdolność do

<sup>6</sup> Co prawda główna część monitoringu odnosi się do ostatniej ze zrealizowanych edycji, jednak pierwsza edycja stanowi punkt odniesienia do obserwacji dokonujących się zmian w tych procesach.

<sup>7</sup> W związku z tym, że w większości badanych gmin mechanizmy funkcjonują pod nazwą „budżet obywatelski”, oprócz Częstochowy, gdzie mechanizm nosi nazwę „budżet partycypacyjny”, w dalszej części raportu będziemy posługiwać się wyłącznie tą nazwą.

bezpośredniego oddziaływania na monitorowany samorząd w celu wprowadzania rekomendowanych zmian. Wszelkie zmiany wprowadzone w zasadach budżetu obywatelskiego rekomendowane w raportach z monitoringu traktujemy jako wartość dodatkową interwencji. Stąd też celem drugoplanowym jest próba zaktywizowania społeczności lokalnej do samodzielnego kontrolowania sposobu realizacji mechanizmu budżetu obywatelskiego przy zastosowaniu przygotowanych i przetestowanych w projekcie narzędzi.

3. Monitoring obejmuje główne płaszczyzny i etapy wdrożenia budżetu obywatelskiego w JST.

Główne płaszczyzny realizacji budżetu obywatelskiego to:

- zgodność mechanizmu z przepisami prawa, zasadami demokracji, postulatami partycypacji społecznej;
- zgodność mechanizmu z planowaniem strategicznym i politykami publicznymi JST;
- informowanie o mechanizmie, jego zasadach, możliwości uczestnictwa, rezultatach;
- oddziaływanie społeczne (aktywizowanie społeczności lokalnej, efekty wspólnototwórcze).

Natomiast najważniejsze etapy wdrażania to:

- tworzenie zasad (regulaminu budżetu obywatelskiego),
- składanie i weryfikacja projektów projektów,
- głosowanie i wybór projektów,
  
- wykonanie wybranych projektów,
- ocena wdrożenia budżetu obywatelskiego w monitorowanej gminie.

Monitoring odpowiada na następujące pytania badawcze:

- *Czy zasady realizacji budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST są zgodne z przepisami prawa regulującymi funkcjonowanie administracji publicznej i samorządów terytorialnych w Polsce (dostęp do informacji publicznej, równość wobec prawa, planowanie strategiczne i inne)?*
- *Czy budżet obywatelski w monitorowanej JST jest realizowany zgodnie z jego założeniami (zgodność z Regulaminem lub innym dokumentem o podobnym charakterze)?*
- *Czy realizacja budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST spełnia wymogi uspołecznienia i poszanowania dla procedur demokratycznych na każdym z etapów?*
- *Czy realizacja budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST spełnia wymogi dobrej praktyki? Jeśli tak, to w jakim zakresie?*
- *Czy mechanizm budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST uwzględnia dokonywanie okresowej oceny funkcjonowania?*
- *Czy w funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST stwierdzono występowanie dysfunkcji? Jeśli tak, to jakich (identyfikacja sposobów obchodzenia regulaminu, innych)?*

- *Czy zasady budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST umożliwiają rozstrzygnięcie wątpliwości (w zakresie składania wniosków, głosowania, wyboru i realizacji wybranych projektów)?*

Poza odpowiedziami na powyższe pytania badawcze raport z monitoringu zawierał także rekomendacje co do zasad ewentualnych kolejnych edycji budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego).

4. Monitoring przeprowadzono z wykorzystaniem specjalnie opracowanego na potrzeby tego badania „Formularza do monitoringu realizacji budżetu obywatelskiego w JST”<sup>8</sup>, który umożliwia zebranie, opracowanie i analizę dokumentów, informacji i danych o zasadach i realizacji tego mechanizmu w monitorowanej JST.

Główne źródło danych stanowi strona internetowa budżetu obywatelskiego monitorowanej JST, jej strona internetowa i BIP. Uzupełniającymi źródłami informacji są osoby zaangażowane w realizację mechanizmu, a także doniesienia medialne na temat realizacji budżetu obywatelskiego w monitorowanej JST.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w monitoringu była metoda desk research. Ponadto przeprowadzono wywiady osobiste i telefoniczne oraz prowadzono korespondencję mailową z osobami zaangażowanymi w realizację budżetu obywatelskiego w badanej JST.

Wstępną wersję raportu udostępniono przedstawicielom badanej JST i (o ile było to możliwe) lokalnej społeczności w celu sformułowania uwag, korekt, komentarza.

5. Monitoring zrealizowano w wybranych gminach województwa śląskiego. Do pilotażu, zgodnie z zapisami we wniosku, wybrano 6 JST, w tym 5 miast na prawach powiatu oraz 1 gminę miejsko-wiejską (miasto powiatowe) – kryterium decydującym o wyborze gmin była realizacja w roku 2014 przynajmniej drugiej edycji budżetu obywatelskiego, kierowano się także zróżnicowaniem JST, dzięki czemu w badanym zbiorze znalazły się gminy o zróżnicowanej liczbie mieszkańców (poniżej 100 tysięcy, jak i powyżej 200 tysięcy), charakterze (byłe miasta wojewódzkie, miasto powiatowe), z każdego z byłych województw (bielsko-bialskie, częstochowskie, katowickie), z aglomeracji górnośląskiej i spoza niej; ostatecznie na liście miast objętych pilotażem znalazły się:

- Bielsko-Biała (byłe miasto wojewódzkie, do 200 tysięcy mieszkańców),
- Chorzów (aglomeracja, do 200 tysięcy mieszkańców),
- Częstochowa (byłe miasto wojewódzkie, powyżej 200 tysięcy mieszkańców)<sup>9</sup>,
- Jaworzno (część zagłębiowska, do 100 tysięcy mieszkańców),
- Pszczyzna (gmina miejsko-wiejska, miasto powiatowe, powyżej 50 tysięcy mieszkańców);
- Ruda Śląska (aglomeracja, do 200 tysięcy mieszkańców).

<sup>8</sup> Narzędzie prezentujemy w części nr 5 raportu - Załączniki.

<sup>9</sup> W tym przypadku wyjątkowo monitoringiem objęto gminę, w której w okresie badania realizowano pierwszą edycję.

6. Działania przygotowawcze do monitoringu przeprowadzono w okresie wrzesień – październik 2014 r.

## ***II. Etap realizacji, czyli przeprowadzenie pilotażowych monitoringów realizacji budżetów obywatelskich (partycypacyjnych)***

Pilotażowe monitoringi przeprowadzono zgodnie z powyższymi założeniami w wybranych JST w okresie listopad 2014 r. – luty 2015 r.

Badanie rozpoczęto od poinformowania monitorowanych o fakcie rozpoczęcia badania, jego celach, zakresie, metodach i planowanych rezultatach.

W pilotażowym etapie realizacji projektu napotkaliśmy nieliczne problemy z dostępem do informacji o realizacji budżetu obywatelskiego w poszczególnych gminach (Chorzów, Pszczyna). Co prawda nie stosowaliśmy formalnie procedury dostępu informacji publicznej, raczej staraliśmy się korzystać z metod badawczych (desk research, korespondencji e-mail, kontakcie telefonicznym), jednak nie zawsze przyniosło to pożądaną skuteczną informację. Czasem brak danych jest równie cenną informacją jak dana, którą dysponujemy.

## ***III. Etap końcowy, czyli sformułowanie wniosków i rekomendacji, sporządzenie raportu oraz jego publiczna prezentacja i dyskusja nad wynikami monitoringu***

Rezultatem wykonanych monitoringów jest 6 raportów na temat realizacji budżetów obywatelskich w każdej z wybranych JST. Raporty opracowano z wykorzystaniem Formularza, jednak ich autorzy zastosowali odmienne podejścia do ich konstrukcji: w połowie przypadków (Bielsko-Biała, Częstochowa i Jaworzno) raport składa się z dwóch części: analitycznej i syntetycznej, a wypełniony formularz „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym” stanowi integralną część raportu<sup>10</sup>, a w drugiej (Chorzów, Pszczyna i Ruda Śląska) raport składa się tylko z części syntetycznej, bez części analitycznej (pominięto formularz).

Raporty, poza oceną realizacji wdrożenia mechanizmu budżetu obywatelskiego w monitorowanych JST, zawierają także rekomendacje co do zmian w zasadach przyszłych edycji tego mechanizmu.

Wstępne wersje wszystkich raportów zostały udostępnione przedstawicielom monitorowanych JST (i w niektórych wypadkach także społeczności lokalnej – Bielsko-Biała, Jaworzno) w celu odniesienia się do ich wyników – wniesienia uwag i korekt, sformułowania komentarzy i opinii.

Syntetyczne wyniki monitoringów wykonanych we wszystkich 6 JST prezentujemy w dalszych częściach niniejszego raportu.

Wyniki monitoringu sformułowane w raportach były przedmiotem publicznych debat w 3 gminach (Bielsko-Biała, Jaworzno i Pszczyna). Celem debat było: zaprezentowanie najważniejszych wniosków i rekomendacji sformułowanych, zainicjowanie publicznej dyskusji nad oceną realizacji dotychczasowych edycji budżetu obywatelskiego, ale także przekonanie mieszkańców do samodzielnej kontroli tego aspektu funkcjonowania własnych samorządów oraz pokazanie efektów tego typu interwencji.

---

<sup>10</sup> Co jest zgodne z głównym celem projektu, czyli testowanie metod i technik kontroli społecznej wdrażania budżetów obywatelskich w JST.

Wyniki przeprowadzonych debat prezentujemy w dalszej części raportu.

Finalne wersje raportów z monitoringu funkcjonowania mechanizmu budżetu obywatelskiego w 6 gminach województwa śląskiego zrealizowanych w ramach etapu pilotażowego zostały opublikowane na stronie internetowej projektu, przekazane monitorowanym, rozdystrybuowane wśród uczestników debat (o ile wyrazili takie zainteresowanie).

### **3. Wyniki monitoringu w 6 gminach**

Ta część raportu poświęcona jest prezentacji zbiorczych wyników monitoringu w 6 wybranych gminach województwa śląskiego i obejmuje główne obszary realizacji budżetu obywatelskiego, czyli: 1) tworzenie regulaminu, 2) realizacja procesu, 3) ocena przebiegu i rezultatów oraz 4) problemy ogólne związane z zastosowaniem tego typu procedury zarządzania w samorządach terytorialnych. Powyższe obszary zostały ujęte i sprecyzowane w tabelach od 4 do 7 „Narzędzia do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu w samorządzie lokalnym”.

Wyniki 6 monitoringów wykonanych przy zastosowaniu metodologii opisanej w rozdziale 3 raportu zatytułowanym „Monitoring – zasady, formy, metody” prezentujemy zasadniczo zgodnie z logiką realizacji procedury budżetu obywatelskiego i układem Narzędzia.

Prezentacja w niniejszym raporcie ma charakter syntetyczny. Szczegółowe informacje o realizacji poszczególnych elementów budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach zawierają raporty indywidualne opublikowane na stronie internetowej <http://bonafides.pl/projekty/realizowane/skontroluj-dziala-budzet-obywatelski-twojej-gminie/>

#### **3.1 Fotografia monitorowanych budżetów obywatelskich**

Wybrane do monitoringu mechanizmy budżetu obywatelskiego różnią się pod wieloma względami. Na początek prezentujemy ich krótką ogólną charakterystykę. Regulaminy tego mechanizmu w monitorowanej edycji zostały wprowadzone na trzy różne sposoby: uchwałą rady miejskiej, uchwałą rady miejskiej i zarządzeniem prezydenta lub burmistrza precyzującym zasady działania mechanizmu lub wyłącznie zarządzeniem prezydenta bądź burmistrza miasta. Jednak wszystkie mają roczny horyzont czasowy, więc nawet w przypadku przyjęcia ich uchwałami rad miejskich nie są aktem prawa miejscowego. Tym samym kontynuacja wymaga ponownego opracowania warunków.

Wszystkie budżety obywatelskie formalnie to konsultacje społeczne z mieszkańcami, które umożliwiają mieszkańcom zdecydowanie o niewielkim

odsetku wydatków, czy nawet – jak ma to miejsce w przypadku Częstochowy – przychodów własnych gminy. Z reguły pula udostępnianych w ten sposób środków nie przekracza 1% (wyjątek Pszczyna edycja 2015, gdzie wyniosła 1,3%), zaś w Chorzowie i Rudzie Śląskiej nawet 0,5%. Kwoty nominalne puli budżetu obywatelskiego zawierają się w przedziale od 0,5 mln zł (Pszczyna pierwsza edycja) do 5 mln (Częstochowa 2015), najczęściej jest to od 2 do 3 mln zł.

Mechanizmy budżetów obywatelskich wszystkich monitorowanych gmin dopuszczają możliwość realizacji różnorodnych przedsięwzięć, zarówno inwestycyjnych, jak i nieinwestycyjnych. Co nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w regulaminach, które czasem postępują się dość ogólnym sformułowaniem, że projekty mają mieścić się w katalogu zadań własnych gmin. Jedynie w gminie Pszczyna formalnie wyodrębniono (w edycji 2015) dwie kategorie: inwestycyjne i nieinwestycyjne, na które głosowano odrębnie.

Jedynie stosowane ograniczenia to:

- 1) maksymalny koszt planowanego przedsięwzięcia, który nie może przekraczać określonej w regulaminie kwoty (w przypadku przedsięwzięć ogólnomiejskich) lub puli dla obszaru konsultacyjnego (dzielnicy, osiedla, sołectwa);
- 2) roczny horyzont realizacji zadania;
- 3) ograniczenia formalno-prawne, głównie związane z własnością gruntów, na których mają być realizowane proponowane przedsięwzięcia, zgodnością z planami zagospodarowania przestrzennego.

W połowie monitorowanych gmin wydzielono osobne pule na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe (Bielsko-Biała, Częstochowa i Ruda Śląska), w dwóch dopuszcza się wyłącznie realizację przedsięwzięć osiedlowych (Chorzów i Jaworzno), a w gminie Pszczyna nie wprowadzono podziału terytorialnego<sup>11</sup>. Pomiędzy pierwszą a drugą edycją zmiany w zakresie terytorialnego zasięgu przedsięwzięć wprowadzono w dwóch gminach: w Bielsku-Białej wyodrębniono dwie kategorie: ogólnomiejską i osiedlową, a w Rudzie Śląskiej do kategorii osiedlowe dodano ogólnomiejskie.

Stopień rozdysponowania puli środków jest dość zróżnicowany. Mieści się w przedziale od około 80% (Chorzów, pierwsza edycja) do 142 % (Chorzów druga edycja)<sup>12</sup>. W kilku przypadkach jest bliski 100%, także dzięki rozdysponowaniu tzw. „resztówek”, czyli tę część puli środków w ramach budżetu obywatelskiego, która nie została rozdysponowana na etapie wyboru zadań do realizacji po głosowaniu (głównie z powodu braku projektów w dzielnicach lub niewyczerpania puli przez wybrane projekty) i nie zostały wydane na realizację wybranych zadań (oszczędności przetargowe lub w wyniku zmiany zakresu zadania). Większość regulaminów pierwszej edycji nie przewidywała rozwiązań w zakresie rozdysponowanie „resztówek”. Często więc, w sytuacji, gdy dominuje stanowisko, że zadeklarowane kwoty powinny zostać do bezpośredniej dyspozycji mieszkańców, podejmowano ad hoc decyzje w sprawie zagospodarowania tych

<sup>11</sup> Być może w tym wypadku z uwagi na podział na kategorie inwestycyjne i nieinwestycyjne te pierwsze mają raczej charakter osiedlowy niż ogólnomiejski?

<sup>12</sup> Co wynika z faktu, że projektodawcy nie mają obowiązku we wniosku wycenić kosztu realizacji planowanego zadania.



środków. W drugiej edycji w niektórych regulaminach już zapisano sposób postępowania w takich sytuacjach.

Przeciętnie w monitorowanych gminach 1 złożony projekt przypada na 1 000 mieszkańców, za wyjątkiem Chorzowa, gdzie liczba projektów jest dziesięciokrotnie wyższa i 1 projekt przypada na 100. W większości przypadków aktywność mieszkańców w drugiej edycji jest niższa niż w pierwszej. I to zarówno, jeśli chodzi o liczbę złożonych wniosków, jak i frekwencję. Jedynie w Pszczynie odnotowano ponad dwukrotny wzrost liczby złożonych wniosków, a w Jaworznie liczba projektów utrzymała się na podobnym poziomie. Najdotkliwszy spadek liczby projektów odnotowano w Bielsku-Białej (o prawie 2/3) i Rudzie Śląskiej (o ponad połowę).

W większości gmin i edycji frekwencja głosujących (liczona jako odsetek uprawnionych do udziału w wyborach samorządowych w 2014 roku) jest niższa niż 10%. Ten próg został przekroczony jedynie w 5 przypadkach: obu edycjach w Jaworznie i Pszczynie<sup>13</sup> oraz pierwszej edycji w Bielsku-Białej. Spektakularny wzrost (prawie trzykrotny) frekwencji odnotowano w Pszczynie, znaczący, choć na niższym poziomie w Chorzowie, zaś w Jaworznie i Bielsku-Białej liczba głosujących znacznie spadła (w tym drugim, podobnie jak w przypadku liczby projektów, o 2/3<sup>14</sup>).

Liczba przedsięwzięć wybieranych do realizacji jest mocno zróżnicowana zarówno pomiędzy monitorowanymi gminami, jak i edycjami. Do realizacji w monitorowanych gminach wybierano od 3 (Bielsko-Biała edycja 2014<sup>15</sup>) do 33 (Bielsko-Biała 2015). W połowie monitorowanych edycji nie przekracza 10, a tylko w dwóch przekracza 20 zadań. Najczęściej wybieranych jest kilkanaście procent z puli zgłoszonych projektów – najniższy odsetek wybranych do realizacji przedsięwzięć to 3% (Bielsko-Biała 2014), a najwyższy to 40% (Bielsko-Biała 2015 i Ruda Śląska 2015).

Ostatni ze wskaźników ilościowych ilustrujących realizację budżetu obywatelskiego, to odsetek niewykorzystanych głosów na etapie wyboru przedsięwzięć do realizacji, czyli tzw. „poziom frustracji głosujących”. Wskaźnik jest tak samo zróżnicowany, jak pozostałe wskaźniki aktywności. Mieści się przedziale od 78% (Bielsko-Biała 2014) do 22% (Bielsko-Biała 2015), częściej jest wyższy niż 50%.

W większości monitorowanych gmin w momencie sporządzania raportów wybrane przedsięwzięcia były na etapie realizacji. Realizacja zakończyła się w dwóch gminach (Chorzów i Jaworzno<sup>16</sup>).

Podstawowym elementem systemu informowania o budżetach obywatelskich w monitorowanych gminach jest strona internetowa, choć jedynie w połowie gmin

<sup>13</sup> Choć frekwencja w drugiej edycji przekraczająca 70% budzi wątpliwości wszystkich, także organu przeprowadzającego procedurę budżetu obywatelskiego.

<sup>14</sup> Co wydaje się pochodną błędów popełnionych w pierwszej edycji i niekorzystnych zmian wprowadzonych w trakcie drugiej edycji (rezygnacja z głosowania w osiedlach z 1 projektem).

<sup>15</sup> To zresztą najniższa liczba w monitorowanych edycjach.

<sup>16</sup> W tym przypadku także wszystkie dodatkowe przedsięwzięcia, realizowane z tzw. „resztówek”.

(Bielsko-Biała, Jaworzno i Pszczyna) jest to strona o odrębnym adresie, w pozostałych jest to zakładka na stronie samorządu miasta. Ponadto wykorzystuje się lokalne media (papierowe i elektroniczne), także prowadzone przez organ samorządu (Bielsko-Biała, Ruda Śląska). Natomiast nie wykorzystuje się portali społecznościowych. Jedynie w przypadku dwóch monitorowanych gmin zidentyfikowaliśmy strony poświęcone miejscowym budżetom na portalu Facebook (Częstochowa i Jaworzno), jednak obie to inicjatywy społeczne, a w Bielsku-Białej wykorzystywano w tym celu profil ogólnomiejski na tym portalu. Z innych rozwiązań w zakresie informowania i promocji budżetów obywatelskich warto wspomnieć o: spotkaniach informacyjnych dla mieszkańców, w tym sołectkich i władz miejskich, akcjach plakatowych i ulotowych, banerach na portalach społecznościowych, filmach promocyjnych, drukowanej broszurze informacyjnej (Pszczyna), czy lekcjach wychowania obywatelskiego w szkołach w klasach, w których uczniowie ukończyli 16, a więc mogli wziąć udział w edycji budżetu obywatelskiego (Ruda Śląska).

Podsumowując można stwierdzić, że typowy budżet obywatelski, to mechanizm konsultacji społecznych, dzięki któremu mieszkańcy w wieku minimum 16 lat mogą zdecydować (zapropozować i wybrać poprzez głosowanie) o realizacji przede wszystkim przedsięwzięcia inwestycyjnego, ale także o innym charakterze na terenie zamieszkiwanej gminy lub jej części, których łączny koszt nie przekroczy 1% wydatków z budżetu gminy w danym roku. W praktyce aktywnie w tym mechanizmie uczestniczy 1 na 1 000 mieszkańców składających projekty oraz co 10. uprawniony do głosowania. W wyniku zastosowania mechanizmu do realizacji wybiera się kilkanaście przedsięwzięć o różnym charakterze.

Szczegółowe zestawienie informacji opisujących budżety obywatelskie w monitorowanych gminach prezentujemy w tabelach nr 4-9 w części nr 5 raportu Załączniki. Pogłębione oceny tych aspektów prezentujemy w kolejnych rozdziałach raportu.

W dalszej części raportu prezentujemy analizę stopnia realizacji standardów budżetu partycypacyjnego zaprezentowanych w rozdziale 1 niniejszego raportu.

### **3.2 Sposób tworzenia i przyjęcia regulaminów budżetu obywatelskiego**

Monitoring pierwszego etapu realizacji budżetu obywatelskiego miał za zadanie przyrzeć się sposobowi tworzenia i przyjęcia jego regulaminu poprzez odpowiedzi na następujące pytania: „W jaki sposób stworzono regulamin?”, „Czy istnieje odpowiednia procedura?” ; „Kto był autorem regulaminu?”, „Czy istnieje zespół, który się tym zajmuje?”, „Czy tworzenie regulaminu było uspołecznione?”, „Czy w jego opracowaniu brali udział mieszkańcy i/lub przedstawiciele organizacji pozarządowych?”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Szczegółową listę pytań badawczych zawiera tabela nr 4 „Narzędzia”.

Sposób włączenia mieszkańców w proces tworzenia procedury budżetu obywatelskiego w sześciu monitorowanych gminach wyglądał różnie, jednak tylko w połowie z nich tworzenie regulaminu budżetu obywatelskiego było uspołecznione. Poniżej prezentujemy przegląd zastosowanych w tym zakresie rozwiązań.

W Częstochowie tworzenie procedury poprzedzone było cyklem szkoleń dla mieszkańców, urzędników, członków rad osiedli oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Przeszkolono w sumie 180 osób. Z tej grupy wybrano ponad 20 osób, które weszły w skład tzw. grupy roboczej ds. budżetu obywatelskiego. Zadaniem grupy było wypracowanie rekomendacji, w oparciu o które urzędnicy przygotowali regulamin. Kolejnym krokiem była organizacja prezentacji i wysłuchania publicznego, a ostatnim stworzenie ostatecznych projektów uchwał i zarządzeń zawierających procedurę budżetu obywatelskiego, czyli jego regulamin. W Jaworznie tworzenie regulaminu budżetu obywatelskiego na 2015 r. przebiegało wieloetapowo. Początkiem było spotkanie Prezydenta Miasta oraz przewodniczących klubów radnych Rady Miejskiej, na którym powołano Zespół do wypracowania projektu uchwały o budżecie obywatelskim na 2015 r. W składzie zespołu, liczącego 22 osoby, znaleźli się pracownicy urzędu, radni, inicjator budżetu obywatelskiego w Jaworznie oraz przedstawiciele mieszkańców. Jego prace trwały kilka miesięcy. W tym czasie przeprowadzono dodatkowo badanie ankietowe wśród mieszkańców. Formularz ankietowy został wysłany na adresy mailowe wszystkich wnioskodawców biorących udział w pierwszej edycji budżetu oraz udostępniony na stronie internetowej <http://www.jbo.jaworzno.pl/>. Urząd otrzymał 119 wypełnionych ankiet, które pomogły zespołowi w opracowaniu pierwszej wersji regulaminu kolejnej edycji<sup>18</sup>. Następnymi krokami było przedstawienie zasad mieszkańcom, którzy mogli do nich wnieść swoje uwagi, a następnie opracowanie ostatecznej wersji regulaminu przedstawionej Prezydentowi oraz radnym.

W Bielsku-Białej nad opracowaniem regulaminu pracował zespół problemowy ds. budżetu obywatelskiego, w skład którego wchodziło dziewięciu przedstawicieli klubów radnych Rady Miasta. Informacje o miejscu, czasie i porządku spotkania Zespołu publikowano z tygodniowym wyprzedzeniem w zakładce na stronie <http://rm.um.bielsko.pl>. W jego posiedzeniach, w charakterze zaproszonych gości, brali udział także mieszkańcy, głównie przedstawiciele rad osiedli, którzy mogli zgłaszać swoje propozycje i uwagi, z czego korzystali. Przykładowo przedstawiciele rad osiedli wnioskowali o wprowadzenie podziału budżetu obywatelskiego na ogólnomiejski i dzielnicowy, co w drugiej edycji zostało zaakceptowane. Ostateczny projekt regulaminu nie został poddany konsultacjom społecznym.

W pozostałych trzech monitorowanych miastach (Chorzów, Pszczyna, Ruda Śląska) w przygotowanie procedury budżetu obywatelskiego na żadnym etapie nie była włączona strona społeczna. W każdym z tych 3 miast regulaminy tworzone były przez zespoły, w skład których wchodził jedynie urzędnicy miejscy. Mieszkańcy i przedstawiciele organizacji pozarządowych nie byli włączeni w ich prace, a na stronach internetowych magistratów poświęconych budżetom obywatelskim

---

<sup>18</sup> Jednak wyniki ankiety nie zostały opublikowane, nawet na stronie poświęconej budżetowi obywatelskiemu.

nie umieszczano protokołów z ich prac. Regulaminy nie były także podane konsultacjom społecznym na żadnym etapie ich opracowywania.

Na przykład Burmistrz Pszczyny przed przystąpieniem do pierwszej edycji budżetu wydał Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania budżetu obywatelskiego w gminie Pszczyna na rok 2014<sup>19</sup>. W paragrafie pierwszym zarządzenia wyznaczono pięcioosobowy skład zespołu, w którym, poza skarbnikiem i kierownikami dwóch referatów urzędu, znaleźli się: prezes zarządu Towarzystwa Miłośników Ziemi Pszczyńskiej Grzegorz Cempura, jako przedstawiciel lokalnych organizacji pozarządowych oraz Henryk Kowalczyk, jako reprezentant pszczyńskich przedsiębiorców. Jednak Grzegorz Cempura w rozmowie telefonicznej powiedział, że nie wie na jakich zasadach został wybrany do prac w zespole i że o samej nominacji dowiedział się już po fakcie. Podkreślił także, że mimo członkostwa w tym gremium nigdy nie otrzymał zaproszenia i nigdy nie brał udziału w żadnym jego spotkaniu, a cały regulamin został stworzony według jego wiedzy przez samych urzędników. Zarządzenie, które powołało zespół mający za zadanie opracować zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego, wydane zostało 6 września 2013 r., a w harmonogramie działań zespołu, który stanowi załącznik nr 1 do zarządzenia, termin przygotowania procedury wyznaczono na 6 września 2013 r.<sup>20</sup>

Jak już wspomiano uprzednio regulaminy budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach wprowadzono na trzy różne sposoby (co ciekawe każde z tych rozwiązań zastosowano w 2 miastach):

- zarządzenie Prezydenta/Burmistrza (Chorzów i Pszczyna);
- uchwała Rady Miasta wprowadzająca ogólne zasady, ich uszczegółowienie w zarządzeniach Prezydenta/Burmistrza (Częstochowa, Ruda Śląska);
- kompletne uregulowanie uchwałą Rady Miasta (Bielsko-Biała, Jaworzno). Warto tu jeszcze dodać, że Bielsko-Biała było jedną gminą spośród sześciu monitorowanych, gdzie inicjatywa wprowadzenia budżetu obywatelskiego nie była w gestii Prezydenta, ale Rady Miasta.

Stopień uszczegółowienia regulaminów w każdym z monitorowanych miast, a także pomysły na sposób realizacji budżetów obywatelskich, znacznie się od siebie różnią, choć wszędzie uregulowane zostały podobne zagadnienia, w tym przede wszystkim:

- uprawni do udziału w procedurze budżetu obywatelskiego (zgłaszanie wniosków i głosowanie);
- pula i podziału środków w ramach procedury budżetu obywatelskiego (w zależności od miasta na projekty ogólnomiejskie, dzielnicowe, inwestycyjne, społeczno-kulturalne);
- harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego;
- wzory dokumentów obowiązujących w ramach procedury budżetu obywatelskiego (wnioski, karty do głosowania);
- weryfikacja składanych wniosków;

<sup>19</sup> Zarządzenie z dnia 6 września 2013 r. nr SG.0050.813.2013.

<sup>20</sup> Zresztą tak też się stało, ponieważ w harmonogramie znajduje się już cała procedura budżetu obywatelskiego z dokładnymi datami poszczególnych kroków. Zatem słowa Grzegorza Cempury, że nie brał udziału w pracy zespołu, nie mogą więc dziwić, skoro 6 września został zaproszony do pracy, która dokładnie w ten sam dzień została właśnie zakończona.

- sposób głosowania i wyboru zadań do realizacji, a w kolejnych edycjach także zagospodarowania tzw. „resztówek” .

W monitorowanych budżetach obywatelskich w różny sposób dokonano podziału puli środków. W Bielsku-Białej, Częstochowie i Rudzie Śląskiej całą pulę środków podzielono na projekty ogólnomiejskie i lokalne (dzielnicowe lub osiedlowe). W kolejnych dwóch miastach nie wyodrębniono projektów ogólnomiejskich i całość środków została podzielona pomiędzy lokalne okręgi (Chorzów – 7, Jaworzno – 20). Jeszcze inaczej sytuacja wygląda w Pszczynie, gdzie nie wprowadzono podziału na projekty lokalne, za to wprowadzono dwie odrębne kategorie zadań: inwestycyjne i społeczno-kulturalne.

Na uwagę zasługuje także sposób rozdysponowania puli środków przypadających na osiedla (obszary konsultacyjne). W Chorzowie i Rudzie Śląskiej wszystkie jednostki otrzymywały tę samą pulę pieniędzy, bez względu na ich wielkość i liczbę mieszkańców, którzy w nich zamieszkają. Zupełnie inaczej uregulowano to w Częstochowie, gdzie zasady podziału kwoty pomiędzy dzielnicami określono następującym algorytmem:

- a) 10% – kwota bazowa w jednakowej wysokości dla każdej z dzielnic,
- b) 20% – kwota uwzględniająca udział obszaru dzielnicy w stosunku do obszaru miasta,
- c) 45% – kwota uwzględniająca udział liczby mieszkańców dzielnicy w stosunku do liczby mieszkańców miasta.

Także w Jaworznie do wyliczenia kwoty przypadającej na każdy z 20 obszarów konsultacyjnych zastosowano specjalny algorytm. Zresztą w regulaminie można znaleźć jedynie sam algorytm, a dokładne kwoty na każdy obszar opublikowane zostały na stronie internetowej.

Kończąc wątek dotyczący podziału puli środków warto jeszcze wspomnieć o ciekawym rozwiązaniu z Częstochowy, wprowadzonym w procedurze przyjętej przez Radę Miasta. Określono tu bowiem, że wysokość budżetu obywatelskiego wynosić będzie 1% dochodów bieżących. Dzięki temu środki przeznaczone na ten cel powiązane zostały z kondycją finansową miasta i w zależności od lepszej bądź gorszej sytuacji finansowej będą rosły bądź malały.

### ***3.3 Realizacja monitorowanych budżetów obywatelskich***

Monitoring drugiego etapu realizacji miał za zadanie przyjrzeć się sposobowi przeprowadzanie konsultacji w sprawie budżetu obywatelskiego, w szczególności takim ich aspektem, jak:

- informowanie o budżecie obywatelskim,
- przygotowanie projektów,
- zgłaszanie i weryfikacja projektów,
- wybór zadań do realizacji,
- realizacja wybranych zadań,

- wykorzystanie puli środków na edycję: zmiany puli w trakcie realizacji danej edycji budżetu obywatelskiego, stopień wykorzystania puli i rozdysponowanie tzw. „resztówek”<sup>21</sup>.

### **3.3.1 System informowania o budżecie obywatelskim**

Pierwszym z analizowanych aspektów przeprowadzenia konsultacji był system informacji o budżecie obywatelskim. Interesowały nas odpowiedzi na pytania o sposób zorganizowania i funkcjonowania dystrybucji informacji na temat możliwości wzięcia udziału w procesie, jak i promowania tego mechanizmu: „Czy w regulaminie określono sposób informowania zainteresowanych o możliwości włączenia się w budżet obywatelski?”, „Jakie instrumenty informowania o i promowania budżetu obywatelskiego przewidziano, a jakie faktycznie stosowano?”, „Czy ograniczono się wyłącznie do informowania czy także podejmowano debatę z mieszkańcami o budżecie obywatelskim?”, „Czy wyodrębniono środki na prowadzenie kampanii informacyjnej?”<sup>22</sup>

Jak wynika z przeprowadzonego monitoringu w części badanych miast polityka informowania o budżecie obywatelskim nie była nigdzie uregulowana. Tak było w Pszczynie, Rudzie Śląskiej oraz Chorzowie, gdzie urzędnicy podczas wywiadu podkreślali, że przebiegała ona według przez lata sprawdzonych schematów, stąd nie było takiej potrzeby.

W pozostałych miastach zasady w mniejszym lub większym stopniu określały ten aspekt. W Bielsku-Białej regulamin budżetu obywatelskiego przewiduje prowadzenie szerokiej kampanii edukacyjnej, m.in. z wykorzystaniem ulotek, plakatów i mediów. W Częstochowie zapisano, że kampania informacyjno-promocyjna i edukacyjna obejmować będzie: a) przybliżenie idei budżetu partycypacyjnego oraz zachęcenie do składania propozycji zadań do budżetu; b) przedstawienie zadań zgłoszonych do budżetu partycypacyjnego i zachęcenie do wzięcia udziału w głosowaniu nad ich wyborem; c) upowszechnienie informacji o przebiegu i wynikach procesu budżetu partycypacyjnego. W Jaworznie w uchwale napisano, że podstawowym medium informacyjnym jest prowadzona przez miasto strona internetowa pod adresem <http://www.jbo.jaworzno.pl/>, która pełni rolę „kompedium wiedzy na temat budżetu obywatelskiego, na bieżąco rejestrująca proces typowania zadań do budżetu obywatelskiego w danym obszarze konsultacyjnym”.

Podstawowym źródłem informowania o budżecie obywatelskim we wszystkich miastach był Internet. Jakość i zawartość portali dotyczących budżetu obywatelskiego była różna. W Bielsku-Białej strona znajduje się pod adresem <https://obywatelskibb.pl>. Zawiera ona regulamin, kalendarz, listę pozytywnie i negatywnie zweryfikowanych projektów (wraz z komentarzami), opisy projektów (bez możliwości ich komentowania), punkty głosowania, wyniki głosowania, dane

<sup>21</sup> Szczegółową listę pytań badawczych zawiera tabela nr 5 „Narzędzia”.

<sup>22</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 1 System informacji o BO/BP tabeli nr 5 Wdrożenie BO/BP „Narzędzia”.

dotyczące poprzednich edycji, kontakt do punktów konsultacyjnych w sprawie budżetu obywatelskiego wraz z godzinami ich funkcjonowania, informacje o postępie realizacji wybranych projektów z pierwszej edycji. Strona jest aktualizowana na bieżąco.

Zawartość strony internetowej budżetu obywatelskiego w Chorzowie (<http://www.chorzow.eu/czym-jestbudzetpartycypacyjny.html>) należy ocenić jako ubogą. Znajdują się na niej tylko najważniejsze informacje dotyczące całego procesu. Na stronie głównej w kilku zdaniach wyjaśniono, czym jest budżet obywatelski. W zakładce Harmonogram działań przedstawiono kalendarz budżetu obywatelskiego na 2014 r. W zakładce Wyniki głosowania znajduje się siedem plików PDF, w których przedstawione zostały ostateczne wyniki głosowania na wszystkie zgłaszane projekty w danym okręgu. Na żółto zaznaczono po jednym projekcie w każdej z dzielnic, który został wybrany do realizacji. W zakładce Regulamin budżetu obywatelskiego opublikowano procedurę budżetu na 2014 r. W kolejnej zakładce, Archiwum, opublikowano informacje dotyczące pierwszej edycji budżetu obywatelskiego z 2013 r. Umieszczono tu informacje, jakie projekty zwyciężyły w głosowaniu mieszkańców w 2013 r. oraz wyniki głosowania. Na stronie znajduje się także zakładka Głosowanie – Ankieta elektroniczna, gdzie można było oddać głos podczas etapu głosowania na projekty. Obecnie jest ona nieaktywna.

W Częstochowie informacje na temat budżetu obywatelskiego znajdują się na stronie: <http://www.konsultacje.czestochowa.pl>. Można na niej znaleźć wszystkie najważniejsze informacje dotyczące budżetu partycypacyjnego w mieście, w tym m.in. procedury, harmonogram, listę wniosków przyjętych do głosowania i odrzuconych, listę wniosków wybranych do realizacji, informacje na temat spotkań oraz dyżurów, podczas których informowano o całej procedurze i pomagano mieszkańcom na etapie zgłaszania wniosków.

W Jaworznie strona znajduje się pod adresem <http://www.jbo.jaworzno.pl>. Zawiera ona regulamin, harmonogram, informację o spotkaniach (terminy, miejsca), informacje o weryfikacji projektów wraz z uzasadnieniami, informację o zasadach, sposobach i miejscach głosowania oraz wyniki głosowania.

W Pszczynie na portalu <http://www.obywatelski.pszczyna.pl> można znaleźć wszystkie najważniejsze informacje dotyczące budżetu obywatelskiego w gminie, w tym m.in. procedury, harmonogram, listę wniosków przyjętych do głosowania i odrzuconych, listę wniosków wybranych do realizacji oraz dane teleadresowe do komórek urzędu, które mogą wesprzeć mieszkańców podczas przygotowywania wniosków. Na stronie nie ma informacji archiwalnych dotyczących pierwszej edycji budżetu obywatelskiego, ani informacji na temat projektów realizowanych ze tej puli środków w roku ubiegłym. Informacje na ten temat można znaleźć jedynie w zakładce Aktualności. Przewijając wiadomości można dotrzeć do tych najstarszych, zamieszczonych we wrześniu 2013 r.

W Rudzie Śląskiej urząd nie zdecydował się na założenie osobnego portalu. Informacje o budżecie ukazywały się na jednej podstronie serwisu internetowego miasta (<http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski>), 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 mała przyjazność strony dla użytkowników. Wiąże się ona z tym, że każda nowa informacja spycha na dół wcześniejszą wiadomość<sup>23</sup>. Stąd przykładowo regulamin całego przedsięwzięcia znajduje się na samym dole.

Promocja budżetu obywatelskiego w Internecie nie ograniczała się w monitorowanych miastach do prowadzenia osobnych portali. Najważniejsze informacje umieszczano na stronie głównej urzędów i sporadycznie na portalach społecznościowych<sup>24</sup>. W Częstochowie, Jaworznie i Pszczynie do promocji wykorzystano także krótkie filmiki poświęcone budżetowi obywatelskiemu. W Pszczynie film kręcony był na terenie inwestycji, które powstały po pierwszej edycji budżetu obywatelskiego, co dodatkowo miało zachęcić mieszkańców do uczestnictwa w całym procesie.

W akcji informacyjno-promocyjnej urzędy wykorzystywały także inne formy docierania do mieszkańców, nie związane z Internetem. Wszystkie magistraty wysyłały do mediów informacje prasowe, a także organizowały konferencje prasowe.

W Bielsku-Białej przygotowano dodatkowo plakaty, ulotki oraz roll-upy. W Chorzowie reklamowano się w prasie lokalnej i w radiu, wysyłano SMS-y do mieszkańców oraz wydrukowano plakaty. W Częstochowie wydana została broszura informacyjna oraz plakaty. Dodatkowo przygotowane zostały spoty radiowe publikowane w lokalnych radiach oraz spot telewizyjny emitowany w telewizji lokalnej i dostępny na stronie [konsultacje.czestochowa.pl](http://konsultacje.czestochowa.pl). W Jaworznie wydrukowano kilka tysięcy ulotek rozdawanych głównie w trakcie spotkań z mieszkańcami, a także kilkadziesiąt plakatów. Poza tym publikowano ogłoszenia w mediach. W Pszczynie opracowano specjalną broszurę promującą akcję i wyjaśniającą w przystępny sposób zasady procedury. W Rudzie Śląskiej w szkołach organizowano lekcje wychowania obywatelskiego, które dotyczyły budżetu obywatelskiego<sup>25</sup>, publikowano także informacje na ten temat w specjalnej wkładce Rudzki Informator Samorządowy do bezpłatnego tygodnika „Wiadomości Rudzkie”. Informacje dotyczące całego procesu były również systematycznie przekazywane radnym podczas wystąpień w ramach sprawozdania z pracy Prezydenta Miasta na sesjach.

<sup>23</sup> Z taką sytuacją mamy do czynienia także w innych miastach (Bielsko-Biała, Jaworzno) w zakładkach poświęconych Aktualnościom, choć tu wyodrębniono osobne zakładki z pozostałymi informacjami o budżecie.

<sup>24</sup> Ponieważ nie zakładano odrębnych profili dla budżetu obywatelskiego, a jeśli takie powstawały, to wyłącznie z inicjatywy mieszkańców, wykorzystywano profile gmin.

<sup>25</sup> Zajęcia odbywały się w klasach, w których uczniowie ukończyli 16 lat i mogli proponować własne projekty i brać udział w głosowaniu.



Część urzędów badanych miast do promocji procesu wykorzystywała także spotkania z mieszkańcami. W Częstochowie i Jaworznie zorganizowano został cykl popołudniowych spotkań informacyjno-edukacyjnych w poszczególnych dzielnicach miasta. W Jaworznie spotkania były organizowane i prowadzone przez Urząd Miasta. W Częstochowie część spotkań organizował Urząd, a część organizacja partnerska. W Chorzowie, Pszczynie i Rudzie Śląskiej urzędy w ramach promocji nie organizowały specjalnych spotkań z mieszkańcami, ale wykorzystywały w tym celu zwyczajowe spotkania władz miasta z mieszkańcami dzielnic i osiedli, a w przypadku Pszczyny także wsi. W Bielsku-Białej w ostatniej edycji nie przeprowadzono żadnego spotkania informacyjnego.

W części monitorowanych urzędów trudno jest oszacować koszt promocji budżetu obywatelskiego, gdyż była ona prowadzona w ramach rutynowej pracy komórek odpowiedzialnych za promocję. Przykładowo w Chorzowie ulotki drukowano na urzędowej drukarce, a reklamy w mediach umieszczane były w ramach umowy ryczałtowej podpisanej na cały rok. Jedynym kosztem, jaki Magistrat poniósł bezpośrednio, było zlecenie przygotowania projektu plakatu, które wyniosło ponad 3 tysiące zł. W Rudzie Śląskiej i Pszczynie urzędy nie przeznaczyły żadnych pieniędzy na promocję budżetu obywatelskiego. W tym drugim przypadku jedynym wyjątkiem było przygotowanie filmiku, który kosztował kilkaset złotych. W Częstochowie cały koszt kampanii wyniósł kilkanaście tysięcy złotych, w Jaworznie ok. 23.000 zł, w Bielsku-Białej ok. 36.000 zł.

Podsumowując wyniki oceny systemu informowania o budżecie obywatelskim trzeba stwierdzić, że monitorowane gminy prowadzą różnorodne działania informacyjno-edukacyjne na temat tego mechanizmu, pomimo tego, że nie we wszystkich regulaminach je uwzględniono. Podstawowym źródłem informacji o mechanizmie jest z reguły specjalna strona internetowa, których zawartość i przyjazność są w badanych gminach dość mocno zróżnicowane. Ponadto wykorzystuje się wiele innych tradycyjnych instrumentów – powszechnie wysyłanie informacji do lokalnych mediów, zdecydowanie rzadziej (niezwykle istotne) spotkania z mieszkańcami, akcje ulotowe i plakatowe. Wyjątkowo działania stricte edukacyjne, jak lekcje w szkołach. W żadnym z monitorowanych miast nie określono puli środków na funkcjonowanie systemu informowania o budżecie, co może sygnalizować wagę, jaką przypisano temu aspektowi realizacji budżetu obywatelskiego. Środki na działania informacyjno-promocyjne z reguły pochodziły z budżetów wydziałów promocji, zaś ich koszt mieścił się w przedziale od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych.

### ***3.3.2 Przygotowanie i zgłaszanie projektów zadań do budżetu obywatelskiego***

Kolejnym analizowanym w ramach monitoringu elementem procesu realizacji budżetu obywatelskiego są zasady umożliwiające potencjalnym uczestnikom zgłaszanie swoich propozycji zadań. Przede wszystkim interesowały nas wielkiego

rodzaju warunki składania i dopuszczalności projektu, czyli odpowiedzi na pytania: „Kto był uprawniony do składania propozycji zadań?” i „Jakiego rodzaju projekty są dopuszczalne w ramach danej edycji budżetu obywatelskiego?”. Ponadto interesowały nas także informacje na temat wsparcia udzielanego potencjalnym pomysłodawcom: „Czy i w jakiej formie udzielano wsparcia potencjalnym wnioskodawcom?”, „Czy informowano o możliwości skorzystania ze wsparcia?” oraz aspekt uspołecznienia: „Czy umożliwiano mieszkańcom prowadzenie dyskusji nad problemami miasta i pomysłami do budżetu obywatelskiego?”<sup>26</sup>

Jak wynika z przeprowadzonego monitoringu każda z badanych gmin opracowała własny zestaw warunków dopuszczalności udziału i dopuszczalności propozycji zadań. Zestawienie najistotniejszych warunków określonych w regulaminach prezentujemy w poniższej tabeli.

---

<sup>26</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 2 Przygotowanie projektów tabeli nr 5 Wdrożenie BO/BP „Narzędzia”.

Tab. 1 Przegląd warunków składania wniosków do budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach

| Gmina                | Typy wniosków                  | Uprawnieni  | Wzór formularza i forma składania   | Formy i kryteria weryfikacji weryfikacji   |  | Inne   |
|----------------------|--------------------------------|---|---|--|--|--|
|                      |                                |   |   | Formalne   | Merytoryczne   |  |
| <b>Bielsko-Biała</b> | ogólnomiejskie i dzielnicowe   | osoby w wieku powyżej 16 lat  | papierowa i elektroniczna   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• miejsce zamieszkania</li> <li>• wiek wnioskodawcy</li> <li>• lista popierających</li> <li>• złożenie wniosku na właściwym formularzu</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• szacunkowy koszt projektu nie może przekroczyć określonej wartości</li> <li>• zadanie nie może generować wysokich kosztów eksploatacji</li> <li>• zadanie nie może być sprzeczne z obowiązującymi w mieście planami i programami</li> <li>• zadanie nie może naruszać obowiązujących przepisów prawa, w tym własności</li> <li>• projekt nie może zakładać wykonania jedynie części zadania</li> <li>• zadanie zakładające współpracę instytucjonalną z podmiotami zewnętrznymi musi posiadać pisemne, wyraźne potwierdzenie gotowości do współpracy</li> </ul> |  |
| <b>Chorzów</b>       |                                | mieszkańcy Chorzowa w wieku powyżej 16 lat  | wzór formularza wniosku określa dane projektu i wnioskodawcy  | proponowane działanie musiało dotyczyć terenów i obiektów należących do miasta (nie mogą dotyczyć m.in. własności indywidualnej czy spółdzielni mieszkaniowych)                          |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• miejsce pobrania formularza wniosku (magistrat, szkoły w różnych dzielnicach) i złożenia wniosku (magistrat, szkoły w różnych dzielnicach, korespondencyjne)</li> </ul> |
| <b>Częstochowa</b>   | ogólnomiejskie lub dzielnicowe | <ul style="list-style-type: none"> <li>• wszyscy mieszkańcy miasta bez względu na wiek</li> <li>• w przypadku osób w wieku poniżej 13 lat formularz wniosku musi być podpisany przez rodzica/opiekuna prawnego</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• wzór formularza wniosku obejmuje m.in.: harmonogram i szacunkowy koszt przedsięwzięcia (nieobowiązkowe)</li> <li>• czas składania propozycji (nie mniej niż 60 dni)</li> </ul> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• lokalizacja zadania na terenie miejskim</li> <li>• możliwość realizacji zadania w trakcie jednego roku budżetowego</li> <li>• celowość realizacji zadania</li> <li>• gospodarność</li> <li>• zasadność</li> <li>• koszty eksploatacji</li> </ul>  |  |

|                    |                                     |  |  |   |  |  |
|--------------------|-------------------------------------|--|--|---|--|--|
| <b>Jaworzno</b>    |                                     | mieszkańcy miasta, którzy ukończyli 15 r. ż.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• papierowa</li> <li>• czas składania wniosków</li> <li>• konieczność oszacowania kosztu zadania</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• poparcie min. 15 osób</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zgodne z katalogiem zadań własnych miasta</li> <li>• lokalizacja na terenach, do których gmina posiada tytuł prawny</li> <li>• możliwe do wykonania w trakcie jednego roku budżetowego</li> <li>• zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego</li> <li>• o istotnej wartości społecznej, tj. dedykowane i zaspokajające potrzeby danej społeczności)</li> <li>• szacunkowy koszt projektu nie może przekroczyć określonej wartości</li> </ul> |  |
| <b>Pszczyna</b>    | inwestycyjne i społeczno-kulturalne | każdy mieszkaniec gminy  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zgodne z katalogiem zadań własnych gminy</li> <li>• możliwe do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego</li> <li>• lokalizacja na terenie należącym do gminy</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• konieczność oszacowania kosztu zadania</li> </ul>   |  |
| <b>Ruda Śląska</b> |                                     | każda osoba zameldowana w mieście (niekoniecznie na pobyt stały), która ukończyła 16 lat |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• lista popierających (30 osób) zamieszkujących na terenie całego miasta</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• konieczność oszacowania kosztu zadania</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• miejsce złożenia wniosku: osobiście w urzędzie, korespondencyjne</li> </ul> |

Przegląd regulaminów sześciu monitorowanych miast dowodzi sporego zróżnicowania przyjmowanych rozwiązań. Na przykład w zakresie określenia osób uprawnionych do złożenia wniosku. W Częstochowie i Pszczynie nie nałożono żadnych limitów wiekowych. W Jaworznie limit wieku określono na 15 lat, a w Bielsku-Białej, Chorzowie i Rudzie Śląskiej na 16 lat. Dodatkowo warto podkreślić, że w Rudzie Śląskiej podkreślono, że wnioskodawcą może być osoba, która mieszka w mieście, niekoniecznie zameldowana na pobyt stały.

Spore różnice widać również w szczegółowości i stopniu skomplikowania formularzy wniosków. Najprostszym wnioskiem jest chorzowski, który mieści się na jednej stronie A4. Wnioskodawcy w tym mieście musieli podać jedynie nazwę zadania; miejsce jego realizacji; powód, dla którego to działanie powinno być zrealizowane; a także swoje dane, tj. imię i nazwisko, adres, nr telefonu lub e-mail oraz wiek). Dla porównania w Pszczynie we wniosku należało podać:

1) tytuł zadania, 2) kategoria zgłaszanego zadania (inwestycyjne lub społeczno-kulturalne), 3) lokalizację, miejsce realizacji zadania, 4) opis zadania, 5) uzasadnienie, 6) beneficjenci (kto skorzysta z realizacji zadania), 7) szacunkowy koszt (z podziałem na części składowe) i 8) kontakt do wnioskodawców (imię i nazwisko, adres, telefon, e-mail). Jako dodatkowe, nieobowiązkowe, do formularza można było dołączyć także: 1) zdjęcie/a dotyczące zgłaszanego zadania, 2) mapa z zaznaczeniem lokalizacji zgłaszanego zadania, 3) inne informacje, istotne dla zgłaszanego zadania.

Poszczególne regulaminy bardzo różniły się także pod względem ustalonych kryteriów formalnych i merytorycznych, które musieli spełnić wnioskodawcy. W większości miast konieczne było zebranie poparcia mieszkańców pod propozycjami zadań. W części miast liczba nałożonych kryteriów była niewielka (przykładowo Pszczyna), a w innych znaczna. Tu szczególnie wyróżnia się Częstochowa, gdzie w zarządzeniu Prezydenta określono aż 16 kryteriów formalno-prawnych oceny przedsięwzięcia. Są to m.in. lokalizacja proponowanego zadania na terenie miejskim; możliwość realizacji zadania w trakcie jednego roku budżetowego; celowość realizacji zadania, gospodarność, zasadność; przyszłe koszty eksploatacji.

Różnice między miastami widać także w systemie podziału środków. W Bielsku-Białej, Częstochowie i Rudzie Śląskiej całą pulę środków podzielono na projekty ogólnomiejskie i lokalne (dzielnicowe lub osiedlowe). W kolejnych dwóch miastach całość środków została podzielona pomiędzy lokalne okręgi (Chorzów – siedem, Jaworzno – dwadzieścia). Jeszcze inaczej sytuacja wygląda w Pszczynie, gdzie nie można było składać projektów lokalnych, za to wprowadzono dwie odrębne kategorie zadań (inwestycyjne oraz społeczno-kulturalne).

Zasady funkcjonując w niektórych miastach były zbyt ogólne, co powodowało, że urzędnicy musieli w niektórych momentach sami podejmować trudne decyzje. Przykładowo w Rudzie Śląskiej złożono dwa wnioski na takie samo zadanie. Choć regulamin nie określał, 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.

Jeszcze inna sytuacja miała miejsce w Chorzowie, gdzie regulamin określał, że urny, do których można wrzucać wypełnione wnioski, mają stać w siedzibie urzędu i w kilku szkołach. Urzędnicy odpowiedzialni za realizację procesu chcieli jednak dotrzeć z informacją do jak największego grona mieszkańców, stąd w praktyce punkty z urnami były usytuowane w także w innych miejscach, w których znajdują się duże skupiska ludzi, takich jak np. domy kultury, biblioteki, ale także sklepy czy kościoły.

Warto także zauważyć, że analizowane regulaminy nie odnoszą się do kwestii wsparcia wnioskodawców, choć wszystkie urzędy w mniejszym lub większym zakresie takiego wsparcia udzielały.

W Bielsku-Białej uruchomiono dwa punkty konsultacyjne (w Biurze Rady Miasta i Inkubatorze Społecznej Przedsiębiorczości w Wydziale Spraw Obywatelskich), na stronie budżetu obywatelskiego wstawiono zakładkę FAQ, na której w miarę przystępnie objaśniono zasady udziału w procesie na etapie opracowania i zgłaszania projektu; wspierano także wnioskodawców przy weryfikacji własności gruntów.

W Chorzowie wsparcie, jakie mogli otrzymać mieszkańcy ze strony urzędu, było niewielkie. Poza organizacją spotkań dzielnicowych, o których będzie mowa poniżej, ograniczało się właściwie jedynie do wsparcia wnioskodawców, którzy zadzwonili bądź wystali do magistratu e-mail z pytaniem. Należy jednak podkreślić, że o możliwości uzyskania takiego wsparcia można się było dowiedzieć jedynie z informacji zawartej na tylnej stronie formularza wniosku, ale nie z plakatów czy strony internetowej.

W Częstochowie organizowano dyżury konsultacyjne w Biurze Inicjatyw Lokalnych i Konsultacji Społecznych. W każdy wtorek dyżury trwały do godziny 18.00, w pozostałe dni odbywały się w godzinach pracy urzędu. Spotkania wspierające wnioskodawców odbywały się również w poszczególnych dzielnicach. Spotkania odbywały się najczęściej w budynkach szkół w godzinach 17.00 lub 18.00. Informacja o miejscach i terminach takich spotkań opublikowana została na stronie <http://konsultacje.czestochowa.pl>. Poza tym mieszkańcy miasta mogli skorzystać ze wsparcia udzielanego telefonicznie lub za pomocą poczty elektronicznej.

W Jaworznie potencjalnym wnioskodawcom oferowano wsparcie urzędników miejskich przy wypełnianiu wniosków za pośrednictwem kontaktu osobistego, telefonicznego lub e-mail. Wsparcia nie udzielano w punktach informacyjnych, ponieważ nie dyżurowały w nich osoby kompetentne w zakresie realizacji projektów. Wnioskodawcy zapraszani byli do Wydziału Rozwoju i Polityki Gospodarczej gdzie pomagano wypełniać wnioski, sprawdzano działki pod względem prawa własności, dodatkowo osoby kompetentne pracujące w Wydziale Inwestycji Miejskich pomagały wnioskodawcom oszacować koszty. O możliwości uzyskania wsparcia można się było dowiedzieć ze strony <http://www.jbo.jaworzno.pl>.

W Pszczynie jedyną formą wsparcia mieszkańców podczas przygotowywania wniosków było doradztwo telefoniczne oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej. Urząd miejski udostępnił na stronie internetowej oraz w broszurze informacyjnej listę komórek organizacyjnych (wraz z nr telefonów, a w przypadku Referatu Promocji także z adresem e-mail), z którymi można się było kontaktować w przypadku pytań i wątpliwości.

W Rudzie Śląskiej pomoc wnioskodawcom ograniczała się właściwie jedynie do wsparcia osób, które zadzwoniły 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.

**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 dyskusowania o problemach dzielnic czy miast i zastanawiania się nad ich potrzebami. Pomimo tego większość monitorowanych urzędów tego typu spotkań nie organizowała. Wyjątkiem jest tu Chorzów i Częstochowa, gdzie organizowano spotkania dzielnicowe. Poza tym w Rudzie Śląskiej informowano o budżecie obywatelskim na tradycyjnych spotkaniach Prezydenta z Mieszkańcami, a w Bielsku-Białej, choć magistrat nie podejmował takich inicjatyw, w niektórych dzielnicach odbyły się spotkania inicjowane przez Rady Dzielnic, w których brali udział także urzędnicy.

Podsumowując monitoring tego aspektu realizacji procedury budżetu obywatelskiego w wybranych gminach trzeba stwierdzić, że przyjęte rozwiązania różnią się co do formy i zakresu, choć zasadniczo obejmują – jeśli chodzi o warunki składania i dopuszczalności projektów – podobny zakres zagadnień. Uwagę zwraca stosunkowo słabo rozwinięty system wsparcia potencjalnych wnioskodawców. Tego typu działań nie przewidują analizowane regulaminy. I choć w praktyce takie wsparcie jest udzielane, to jednak w ograniczonym stopniu – **szwankuje system informacji o możliwości skorzystania z takiego wsparcia, na stronach internetowych brakuje wielu pomocnych na etapie przygotowywania wniosków informacji (np. danych kontaktowych do urzędników zajmujących się budżetem obywatelskim, zakładki z najczęściej zadawanymi pytaniami i odpowiedziami na nie, przykładowych cenników) i wreszcie ogranicza się do odpowiadania na pytania nadsyłane przez potencjalnych wnioskodawców.** Najbardziej funkcjonuje trzeci z interesujących nas aspektów tego elementu realizacji budżetu obywatelskiego, czyli uspołecznienie procesu opracowania projektów zadań. Stosunkowo rzadko stwarza się mieszkańcom okazje do dyskusowania nad problemami miasta, dzielnicy i możliwymi do zastosowania działaniami.

### **3.3.3 Weryfikacja projektów**

Następnym elementem realizacji procesu budżetu obywatelskiego opisanym w regulaminach są zasady weryfikacji projektów zgłoszonych przez mieszkańców na przedstawionych powyżej zasadach. W trakcie monitoringu interesowały nas następujące elementy tego procesu: informacja o terminach składania projektów, publikacji wykazów zgłoszonych i zweryfikowanych projektów, zasady weryfikacji oraz jej uspołecznienie. W szczególności odpowiedzi na pytania „Czy i w jaki sposób informowano o rozpoczęciu i zakończeniu składania projektów?”, „Czy opublikowano wykazy projektów: zgłoszonych, zweryfikowanych pozytywnie i negatywnie?”, „Czy w przypadku negatywnej weryfikacji projektu podano uzasadnienie tej decyzji?”, „Kto, w jaki sposób i w jakim czasie dokonywał weryfikacji zgłoszonych projektów?” i wreszcie „Czy w weryfikację projektów byli zaangażowani mieszkańcy?”<sup>27</sup>

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu możemy stwierdzić, że sposób weryfikacji projektów w wybranych miastach jest dość zróżnicowany zarówno na płaszczyźnie zapisów, jak i ich przeprowadzenia. Poniżej prezentujemy przegląd stosowanych praktyk.

W Bielsku-Białej regulamin określał, że weryfikacja projektów będzie prowadzona na podstawie kryteriów opisanych w poprzednim rozdziale niniejszego raportu.

---

<sup>27</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 3 Zgłaszanie i weryfikacja projektów tabeli nr 5 Wdrożenie BO/BP „Narzędzia”.



W procedurze nie określono harmonogramu weryfikacji, wskazano za to kto będzie przeprowadzał weryfikację (w pierwszym etapie odpowiednia komórka urzędu, a potem Zespół ds. weryfikacji projektów). Zasady nie umożliwiały projektodawcom dokonywania modyfikacji projektów na etapie weryfikacji, ani możliwości odwołania od negatywnej decyzji. W przypadku wątpliwości przewidziano jednak kontakt z wnioskodawcą przez podmiot opiniujący projekt.

W Chorzowie procedura zakładała, że złożone wnioski zostaną ocenione pod względem formalno-prawnym, limitu środków (koszt nie może przekroczyć 300 tys. zł), możliwości technicznych, zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i praktycznej możliwości realizacji zadania przez komisję powołaną przez Prezydenta Miasta. Regulamin podawał także termin, do którego ma być podana do wiadomości lista propozycji zadań podanych pod głosowanie.

W Częstochowie zasady określały, że weryfikacja projektów będzie prowadzona na podstawie kryteriów opisanych w poprzednim rozdziale. W trakcie procesu weryfikacji na wniosek mieszkańców kryteria te zostały zmienione. Zmiany polegały na rezygnacji z punktów dotyczących weryfikacji formalno-prawnej wniosków pod kątem: „celowości realizacji zadania, gospodarności, zasadności” oraz „innych okoliczności uniemożliwiających realizację proponowanego zadania”. Obowiązujące w mieście zasady określały także podmiot dokonujący weryfikacji (określona komórka urzędu). Uwzględniały również możliwość dokonywania drobnych poprawek, w przypadku gdy wniosek jest niepoprawnie wypełniony albo niekompletny (wnioskodawca miał 5 dni na naniesienie poprawek od dnia otrzymania informacji).

W Jaworznie zasady określały, że weryfikacja projektów będzie prowadzona na podstawie kryteriów opisanych w poprzednim rozdziale. Poza tym przyjęta procedura określała ramowy harmonogram weryfikacji i podmioty dokonujące weryfikacji projektów (formalna - 20 zespołów do spraw budżetu obywatelskiego, odrębnych dla każdego obszaru konsultacyjnego, w których skład wchodziło: 2 pracowników urzędu, 2 radnych wybranych w drodze losowania i 3 reprezentantów społecznych wybranych w drodze publicznego losowania w trakcie spotkań informacyjno-edukacyjnych; merytoryczna – komórki organizacyjne urzędu). Regulamin dopuszczał także modyfikację zakresu rzeczowego wniosku oraz łączenie wniosków dotyczących realizacji tego samego zadania publicznego (po uzyskaniu zgody wnioskodawcy). Nie przewidywał za to możliwości odwołania od negatywnej weryfikacji.

W Pszczynie regulamin stanowi, że wszystkie złożone wnioski przejdą najpierw weryfikację pod względem formalnym i merytorycznym. Nie napisano jednak, na czym ona będzie polegać i co będzie weryfikowane. Zapisano za to, że w przypadku stwierdzenia, iż formularz wniosku jest niekompletny albo nie

zawiera istotnych informacji niezbędnych do analizy zadania pod względem merytorycznym, urząd kontaktuje się telefonicznie lub mailowo z autorami propozycji z prośbą o uzupełnienie informacji w ciągu 3 dni. Wprowadzone zasady stanowią także, że urzędnicy nie mogą ingerować w zakres propozycji zadań zgłoszonych do budżetu obywatelskiego, bez zgody autorów, a wszystkie wnioski, zarówno te przyjęte do głosowania, jak i odrzucone, zostaną opublikowane na stronie internetowej. Procedura stworzona przez urząd nie przewidywała możliwości odwołania się od decyzji o odrzuceniu wniosków. W samej procedurze nie podano także, jak długo ma trwać etap weryfikowania wniosków, ale z harmonogramu dostępnego na stronie oraz w informatorze wynika, że mieszkańcy mieli czas na oddanie swoich propozycji do 10 października (piątek), a procedura weryfikacji wniosków musiała się zakończyć do 14 października (wtorek). W ten dzień także informacje o przyjętych i odrzuconych wnioskach miały się znaleźć na stronie internetowej, bo od 15 października ruszał kolejny etap procedury – głosowanie mieszkańców.

W Rudzie Śląskiej procedura reguluje sposób poprawy złożonych wniosków (mieszkańcy po otrzymaniu informacji z urzędu mają na to siedem dni). Określono także, że z procedury budżetu obywatelskiego wyłączone 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. Regulamin określa także sposób 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.

Zasady przyjęte w niektórych miastach były zbyt ogólne i pozostawiały wiele wątpliwości. Przykładowo w Chorzowie w regulaminie mowa jest o komisji powołanej przez Prezydenta, nie ma jednak ani słowa o tym, kto wejdzie w jej skład (niekoniecznie powinna być tu mowa o określonych nazwiskach, ale bardziej o środowiskach i jednostkach organizacyjnych Urzędu, jakie powinny reprezentować te osoby). Zasady nie określają także innych ważnych kwestii, jak np. sposób postępowania z wnioskami niepełnymi, możliwość odwoływania się od decyzji komisji czy sposób informowania wnioskodawców o powodach odrzucenia wniosku. W Rudzie Śląskiej nie ma zaś 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 z 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.

Ciekawy przypadek miał miejsce w Pszczynie, gdzie wprowadzone zasady były ze sobą wewnętrznie sprzeczne. W regulaminie napisano, że w przypadku stwierdzenia, iż formularz wniosku jest niekompletny albo nie zawiera istotnych informacji niezbędnych do analizy zadania pod względem merytorycznym, urząd kontaktuje się telefonicznie lub mailowo z autorami propozycji z prośbą o uzupełnienie informacji w ciągu 3 dni. Zgodnie z ustalonym przez magistrat harmonogramem urzędnicy mieli jednak jedynie dwa dni robocze na przeprowadzenie weryfikacji formalnej i merytorycznej projektów, które wpłynęły w ostatnim dniu (czyli większości). Nie mogło tu więc być mowy o ewentualnym kontakcie z wnioskodawcami i wyznaczeniu im trzech dni na poprawę wniosku.

Pomimo napiętych terminów, o których mowa była powyżej, w Pszczynie urzędnicy zdążyli zmieścić się w czasie i kolejny etap (głosowanie) rozpoczął się bez opóźnień. Ta sztuka nie udała się za to w Chorzowie, gdzie komisja oceniająca wnioski miała kilkudniowe opóźnienie. Warto kilka słów poświęcić pracy chorzowskiej komisji, bo w związku z dużą łatwością składania wniosków w tym mieście (jednostronicowy, prosty formularz), a także bardzo ogólnymi zasadami regulującymi etap weryfikacji wniosków, rola komisji była duża. Z uwagi na częste przypadki powtarzania się pomysłów składanych przez mieszkańców wszystkie takie wnioski łączono i do głosowania dopuszczano jedną propozycję. Nieco trudniejsze były decyzje w sytuacji, gdy np. jedna propozycja dotyczyła placu do ćwiczeń plenerowych, a inna siłowni pod chmurką. Członkowie komisji musieli rozstrzygnąć czy te dwie propozycje dotyczą tak naprawdę tego samego, czy może jednak dwóch różnych przedsięwzięć. Jeśli zadecydowano, że to jest to samo, to trzeba także było wybrać jedną nazwę zadania, która znalazła się na kartach do głosowania.

Warto w tym miejscu poświęcić trochę czasu komisjom oceniającym wnioski. W trzech miastach w ich skład wchodziła strona społeczna. W Bielsku-Białej było to trzech przedstawicieli Rad Osiedli wybranych przez Kolegium Rad Osiedli w formie głosowania. W Chorzowie w jej skład weszło dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych i jeden mieszkaniec nigdzie niezrzeszony. Reprezentantów trzeciego sektora wskazało do komisji chorzowskiego Centrum Organizacji Pozarządowych. Osobą reprezentującą w komisji mieszkańców został senior uczęszczający na zajęcia parkowego centrum wolontariatu. W Jaworznie ponad 1/3 składów zespołów weryfikujących stanowili mieszkańcy wybierani w publicznym głosowaniu.

W większości monitorowanych miast projekty, które służyły do urzędu, nie były publikowane na stronie internetowej. Listę projektów upubliczniano dopiero

po zakończeniu weryfikacji formalnej i merytorycznej. Wyjątkiem jest tu Bielsko-Biała, gdzie zgłaszane projekty na bieżąco umieszczano w Internecie. W Pszczynie Urząd, jako jedyny spośród monitorowanych jednostek, umieścił na stronie internetowej wszystkie zeskanowane wnioski mieszkańców (zarówno te, które pozytywnie przeszły weryfikację, jak i te, które nie zostały zarekomendowane do głosowania). Stało się to jednak w kilka miesięcy po zakończeniu całej procedury, na pisemny wniosek jednego z mieszkańców.

Poszczególne monitorowane urzędy różnią się pomiędzy sobą zawartością publikowanych informacji dotyczących wyników weryfikacji. Najgorzej pod tym względem wypada Chorzów, gdzie magistrat nie zamieścił na swoim portalu informacji dotyczącej wniosków odrzuconych na etapie weryfikacji. Wnioskodawcy, których projekty nie przeszły pozytywnie tej procedury, nie mieli także możliwości zapoznać się z powodami odrzucenia ich propozycji. Pozostając przy Chorzowie warto jeszcze dodać, że lista projektów podanych pod głosowanie składała się jedynie z samych nazw, do których nie dodano żadnych innych informacji mogących pomóc głosującym w wyborze takiej a nie innej propozycji. Przykładowo w okręgu Chorzów Batory na liście sporządzonej przez komisję ds. opracowania propozycji zadań znalazła się budowa siłowni plenerowej w Chorzowie Batorym. Szkoda, że osoby potencjalnie zainteresowane tym projektem nie miały możliwości poznać całego wniosku (wraz z lokalizacją i uzasadnieniem), co na pewno pomogłoby im w podjęciu ostatecznej decyzji.

W Rudzie Śląskiej także nie opublikowano listy wniosków odrzuconych, urzędnicy podczas wywiadu zapewnili jednak, że każdy wnioskodawca indywidualnie otrzymał informację z urzędu o negatywnej decyzji i jej powodach. W pozostałych czterech miastach opublikowano listę projektów zarówno pozytywnie, jak i negatywnie zweryfikowanych. Jednak w Jaworznie, poza tytułem zadania i szacunkowym kosztem, opublikowano także imię i nazwisko wnioskodawcy, lokalizację zadania, a tylko w niektórych przypadkach jego krótki opis. W Bielsku-Białej informacja była w miarę kompletna i zawierała informacje o Wnioskodawcy, tytuł zadania, krótki opis, szacunkowy koszt, rekomendację zespołu weryfikacyjnego wraz z uzasadnieniem (w przypadku negatywnej).

**Tab. 2 Przegląd zasad i praktyki weryfikacji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach**

| JST           | Zasady weryfikacji | Weryfikujący | Uspółecznienie | Publikacja wyników weryfikacji  | Odsetek odrzuconych |
|---------------|--------------------|--------------|----------------|---|---------------------|
| Bielsko-Biała | Tak                | Zespół       | Tak            | Na bieżąco i kompletne wykazy zaakceptowanych i odrzuconych                 | 21,5%               |
| Chorzów       | Tak                | Zespół       | Tak            | Brak wykazu odrzuconych, brak opisów głosowanych projektów                  | 91,2%               |
| Częstochowa   | Tak                | Zespół       | Nie            | Kompletne wykazy zaakceptowanych i odrzuconych                              |                     |
| Jaworzno      | Tak                | Zespół       | Tak            | Wykazy zaakceptowanych i odrzuconych, ale brak opisów głosowanych projektów | 7,0%                |
| Pszczyna      | Nie                | Zespół       | Nie            | Kompletne wykazy zaakceptowanych i odrzuconych                              | 15,8%               |
| Ruda Śląska   | Nie                | Zespół       | Nie            | Brak wykazu odrzuconych   | 34,1                |

Podsumowując ten element realizacji budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach trzeba stwierdzić, że w większości, choć nie wszystkich przypadkach regulaminy określały zasady weryfikacji składanych przez mieszkańców wniosków wraz z podaniem warunków przyjęcia lub odrzucenia wniosku. We wszystkich weryfikacją zajmował się specjalnie powołany w tym celu zespół, w większości był uspołeczniony, to znaczy w jego skład wchodziły osoby spoza urzędów miast. Co prawda w każdej z gmin opublikowano wyniki weryfikacji złożonych projektów, jednak zakres tych informacji w wielu z nich trzeba uznać za niesatysfakcjonujący – brak wykazów odrzuconych projektów, brak opisów projektów podanych pod głosowanie.

### **3.3.4 Wybór zadań do realizacji**

Kolejnym elementem realizacji budżetu obywatelskiego jest procedura wyboru zadań do realizacji. Tę najczęściej określają sposób i warunki udziału w wyborze, przebieg wyboru, działania profrekwencyjne, publikacja wyników głosowania i wyboru. W trakcie monitoringu interesowały nas zatem odpowiedzi na następujące pytania: „Czy regulaminy budżetów obywatelskich określały sposób wyboru projektów?”, „Jaki był przebieg wyboru projektów?”, „Czy prowadzono działania profrekwencyjne?”, „W jaki sposób informowano o wynikach głosowania?” i „Czy w regulaminie określono zasady ustalenia ostatecznej wersji listy rankingowej”<sup>28</sup>.

Na podstawie przeprowadzonego monitoringu możemy stwierdzić, że sposób wyboru projektów w wybranych miastach odbywa się zasadniczo na podobnych zasadach (głosowanie), choć występują różnice co do szczegółowych rozwiązań. Poniżej prezentujemy przegląd stosowanych praktyk.

<sup>28</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 4 Wybór projektów tabeli nr 5 Wdrożenie BO/BP „Narzędzia”.

W Bielsku-Białej w zasadach poświęcono sporo miejsca procedurze wyboru projektów. Określono tu, że uprawniony go głosowania jest każdy mieszkaniec miasta w wieku 16 lat na projekty ogólnomiejskie oraz każdy mieszkaniec danego osiedla na osiedlowe w danym osiedlu. Wprowadzono głosowanie bezpośrednie i elektronicznie, na podstawie stosowanego formularza głosowania. Zgodnie z zasadami głosowanie było jawne i miało trwać minimum 5 dni. W regulaminie określono także, że każda osoba mogła oddać po jednym głosie na oba typy projektów: ogólnomiejskie i osiedlowe. Nie określono minimalnej liczby głosów do ważności wyboru projektu. Ustalono za to sposób rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowych dotyczących dwóch sytuacji. W pierwszej, gdy koszt realizacji kolejnego projektu nie mieści się w przewidzianej puli środków (wybiera się wtedy kolejny na liście mieszczący się w puli). W drugiej, gdy koszt realizacji projektów zrówna liczbą głosów przekracza pulę środków (w takiej sytuacji wybiera się propozycję droższą).

W Chorzowie regulamin stanowi, że głosowanie odbywać się będzie poprzez poprawne wypełnienie ankiety (postawienie maksymalnie 5 znaków X na kratkach obok zadania, które mieszkaniec chce by było zrealizowane w jego okręgu). Głosować można było wyłącznie na zadania przypisane do okręgu, w którym się mieszka. Określono także, że głosujący na karcie muszą podać następujące dane: imię i nazwisko, adres, nr telefonu lub e-mail oraz wiek. Warto zwrócić uwagę, że nie podano tu żadnych wymogów dotyczących wieku osób głosujących. Jednak skoro regulamin określa wiek uprawnionych do zgłaszania wniosków (ukończone 16 lat), a na karcie go głosowania pojawia się konieczność podania wieku można zakładać, że uprawnionymi do głosowania są osoby w tym wieku. Regulamin wskazywał także miejsca, gdzie można pobrać wnioski do głosowania oraz sposoby oddania głosu (można było głosować tradycyjnie i przez Internet). Przy głosowaniu tradycyjnym urny stały w siedzibie magistratu oraz w kilku szkołach zlokalizowanych we wszystkich okręgach.

W Częstochowie w regulaminie ustalono, że uprawnieni do głosowania są mieszkańcy, którzy ukończyli w dniu głosowania 13 lat (w przypadku projektów dzielnicowych uprawnionymi byli tylko mieszkańcy danej dzielnicy). Głosowanie odbywało się za pomocą karty do głosowania oraz za pomocą strony internetowej. Czas trwania głosowania to 7 dni. Głosowanie według zasad polegało na przydzieleniu danej liczby punktów propozycjom zadań, przy czym do dyspozycji głosującego było 10 punktów do podziału dla zadań o charakterze ogólnomiejskim i 10 punktów dla zadań o charakterze dzielnicowym. W regulaminie przewidziano także postępowanie w sytuacjach spornych. Ustalono, że w przypadku zadań, które otrzymały jednakową liczbę punktów, a ilość środków nie jest wystarczająca do ich zrealizowania, zostanie wybrane zadanie, na które głosowała większa liczba osób. W sytuacji, w której ilość środków na realizację kolejnego zadania na liście jest niewystarczająca, do realizacji będzie przeznaczona

kolejne zadanie, które jest możliwe do zrealizowania w kwocie jaka pozostała do dyspozycji. W przypadku, gdy przeznaczone do realizacji w poszczególnych dzielnicach zadania nie wyczerpują określonej dla danej dzielnicy ilości środków, niewykorzystane środki przechodzą na zadania ogólnomiejskie. Zaś w przypadku zadań ogólnomiejskich, gdy przeznaczone do realizacji zadania o charakterze ogólnomiejskim nie wyczerpują określonej dla nich ilości środków, niewykorzystane środki przechodzą na zadania dzielnicowe, w dzielnicy o największej frekwencji w głosowaniu. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta informacja o wynikach głosowania miała być podawana niezwłocznie do publicznej wiadomości.

W Jaworznie regulamin stanowił, że uprawnionymi do głosowania są wszyscy mieszkańcy miasta w wieku 15 lat zameldowani na pobyt stały lub czasowy, a samo głosowanie odbywa się za pośrednictwem Internetu lub osobiście poprzez wrzucenie głosu do urny znajdującej się w punkcie konsultacyjnym dla danego obszaru. W zasadach określono także sposób postępowania w sytuacjach konfliktowych (równa liczba głosów, przekroczenie puli środków w przypadku dwóch lub większej liczby projektów).

W Pszczynie w regulaminie napisano, że w głosowaniu jawnym mogą wziąć udział mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat, a samo głosowanie odbywać się będzie przez 15 dni w formie bezpośredniej w urzędzie miejskim w Pszczynie (w godzinach pracy urzędu) oraz w formie elektronicznej. Zgodnie z zasadami osoby biorące udział w głosowaniu dokonują wyboru maksymalnie trzech propozycji w każdej z dwóch kategorii zadań zgłoszonych do budżetu obywatelskiego (inwestycyjne i społeczno-kulturalne). Podczas głosowania należy czytelnie wpisać imię i nazwisko oraz numeru PESEL. Ustalono także, że w przypadku, w którym nie wystarcza środków na realizację kolejnego zadania z listy, zostaje uwzględnione pierwsze z dalszych zadań na liście, którego szacunkowy koszt nie spowoduje przekroczenia łącznej kwoty środków budżetu obywatelskiego.

W Rudzie Śląskiej w regulaminie zapisano, że każdy mieszkaniec (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. Głosowanie zaś odbywać się będzie jedynie w sposób tradycyjny w punktach wyznaczonych przez Prezydenta Miasta. Do realizacji wybrane zostaną te propozycje, które uzyskały najwyższą liczbę 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 następnych zadań na liście, którego koszt nie spowoduje przekroczenia dostępnych środków. W regulaminie określono także, że w przypadku, gdy dwa wnioski w głosowaniu mieszkańców uzyskają tę samą liczbę głosów o ostatecznej kolejności zdecyduje publiczne losowanie. Jeśli zaś wnioski

się wykluczają (np. na tym samym terenie jedna osoba chciałaby parking, a inna plac zabaw), 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.

Spośród sześciu monitorowanych miast w pięciu można było oddać głos na dwa sposoby: przez Internet oraz tradycyjnie (wszędzie dopuszczano jedynie głosowanie bezpośrednie). Jedynie w Rudzie Śląskiej nie było możliwości głosowania internetowego, co było związane ze złymi doświadczeniami w pierwszej edycji. W większości miast urny ustawione były nie tylko w centrach, ale także na terenie dzielnic czy osiedli. Wyjątkiem była tu Pszczyna, gdzie można było zagłosować jedynie w siedzibie urzędu i to w dodatku w godzinach jego pracy. W pozostałych miastach lokale, w których można było oddać swój głos, otwarte były także w godzinach popołudniowych. Część jednostek, w celu zwiększenia bezpieczeństwa głosowania, wymagała od mieszkańców podania numeru PESEL. Taka sytuacja miała miejsce w Bielsku-Białej, Jaworznie i Pszczynie. W Rudzie Śląskiej regulamin stanowił, że osoby biorące udział w głosowaniu mają być legitymowane, w praktyce, według słów urzędnika odpowiadającego za cały proces, nikt od mieszkańców nie wymagał pokazania dowodu tożsamości. W większej liczbie monitorowanych budżetów obywatelskich zastosowano metodę wyboru wielokrotnego niż pojedynczego.

W żadnym z sześciu monitorowanych miast urzędy nie organizowały debat czy spotkań dla mieszkańców, na których można by było porozmawiać na temat przedstawionych wniosków. W większości miast podczas etapu głosowania uaktywnili się działacze jednostek pomocniczych czy inni lokalni liderzy. Najczęściej jednak agitowali nie na rzecz samego uczestnictwa w głosowaniu, ale za wyborem określonego zadania. Urzędy nie prowadziły także żadnych działań, które umożliwiłyby zainteresowanym osobom kontakt z wnioskodawcami, w celu dopytania o szczegóły ich propozycji.

Frekwencja podczas głosowania była bardzo różna. Zdecydowanie największa była w Pszczynie, gdzie w głosowaniu nad propozycjami wniosków wzięło udział aż 29537 mieszkańców z 41444 uprawnionych (71,3%). Tak wysoki udział mieszkańców w procesie głosowania wiązał się jednak z wątpliwościami wielu osób i mediów dotyczącymi uczciwości całego procesu. Zwracano uwagę na wielki wzrost zainteresowania budżetem obywatelskim, gdyż rok wcześniej w głosowaniu wzięło udział około 25% mieszkańców gminy, a także na to, że frekwencja w Pszczynie była nieporównywalna z sytuacją w innych polskich samorządach. W innych spośród monitorowanych gminach liczba osób, które wzięły udział



w wyborze wniosków, była znacznie mniejsza. Przykładowo w Bielsku-Białej wyniosła 6,5% (dla porównania, w pierwszej edycji budżetu obywatelskiego zagłosowało ponad 20% mieszkańców), w Chorzowie ok. 5%, a w Rudzie Śląskiej niecałe 3%.

Należy tu dodać, że na niską frekwencję w Bielsku-Białej i Rudzie Śląskiej mogła mieć wpływ mała liczba projektów dzielnicowych, które zostały złożone i przeszły przez procedurę weryfikacji. W Bielsku-Białej na terenie aż 13 osiedli nie przeprowadzono w ogóle głosowania, ponieważ po weryfikacji zostało w nich tylko po jednym projekcie. W Rudzie Śląskiej weryfikację pomyślnie przeszło jedynie 17 propozycji dotyczących zadań lokalnych. 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).

Tab. 3 Przegląd zasad i praktyki wyboru projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach

| JST           | Sposób wyboru  | Sposób głosowania     | Czas trwania głosowania                   | Uprawnieni                                | Publikacja wyników głosowania | Zasady ustalania listy rankingowej | Frekwencja | Odsetek głosów niewykorzystanych |
|---------------|--|-----------------------|---|---|-------------------------------|------------------------------------|------------|----------------------------------|
| Bielsko-Biała | głosowanie, po 1 głosie na ogólnomiejskie i osiedlowe            | internetowe, osobiste | 5 dni                                     | mieszkaniec miasta/osiedla w wieku 16 lat | tak                           | tak                                | 6,5%       | 22,3%                            |
| Chorzów       | głosowanie, 5 głosów   | internetowe, osobiste | nieokreślone w regulaminie, trwało 15 dni | mieszkaniec osiedla w wieku 16 lat*       | tak                           | nie                                | 5%         | 70%                              |
| Częstochowa   | głosowanie, po 10 punktów na projekty ogólnomiejskie i osiedlowe | internetowe, osobiste | 7 dni                                     | mieszkaniec miasta/osiedla w wieku 13 lat | tak                           | tak                                | 7,9%       |                                  |
| Jaworzno      | głosowanie, 1 głos   | internetowe, osobiste | nieokreślone w regulaminie, trwało 8 dni  | mieszkaniec osiedla w wieku 15 lat        | tak                           | tak                                | 12%        | 41%                              |
| Pszczyna      | głosowanie, po 3 głosy w każdej z dwóch kategorii                | internetowe, osobiste | 15 dni                                    | mieszkaniec miasta w wieku 16 lat         | tak                           | tak                                | 71%        | 56%                              |
| Ruda Śląska   | głosowanie, 1 głos na ogólnomiejskie i 2 na osiedlowe            | osobiste              | nieokreślone w regulaminie, trwało 22 dni | mieszkaniec miasta w wieku 16 lat         | tak                           | tak                                | 3%         | 52%**                            |

\* wiek głosujących nieokreślony w regulaminie

\*\* w głosowaniu ogólnomiejskim

### **3.3.5 Realizacja wybranych przedsięwzięć**

Kolejne dwa monitorowane przez nas etapy budżetu obywatelskiego, czyli realizacja wybranych przedsięwzięć i ewaluacja zastosowania procedury budżetu obywatelskiego, właściwie przez samorzady terytorialne nie są traktowane jako stałe elementy tej procedury. Z reguły regulaminy w większości przypadków kończą się na głosowaniu i wyborze zadań do realizacji. W przypadku realizacji etapu „realizacja przedsięwzięć” prawdopodobnie z uwagi na fakt, że większość zadań ma charakter inwestycyjny, a niepisany założeniem jest, że te realizują wyłącznie jednostki samorządu. Zaś w przypadku oceny, prawdopodobnie z uwagi na niską świadomość konieczności i przydatności oceny własnych działań.

Zakres zrealizowanego monitoringu obejmował następujące aspekty realizacji przedsięwzięć wybranych w ramach procedury budżetu obywatelskiego: informowanie o realizacji przedsięwzięć, udział pomysłodawców w realizacji przedsięwzięć, czy wreszcie oznakowanie (wizualizacja) przedsięwzięć jako zrealizowanych w ramach tej procedury<sup>29</sup>.

Wyniki przeprowadzonego monitoringu w 6 gminach województwa śląskiego pozwalają stwierdzić, że procedura budżetu obywatelskiego nie uwzględnia tego aspektu. W regulaminach większości z monitorowanych miast nie znaleźliśmy zapisów na temat realizacji przedsięwzięć wybranych w trakcie kolejnej edycji budżetu obywatelskiego, poza Jaworzniem, gdzie przewidziano obowiązek publikacji zbiorczej informacji o realizacji Jaworznickiego Budżetu Obywatelskiego (JBO) pod koniec roku kalendarzowego na stronie <http://www.jbo.jaworzno.pl/> i w formie komunikatu do mediów. Jednak monitorowane gminy podchodzą do tego aspektu dość elastycznie, starając się dostosować praktykę do oczekiwań otoczenia.

Przedsięwzięcia wybrane do realizacji w ramach monitorowanej edycji zostaną zrealizowane dopiero w 2015 r., dlatego też przyglądaliśmy się praktyce realizacji przedsięwzięć wybranych w edycji poprzedniej, co było możliwe w przypadku 5 gmin (poza Częstochową, która realizowała dopiero pierwszą edycję). W momencie sporządzania raportów z poszczególnych gmin wybrane w pierwszej edycji projekty we wszystkich miastach bądź zostały zrealizowane, bądź znajdowały się jeszcze na etapie realizacji (Bielsko-Biała). Jednak informuje się o tym w sposób niewystarczający. Nie we wszystkich miastach informacja na ten temat jest dostępna na stronach internetowych poświęconych budżetowi obywatelskiemu. Najpełniejszą informację (zawierającą podstawowe dane o realizacji budżetu obywatelskiego, obejmującą informacje na temat wykorzystania kwoty, realizacji poszczególnych zadań, ich administratorze<sup>30</sup>)

<sup>29</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 5 Realizacja projektów tabeli nr 5 Wdrożenie BO/BP „Narzędzia”.

<sup>30</sup> Dokument „Zbiorcza informacja z wykonania Jaworznickiego Budżetu Obywatelskiego w 2014 r.”.

[http://obywatelskibb.pl/aktualnosci/20150128/45/raport\\_z\\_realizacji\\_zwycieskich\\_zadan\\_budzetu\\_obywatelskiego\\_na\\_2014\\_rok.html](http://obywatelskibb.pl/aktualnosci/20150128/45/raport_z_realizacji_zwycieskich_zadan_budzetu_obywatelskiego_na_2014_rok.html).

publikuje Urząd Miasta Jaworzno, choć i tu przydałoby się uzupełnienie w postaci opisów projektowanych i faktycznie zrealizowanych przedsięwzięć<sup>31</sup>. Ciekawym rozwiązaniem była publikacja w mieście Ruda Śląska kwartalnego „Sprawozdania 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. znajdowała się każda z dziewięciu inwestycji wybranych przez mieszkańców. To dobra praktyka, dzięki której mieszkańcy mieli szansę śledzić na bieżąco losy wskazanych projektów<sup>32</sup>.

Faktycznie za realizację wybranych przedsięwzięć, szczególnie inwestycyjnych, odpowiedzialny jest w większości przypadków urząd miasta. To w jego strukturach przeprowadza się postępowania przetargowe, nadzoruje realizację budowy. Jednak sposób realizacji tego etapu w monitorowanych gminach jest zróżnicowany. W części z nich urząd kontaktuje się z autorami wybranych projektów. Jak skomentowano to w Jaworznie „Pomysłodawcy nie zostali pominięci przy realizacji własnych projektów. Jednostki zajmujące się realizacją zadań pozostawały w kontakcie z pomysłodawcą – Wnioskodawca uczestniczył w doprecyzowaniu zakresu rzeczowego na etapie projektu jak i realizacji.” Jednak częściej stosowaną praktyką jest jedynie informowanie Wnioskodawców o terminie rozpoczęcia realizacji wskazanych przez nich zadań oraz o ich harmonogramie. Jednak w niektórych przypadkach się tego nie robi, co szczególnie w sytuacji, gdy opis projektu jest dosyć krótki (jak ma to miejsce w Chorzowie), stwarza niebezpieczeństwo realizacji przedsięwzięcia istotnie odbiegającego od pierwotnego pomysłu.

Rozbieżność pomiędzy zrealizowanym przedsięwzięciem a jego projektem okazuje się sporym, choć nie do końca uświadomianym, szczególnie na etapie tworzenia mechanizmu budżetu obywatelskiego, problemem. Przyczyn rozbieżności może być wiele, np.:

- technologiczne: niemożliwość lub trudność realizacji zaplanowanego przedsięwzięcia w danej lokalizacji i/lub zaproponowanej technologii z uwagi na uwarunkowania, które ujawniają się dopiero na etapie podjęcia inwestycji;
- ekonomiczne: niemożliwość realizacji zadania w ramach oszacowanego kosztu z uwagi na niedostosowanie do stawek rynkowych;
- formalne: błędna weryfikacja projektu.

Pierwsze dwa skutkują ograniczaniem zakresu przedsięwzięcia, co w konsekwencji może rodzić wątpliwości uczestników procedury budżetu obywatelskiego, którzy mogą odnieść wrażenie, że „Nie to planowali, nie na to głosowali co wybudowano.” Natomiast trzecie może spowodować, że przedsięwzięcie wybrane do realizacji będzie niskiej jakości, realizowane niezgodnie ze standardami czy nawet

<sup>31</sup> Na etapie głosowania publikuje się listę tytułów projektów, co nie zawsze umożliwia orientację w zakresie przedsięwzięcia, zaś często – z różnych powodów – zakres wykonanego przedsięwzięcia istotnie różni się od jego planu.

<sup>32</sup> W późniejszym czasie „Sprawozdania” były jednak publikowane wyłącznie w BIP miasta, co nieco zmniejsza liczbę jego odbiorców.

przepisami prawa. To właśnie sygnalizowali uczestnicy debaty na temat raportu z monitoringu w Bielsku-Białej.

Zasadą jest oznaczenie zrealizowanych zadań logo budżetu obywatelskiego. To przykład właściwej polityki informowania, co ma istotne oddziaływanie uświadamiające, tak w zakresie samego budżetu obywatelskiego, podnoszenia kompetencji obywatelskich mieszkańców czy wzrostu świadomości odpowiedzialności za miasto.

Wydaje się zatem, że uwzględnienie w regulaminie budżetu obywatelskiego także etapu realizacji wybranych w procesie konsultacji społecznych przedsięwzięć jest niezbędne do prawidłowego przebiegu procedury, która nie powinna ograniczyć się jedynie do wskazania zadań do wykonania. Co więcej, także w ten etap powinni zostać włączeni mieszkańcy – przede wszystkim autorzy projektów do konsultacji wprowadzanych do niego zmian – wszyscy jako społeczni kontrolerzy, ale także (o ile to możliwe) jako ich współrealizatorzy, co niewątpliwie sprzyja zacieśnieniu ich więzi z lokalną wspólnotą.

### **3.3.6 Ewaluacja budżetu obywatelskiego**

Drugim z ważnych etapów budżetu obywatelskiego, którego nie uwzględniają jego regulaminy jest ocena już zrealizowanych edycji. Rosnąca z roku na rok popularność budżetów obywatelskich w polskich samorządach, ich powtarzalność, zwiększanie wielkości kwot, które oddaje się do wyłącznej decyzji mieszkańcom, a także konstrukcja tych mechanizmów (roczny okres obowiązywania), co w przypadku kontynuacji oznacza konieczność przygotowania kolejnego zestawu zasad, opracowania lub chociażby modyfikacji kolejnego regulaminu, stanowią dobry pretekst do oceny już zrealizowanych edycji. I to pod wieloma względami: jakości procedury, poprawności przebiegu, uzyskanych efektów (prawnych, ekonomicznych, inwestycyjnych, społecznych). Ewaluacja pozwala nie tylko wystawić cenzurkę, rozliczyć odpowiedzialnych, zidentyfikować plusy i minusy kolejnego rozdania budżetu obywatelskiego. Jej wyniki powinny także stanowić inspirację do namysłu nad celami, założeniami, sposobami realizacji i spodziewanymi rezultatami kolejnej (kolejnych) edycji. W monitoringu interesowały nas następujące aspekty tego etapu: przeprowadzenie ewaluacji, dokonanie zmian w regulaminie poprzez odpowiedzi na następujące pytania „Czy regulaminy budżetu obywatelskiego przewidują ocenę wdrożenia mechanizmów?” i „Czy, niezależnie od braku zapisów w regulaminach, dokonano oceny?”, „Czy, niezależnie od dokonywanej oceny, wprowadzono zmiany do regulaminów kolejnej edycji?”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera tabela nr 6 Ewaluacja BO/BP „Narzędzia”.

Wyniki przeprowadzonego monitoringu w 6 miastach województwa śląskiego pozwalają stwierdzić, że procedura budżetu obywatelskiego nie uwzględnia tego aspektu. W żadnym z analizowanych regulaminów budżetu obywatelskiego nie znaleźliśmy zapisów na temat ewaluacji wdrożenia mechanizmu i jego efektów<sup>34</sup>. Co jednak nie znaczy, że w żadnej z nich nie dokonano próby oceny poprzedniej edycji, choć jedynym z monitorowanych miast, w którym taką ocenę wykonano jest Jaworzno.

Ocena pierwszej edycji JBO była elementem procesu opracowania regulaminu edycji drugiej. Regulamin nie przewidywał ani procesu oceny, ani procedury tworzenia regulaminu nowej edycji, tym samym wszelkie podjęte działania miały charakter spontaniczny. Na potrzeby oceny pierwszej edycji zrealizowano, na przełomie 2013/2014, badanie ankietowe, które polegało na wysyłce formularza ankiety na adresy mailowe wszystkich wnioskodawców biorących udział w I edycji JBO oraz udostępnieniu go na stronie internetowej <http://www.jbo.jaworzno.pl/>. Otrzymano 119 wypełnionych ankiet. Wyniki badania zostały opracowane jedynie na potrzeby procesu zmiany regulaminu JBO i nie zostały upublicznione.

Właściwie nie znamy przyczyn, dla których samorządy nie dokonują oceny, poza krótkim okresem czasu pomiędzy dwoma kolejnymi edycjami (jak miało to miejsce w Bielsku-Białej, gdzie praktycznie jedna automatycznie przeszła w drugą).

Sytuacja po drugiej edycji w zakresie ewaluacji nie uległa zmianie.

Tym nie mniej samorządy projektując regulaminy kolejnej edycji budżetu obywatelskiego wykorzystują uwagi mieszkańców, choć (poza Jaworzniem, gdzie na kolejnym etapie prac nad regulaminem edycji zbiera się opinie mieszkańców do przygotowanej propozycji) nie prowadzą żadnych systematycznych działań mających na celu zbieranie uwag. Co więcej, nie tylko nie uruchamiają specjalnych kanałów, ale nawet nie informują o takiej możliwości. Tym samym wszelkie uwagi pod adresem mechanizmu budżetu obywatelskiego, jego realizacji i efektów to spontaniczne głosy mieszkańców.

Pomimo niedokonywania oceny realizacji poprzednich edycji każdy z monitorowanych samorządów wprowadził zmiany w regulaminie budżetu obywatelskiego. Czego, z uwagi na pionierski etap wdrażania tych mechanizmów w gminach, należało się spodziewać. Zmiany wynikały z uwzględnienia oczekiwań mieszkańców, konieczności doprecyzowania zasad, usunięcia błędów i luk w procedurze Często była to reakcja na pierwszą edycję i jej dysfunkcje (Bielsko-Biała) lub zmiany wymuszone przez nadzór Wojewody (Jaworzno<sup>35</sup>).

Ich zakres był różny – od kosmetycznego (np. Chorzów – zmiana liczby okręgów) po zasadnicze (np. Bielsko-Biała – wprowadzenie projektów ogólnomiejskich, ograniczenie maksymalnej wartości projektu i inne zmiany).

<sup>34</sup> Zresztą to zastrzeżenie nie dotyczy jedynie ewaluacji. Właściwie procedury w większości przypadków kończą się na głosowaniu i wyborze zadań do realizacji. Wyjątkowo odnoszą się do realizacji wybranych zadań.

<sup>35</sup> Podtrzymana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny decyzja kwestionująca zapisaną w regulaminie definicję uczestnika budżetu obywatelskiego.

## **Poniżej prezentujemy najważniejsze z wprowadzonych do mechanizmu budżetu obywatelskiego zmian w ramach poszczególnych płaszczyzn.**

### **1. Organizacja mechanizmu:**

- uregulowanie bądź doprecyzowanie w uchwale podstawowych aspektów mechanizmu budżetu obywatelskiego (zadanie publiczne, zadania ogólnomiejskie i lokalne, uczestnik konsultacji<sup>36</sup>, maksymalna wysokość projektowanego przedsięwzięcia, warunki merytorycznej dopuszczalności realizacji projektów), etapów jego realizacji (składanie i weryfikacja wniosków, głosowanie i wybór przedsięwzięć, promocja, harmonogram realizacji) (Bielsko-Biała, Jaworzno, Ruda Śląska<sup>37</sup>);
- wydzielenie projektów ogólnomiejskich i osiedlowych (Bielsko-Biała, Ruda Śląska);
- zmiana (zwiększenie) liczby okręgów konsultacji (Chorzów, Jaworzno, Ruda Śląska);
- zagwarantowanie środków w budżecie miasta i wieloletniej prognozie finansowej (Ruda Śląska);
- zmiana formatu załączników, m.in. w zakresie danych osobowych wnioskodawców, popierających i głosujących (Jaworzno).

### **2. Składanie projektów:**

- zmiana liczby popierających projekt (Bielsko-Biała, Ruda Śląska)<sup>38</sup>.

### **3. Weryfikacja**

- wprowadzenie etapu analizy zgłoszonych projektów (Chorzów);
- doprecyzowanie zasad modyfikacji wniosków na etapie weryfikacji (Jaworzno);
- doprecyzowanie zakresu opinii wydawanej przez Wydziały Urzędu Miasta weryfikujące możliwości realizacji projektów (Bielsko-Biała);
- uzupełnienie procedury o publikowanie wyników weryfikacji projektów (Jaworzno).

### **4. Wybór i głosowanie**

- zmiana sposobów głosowania (rezygnacja z głosowania internetowego (Ruda Śląska), korespondencyjnego, rezygnacja z głosowania w osiedlach z 1 pozytywnie zweryfikowanym projektem – Bielsko-Biała<sup>39</sup>);
- zniesienie arbitralności przy wyborze wniosków do realizacji (Ruda Śląska);

<sup>36</sup> Najczęściej zmianie podlegał wiek uczestników (obniżanie z 16 do 15 lub doprecyzowanie z „pełnoletniego” na 16), problem zameldowanie/zamieszkiwanie, ale także zawężenie listy uprawnionych do składania wniosków wyłącznie do osób fizycznych w wieku co najmniej 15 lat (Jaworzno).

<sup>37</sup> W przypadku Rudy Śląskiej do uchwały przeniesiono wiele zapisów, które w pierwszej edycji regulowało Zarządzenie Prezydenta Miasta.

<sup>38</sup> W pierwszym miesiącu zmniejszono liczbę popierających z 20 do 15, a w drugim zwiększono z 20 do 30.

<sup>39</sup> Drugą zmianę wprowadzono w trakcie realizacji kolejnej edycji budżetu obywatelskiego.

- zmiana puli głosów pozostających w gestii głosującego (Bielsko-Biała, Chorzów, Ruda Śląska)<sup>40</sup>;
- uregulowanie sposobu zagospodarowania tzw. „resztówek” (Bielsko-Biała<sup>41</sup>, Jaworzno, Ruda Śląska).

#### 5. Inne

- nagradzanie aktywnych uczestników procedury budżetu obywatelskiego – autorów projektów (Chorzów, Jaworzno).
  - określenie sposobu wyboru przedstawicieli Rad Osiedli do Zespołu ds. weryfikacji projektów (Bielsko-Biała);
  - zmniejszenie liczby miejsc publikacji informacji o wynikach weryfikacji i projektach wybranych do realizacji (Bielsko-Biała)<sup>42</sup>.

Jak zatem widać, pomimo braku formalnych zapisów monitorowane gminy dokonały oceny wdrożonych mechanizmów, choć częściej była to ocena ad hoc, wykonywana przede wszystkim na bazie uwag zgłaszanych przez osoby zaangażowane w realizację mechanizmu i jego użytkowników (kierowane pod adresem urzędu miasta głosy mieszkańców, wnioskodawców, organizacji pozarządowych), a tylko sporadycznie na w miarę usystematyzowanych zasadach i przy zastosowaniu opracowanych metod badawczych. Wyniki tej oceny najczęściej znajdują odzwierciedlenie w zmianach wprowadzanych do kolejnej edycji budżetu obywatelskiego na etapie tworzenia ich regulaminów lub czasem w trakcie jej trwania (Bielsko-Biała). To drugie rozwiązanie, choć nierzadko „w słusznej” sprawie, jednak trzeba uznać za niepożądane.

### **3.4 Problemy ogólne**

Realizacja budżetów obywatelskich to proces powiązany z wieloma aspektami funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego i lokalnej wspólnoty samorządowej. W zakresie problemowym monitoringu uwzględniono 3 – najważniejsze w opinii realizatorów – płaszczyzny: zasoby realizacji budżetu obywatelskiego, powiązanie z politykami miejskimi i efekty społeczne zastosowania mechanizmu.

Realizacja budżetu obywatelskiego w jakiegokolwiek formie nie jest możliwa bez zaangażowania odpowiednich zasobów: finansowych, ludzkich, organizacyjnych, technicznych i know-how. Stąd też na pierwszej płaszczyźnie interesowały nas odpowiedzi na następujące pytania: „Czy zabezpieczono środki na obsługę

<sup>40</sup> W pierwszej rezygnacja z puli punktów na rzecz pojedynczego głosu na wyróżnione rodzaje przedsięwzięć; w drugim obniżenie puli głosów w dyspozycji głosującego, w tej trzeciej ich zwiększenie.

<sup>41</sup> W tym przypadku zmiany dokonano w trakcie realizacji kolejnej edycji budżetu obywatelskiego.

<sup>42</sup> Usunięto punkty konsultacyjne.



mechanizmu?”, „Jakie kadry zostały zaangażowane do jego przeprowadzenia?”, „Jaką rolę w procesie odgrywała rada miasta i radni?”, „Jaką rolę w procesie odgrywały jednostki pomocnicze?”, „Jakimi kompetencjami w zakresie realizacji budżetu obywatelskiego legitymują się urzędnicy, którym powierzono to zadanie?”<sup>43</sup>

Na podstawie wykonanego monitoringu możemy stwierdzić, że regulaminy budżetów obywatelskich zasadniczo nie odnoszą się do tego aspektu mechanizmu. Nie jest on także uregulowany w innych, specjalnie w tym celu wydanych przepisach. W żadnej z monitorowanych gmin nie zabezpieczono środków na obsługę procedury budżetu obywatelskiego, w szczególności na prowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnych, to znaczy tego typu wydatki nie zostały zapisane w uchwale budżetowej żadnej z nich. Wydane na ten cel kwoty – od kilku do kilkudziesięciu tysięcy – zostały wygoszpodarowane z budżetów jednostek odpowiedzialnych za komunikację społeczną i promocję miasta. Stąd też w większości były one dość skromne. Z największym rozmachem kampania informacyjno-promocyjna prowadzona była w Bielsku-Białej, gdzie przygotowano dobrej jakości stronę internetową (kompletną, atrakcyjną, przyjazną), wydrukowano plakaty i ulotki. Okazała się także najbardziej kosztowną kampanią zrealizowaną w monitorowanych gminach<sup>44</sup>.

Podobnie jak w przypadku środków na obsługę, także dobór kadr do jego realizacji w żadnej z monitorowanych gmin nie został doprecyzowany. Przeprowadzenie mechanizmu budżetu obywatelskiego wymagało zaangażowania kilku zespołów ludzkich<sup>45</sup>:

- koordynację wszystkich działań związanych z tym zadaniem powierzano pracownikom różnych wydziałów, głównie promocji i komunikacji społecznej, ale także biuram rady miasta;
- w większości monitorowanych gmin regulaminy budżetu obywatelskiego było tworzone przez zespoły składające się wyłącznie z pracowników urzędu miasta, często pod kierunkiem sekretarza, do wyjątków należy aktywny udział w tym procesie radnych i jednostek pomocniczych (Bielsko-Biała<sup>46</sup>) czy mieszkańców<sup>47</sup> (Jaworzno);
- weryfikacja składanych projektów została powierzona przede wszystkim pracownikom wydziałów merytorycznych urzędu miasta, jednak w połowie monitorowanych gmin angażowano do nich także radnych, przedstawicieli

<sup>43</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 1 Zasoby realizacji BO/BP w tabeli nr 7 Problemy ogólne „Narzędzia”.

<sup>44</sup> Jej koszt oszacowano na około 36 000 zł.

<sup>45</sup> Ich liczebność zmienia się w trakcie postępów realizacji mechanizmu – rdzeń stanowiło kilka osób, na etapie weryfikacji w dużych miastach było to nawet kilkadziesiąt osób. Trudno oszacować liczebność zespołów odpowiedzialnych za wykonanie wybranych w procesie zadań.

<sup>46</sup> Radni byli inicjatorami budżetu obywatelskiego w mieście.

<sup>47</sup> W Pszczynie udział mieszkańców w tworzeniu regulaminu był deklaracyjny. Przedstawiciel pszczyńskiej organizacji pozarządowej w Zespole ds. ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania budżetu obywatelskiego w gminie Pszczyna na rok 2014 twierdzi, że nie wie, na jakich zasadach został wybrany do prac w zespole, o samej nominacji dowiedział się już po fakcie, a pomimo formalnego członkostwa w tym gremium nigdy nie otrzymał zaproszenia i nigdy nie brał udziału w żadnym jego spotkaniu, zaś cały regulamin został stworzony według jego wiedzy przez samych urzędników.”

jednostek pomocniczych (Bielsko-Biała), przedstawicieli organizacji pozarządowych (Chorzów), mieszkańców (Jaworzno).

Z zasady, zadania związane z budżetem obywatelskim były dodatkowymi obowiązkami powierzonymi pracownikom samorządowym, za które nie otrzymali specjalnej gratyfikacji.

Rada i radni w monitorowanych budżetach obywatelskich pełnią zróżnicowane role: od inicjatorów, aktywnych uczestników i kontrolujących (Bielsko-Biała, Jaworzno) do żadnej (Pszczyna, Chorzów).

W większości gmin, poza miastami Bielsko-Biała i Częstochowa, jednostki pomocnicze nie odgrywały żadnej roli w realizacji budżetu obywatelskiego. Po części dlatego, z powodu ich braku (Ruda Śląska, Jaworzno), ale także dlatego, że nie zostały wpisane w mechanizm (Chorzów, Pszczyna).

Dla większości urzędników, którym powierzono realizację budżetu obywatelskiego była to nowość. Najczęściej przystępując do niego nie posiadali żadnej specjalistycznej wiedzy w tym zakresie. Tę zaś czerpali głównie z Internetu, przeglądania regulaminów budżetów, doświadczeń i wypowiedzi z innych miast, które już wdrożyły ten mechanizm. Sporadycznie pracownicy podnosili swoją wiedzę uczestnicząc w konferencjach dotyczących budżetu obywatelskiego, lekturę poświęconych im publikacji i samokształcenie.

Budżet obywatelski powinien stanowić element długofalowej polityki funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, w tym także wspierania organizacji pozarządowych i aktywności społecznej mieszkańców, stąd też na drugiej płaszczyźnie interesowały nas odpowiedzi na następujące pytania: „Czy budżet obywatelski był zgodny z aktualnymi politykami gminy?“, „Czy budżet obywatelski został wpisany w proces tworzenia budżetu gminy?“, „Czy w momencie wdrożenia budżetu obywatelskiego zmieniła się pula środków na konkursy ofert na realizację zadań publicznych i/lub wdrożono nowe formy wsparcia aktywności mieszkańców?“<sup>48</sup>

W większości wypadków w zestawie kluczowych wymogów stawianych proponowanym do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego przedsięwzięciom są m.in.: zgodność z katalogiem zadań własnych gminy oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta. I często to właściwie jedyne odwołania do dokumentów programowych czy strategicznych obowiązujących w monitorowanych miastach. Sporadycznie regulaminy wskazują także na zgodność ogólnie z politykami publicznymi, nie tylko miejskimi (Bielsko-Biała).

Pierwsze edycje budżetów obywatelskich były często realizowane w trakcie danego roku, dlatego też pula środków oddanych do dyspozycji mieszkańcom miasta nie została wcześniej ujęta w uchwale budżetowej i pochodziła z rezerwy. W kolejnych edycjach, w których wyborze zadań dokonano w roku poprzedzającym rok ich realizacji, te kwoty zostały wpisane w uchwałę budżetową JST<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 2 BO/BP a polityki JST w tabeli nr 7 Problemy ogólne „Narzędzia”.

<sup>49</sup> Wprost o tym mówi par 1 pkt 2 Uchwały w sprawie Budżetu Obywatelskiego Miasta Ruda Śląska na rok 2015: „Zapewnić w Budżecie miasta Ruda Śląska oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej środki finansowe, które będą wydatkowe w ramach

Podjęcie realizacji budżetu obywatelskiego zasadniczo nie wpłynęło na jakość współpracy samorządu i organizacji pozarządowych. Jej dotychczasowe cele, formy czy zasoby nie zmieniły się istotnie – w niektórych przypadkach w celach współpracy uwzględniono aktywizację społeczności lokalnych (Jaworzno, Ruda Śląska). Wysokość puli środków przeznaczonych na realizację rocznego programu współpracy bądź wzrosła o nie więcej niż 10% (Chorzów, Ruda Śląska), bądź nie uległa zmianie<sup>50</sup> (Bielsko-Biała, Jaworzno). Nie zaobserwowano również pojawienia się nowych form współpracy, jak np. inicjatywa lokalna.

Wydaje się oczywiste, że wdrożenie mechanizmu budżetu obywatelskiego poza realizacją wybranych przedsięwzięć inwestycyjnych czy nieinwestycyjnych, powinno także zaowocować skutkami społecznymi. Stąd też na trzeciej płaszczyźnie interesowały nas odpowiedzi na następujące pytania: „Czy wdrożenie budżetu obywatelskiego w monitorowanych gminach przyczyniło się do wzrostu aktywności obywatelskiej (np. pojawiły się inicjatywy formalne/nieformalne wokół realizowanych przedsięwzięć)?”, „Czy mieszkańcy podejmowali działania na rzecz promocji swych pomysłów?”<sup>51</sup>

Ta płaszczyzna okazała się najtrudniejszą do zbadania w zaplanowany na etapie pilotażu sposób. Właściwie musimy stwierdzić, że nie dysponujemy żadną empiryczną wiedzą na ten temat, choć posiadamy sygnały, że przyczyniła się do zwiększenia aktywności już aktywnych mieszkańców (np. członków rad osiedli, naturalnych liderów lokalnych – Bielsko-Biała). W niektórych przypadkach, na poziomie obszarów konsultacyjnych (osiedli) obserwuje się samorzutnie zachodzące procesy o charakterze wspólnototwórczym (np. uzgadnianie priorytetów i zgłaszanych projektów, promowanie projektów i zachęcanie mieszkańców do głosowania, zainteresowanie realizowanymi zadaniami – Jaworzno). Jednak, szczególnie tam, gdzie mieszkańcy nie są włączeni w realizację budżetu obywatelskiego (poza oczywiście składaniem projektów i głosowaniem) lub tam, gdzie nie ma miejsca na konkurencję<sup>52</sup> tego typu procesy są trudne do zaobserwowania (Chorzów, Ruda Śląska, niektóre osiedla w Bielsku-Białej czy obszary konsultacyjne w Jaworznie).

Pomimo tego, często projektodawcy prowadzili działania aktywizujące i promujące własne projekty, m.in. za pośrednictwem własnych profili na Facebooku<sup>53</sup> i stron internetowych, tworzenie grup lobujących (Jaworzno)<sup>54</sup>, czy w inny sposób.

---

budżetu obywatelskiego”.

<sup>50</sup> Co jednak oznacza realny spadek, np. w stosunku do wysokości wydatków z budżetu miasta.

<sup>51</sup> Szczegółowe pytania do tego punktu zawiera część 3 Efekty społeczne realizacji BO/BP w tabeli nr 7 Problemy ogólne „Narzędzia”.

<sup>52</sup> Na przykład w tych dzielnicach, w których pod głosowanie podano tylko jeden projekt lub łączny koszt podanych pod głosowanie projektów nie przekracza dostępnej puli środków.

<sup>53</sup> W dwóch monitorowanych gminach w formie inicjatywy społecznej założono fanpage poświęcony mechanizmowi budżetu obywatelskiego.

<sup>54</sup> W tego typu działaniach wykorzystuje się m.in. formy marketingu bezpośredniego – wizyty w domach, „nagabywanie” wiernych po mszach itp. co jednak nie zawsze jest dobrze odbierane. Czasem, szczególnie w sytuacji, gdy osoba zachęcająca do głosowania postuluje się wypetnioną kartą (z zaznaczonym głosem), pojawiają się zarzuty o nadużywanie zaufania

Z uwagi na konstrukcję mechanizmów, w tym przypisanie ich realizacji (ze względu na obowiązujące przepisy prawa, ale także podejście do samorządności) wyłącznie organom i jednostkom samorządów terytorialnego na pierwszej i drugiej płaszczyźnie pytania były adresowane jedynie do samorządów.

## 4. Wnioski i rekomendacje

### 4.1 Wnioski

Typowy budżet obywatelski, to mechanizm konsultacji społecznych, dzięki któremu mieszkańcy w wieku minimum 16 lat mogą zdecydować (zaproponować i wybrać poprzez głosowanie) o realizacji przede wszystkim przedsięwzięcia inwestycyjnego, ale także o innym charakterze na terenie zamieszkiwanej gminy lub jej części, których łączny koszt nie przekroczy 1% wydatków z budżetu gminy w danym roku. Standardowo procedura obejmuje następujące etapy: składanie wniosków, ich weryfikację oraz głosowanie i wybór zadań. Natomiast nie obejmuje tworzenia regulaminu, realizacji wybranych zadań i oceny zrealizowanej edycji. Zakłada prowadzenie akcji informacyjno-promocyjnych, jednak nie stwarza warunków do publicznej dyskusji o problemach, wyzwaniach, priorytetach wspólnoty samorządowej. Ograniczenie zasięgu terytorialnego do części gminy (osiedla, obszaru konsultacyjnego) nie tylko nie wzmacnia procesów wspólnototwórczych, ale może potęgować fragmentaryzację miasta.

W praktyce aktywnie w tym mechanizmie uczestniczy co 1 000. mieszkańców składając projekty oraz co 10. uprawniony do głosowania. W wyniku zastosowania mechanizmu do realizacji wybiera się kilkanaście przedsięwzięć o różnym charakterze, zgodnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zlokalizowanych na terenie gminnym. Jednak z uwagi na fakt, że większość zadań ma charakter inwestycyjny, rola mieszkańców na etapie realizacji jest mocno ograniczona, co najwyżej konsultują dokonywane zmiany w pierwotnym projekcie. Konsultacje w ramach budżetu obywatelskiego (do etapu wyboru zadań włącznie) z reguły prowadzone są siłami wydziału urzędu miasta odpowiedzialnego za jego promocję. Najczęściej jest to kilkusobowy zespół urzędników, którym powierzono dodatkowe zadanie. Do tego na etapie weryfikacji wniosków dołączają pracownicy wydziałów merytorycznych oraz czasem mieszkańcy. I to właściwie jedyny moment uspołecznienia procesu. Nie szacuje się kosztów realizacji budżetu obywatelskiego (np. kampanii edukacyjno-promocyjnych). Te pokrywane są z budżetów wydziałów, którym powierzono to zadanie, stąd też wydaje się na ten

---

społecznego i fałszowanie wyników głosowania.

cel niewielkie, kilku-, kilkunastotysięczne kwoty. Zaś same kampanie polegają na realizacji dość typowych działań: prowadzeniu strony internetowej, akcji ulotowych i plakatowych, publikowaniu informacji w mediach.

#### **4.1.1 Przykłady dobrego i złego działania**

W trakcie monitoringu zidentyfikowaliśmy przykłady dobrego i złego działania poszczególnych budżetów obywatelskich. **Do przejawów dobrego działania zaliczyliśmy:**

1. W obszarze organizacji mechanizmu:

- przyjęcie regulaminu budżetu obywatelskiego uchwałą Rady Miasta, dzięki czemu zapewniona jest większa przejrzystość prac nad jego opracowaniem; zyskuje także większą rangę od tego, który wprowadzony jest wyłącznie zarządzeniem władzy wykonawczej (Bielsko-Biała, Jaworzno, Ruda Śląska);
- proces modyfikacji regulaminu, pomimo braku przyjętej procedury ich opracowania – na uwagę zasługuje jego uspołecznienie oraz postępowanie się badaniami opinii mieszkańców (Jaworzno).

2. W obszarze informowania i promowania budżetu obywatelskiego:

- właściwie zaprojektowaną i dobrze funkcjonującą stronę internetową, która pozwala zainteresowanym zapoznać się z zasadami funkcjonowania mechanizmu, wziąć w nim udział, dowiedzieć się (na bieżąco i z perspektywy czasu) o efektach kolejnej edycji (Bielsko-Biała);
- umieszczanie materiałów informacyjnych oraz urn, do których można było wrzucać propozycje projektów, w miejscach uczęszczanych przez mieszkańców, jak np. sklepy czy kościoły – dzięki temu zwiększono możliwości dotarcia z informacją o mechanizmie do wielu osób, do których w innym przypadku byłoby trudno dotrzeć (Chorzów);
- sprawozdania z realizacji przedsięwzięć wybranych w ramach budżetu obywatelskiego zawierające m.in.: szczegółową informację o rozdysponowaniu puli środków, realizacji wybranych projektów i zadań dodatkowych wykonanych z tzw. „resztówek”, które umożliwia zainteresowanym zorientowanie się w zakresie realizacji poszczególnych zadań, poznanie realizatora, administratora oraz zdobycie informację o kosztach realizacji zadania (Jaworzno, Ruda Śląska);
- wizualizację projektów zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego;
- organizowanie tematycznych lekcji wychowania obywatelskiego w klasach, w których uczniowie ukończyli 16 lat i tym samym mogli proponować własne wnioski i brać udział w głosowaniu<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Choć szkoda, że te lekcje miały raczej wymiar informacyjny (propagandowy) niż uświadamiający (obywatelski).

3. W obszarze składania projektów i wyboru przedsięwzięć do realizacji:

- nieskomplikowany sposób składania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego (Chorzów)<sup>56</sup>;
- dopuszczenie do głosowania wniosków, które bardzo ogólnie wskazywały miejsce realizacji proponowanego zadania, pomimo braku takiego zapisu w regulaminie<sup>57</sup>.

4. W obszarze uspołecznienia mechanizmu

- formalne i faktyczne włączenie rad osiedli i to na wielu etapach realizacji budżetu obywatelskiego, co niewątpliwie przyczynia się do przybliżenia mieszkańcom miasta samego mechanizmu, ale także wzmacnia jednostki pomocnicze (Bielsko-Biała).

**Natomiast do przejawów dysfunkcji zaliczyliśmy następujące działania:**

1. w obszarze organizacji mechanizmu:

- ogólnikowość regulaminu, który nie reguluje wielu ważnych kwestii związanych z realizacją budżetu obywatelskiego (np. nieokreślenie sposobu postępowania z wnioskami niepełnymi – Chorzów, brak kryteriów oceny wniosków – Ruda Śląska); to z pewnością komplikuje przygotowanie wniosków, ale także urzędnikom, którzy w wielu sytuacjach muszą sami podejmować decyzje bądź czasem wręcz postępować wbrew zasadom, żeby wyjść na przeciw oczekiwaniom mieszkańców (np. sprzeczność zapisów regulaminu z harmonogramem weryfikacji – Pszczyna);
- brak możliwości składania projektów ogólnomiejskich (Jaworzno, Chorzów, Pszczyna); to rozwiązanie powoduje, że tego typu problemy nie są podane pod decyzję (konsultacje) mieszkańców miasta, co w konsekwencji może wzmacniać procesy defragmentacji miasta, pogłębienia podziału na zbiorowości aktywne „niejako z natury” (np. te, które postulują utworzenie na ich terenie jednostek pomocniczych) i nieaktywne, spójone więziami społecznymi i zatowarowane;
- nierówne możliwości uczestnictwa w procesie budżetu obywatelskiego osób posiadających i nieposiadających dostępu do Internetu.

2. Na etapie realizacji budżetu obywatelskiego:

- dokonywanie zmian w regulaminie budżetu obywatelskiego w trakcie jego obowiązywania (Bielsko-Biała); zmiany dotyczyły dwóch aspektów: 1) rozdysponowania tzw. „resztówek” i 2) rezygnacji z głosowania w niektórych osiedlach; możliwości zmian nie przewidywał regulamin.

Skutki tych zmian okazały się zarówno korzystne, jak i niekorzystne. O ile pierwszą należy uznać, na płaszczyźnie idei, za pożądaną, choć można było wybrać także inne

<sup>56</sup> Cały wniosek mieścić się na jednej stronie, a mieszkańcy nie mieli obowiązku tworzyć kalkulacji budżetu.

<sup>57</sup> W Chorzowie do realizacji wybrano projekt pt.: „Budowa miejsc do parkowania w okolicy ul. Długiej, Jubileuszowej, Raclawickiej, Gagarina, Granicznej, Kaliny, Kochłowskiej”. Jak widać Wnioskodawca nie wskazał tu dokładnej lokalizacji wyżej wymienionych miejsc parkingowych, ani ich ilości. To znaczy, że wskazanie zakresu i konkretnej lokalizacji zadania zostało sędowane na Urząd Miasta.

rozwiązania<sup>58</sup>. Ten problem, który nie był uświadamiany w momencie uruchamiania pierwszej edycji, został w większości monitorowanych gmin uregulowany w regulaminach drugiej edycji.

Druga budzi istotne wątpliwości. Co prawda głosowanie nad 1 projektem w ustanowionej formule wydaje się nie mieć sensu, to jednak rezygnacja z głosowania w takiej sytuacji okazała się negatywnie wpływać na zaangażowanie mieszkańców Osiedli, w których tego głosowania nie było. Wprowadzoną zmianę można zatem uznać za dość nieszczęśliwą z punktu widzenia aktywizacji społeczności lokalnej.

3. W obszarze składania projektów i wyboru przedsięwzięć do realizacji:

- projekty instytucji publicznych (szkół, bibliotek, domów kultury<sup>59</sup>); problemy dwojakiego rodzaju: powszechność dostępu i większe możliwości wpływania na głosujących<sup>60</sup>;
- brak opisów (nawet w formie fiszek) projektów złożonych do budżetu obywatelskiego, co utrudnia ocenę poprawności ich weryfikacji, a także podjęcie decyzji co do oddania głosu;
- pozytywne zweryfikowanie projektów, które nie spełniają standardów (ustawowych) lub ich koszt jest źle wyliczony (nieoszacowany), co grozi realizacją przedsięwzięcia niskiej jakości lub w ograniczonym zakresie;
- końcowe rozstrzygnięcie, czyli „skonsumowanie” prawie całej puli budżetu obywatelskiego przez 1 zadanie (Bielsko-Biała)<sup>61</sup>;
- wybór projektów do realizacji stosunkowo niską liczbą głosów (np. poniżej 10 – Jaworzno)<sup>62</sup>;
- przebieg procesu głosowania, który z uwagi na słabe zabezpieczenia formalne narażony jest na liczne naruszenia zasad (np. zbieranie głosów pod już wypełnioną kartą), co zarówno wynika z analizy frekwencji wyborczej (Pszczyna), jak zgłaszali uczestnicy debat nad raportami. W tym przypadku podkreśla się znaczenie zaufania do mieszkańców (uczestników procesu budżetu obywatelskiego). Jak bowiem sygnalizowano w trakcie jednej z debat, mnożenie zabezpieczeń spowoduje, że „Będziemy mieć wybory, a funkcjonowanie budżetów obywatelskich zbliży się do sposobu realizacji programów współpracy samorządu i organizacji pozarządowych, których jakość jest wątpliwa.”

4. W obszarze uspołecznienia mechanizmu:

- niski stopień uspołecznienia budżetów obywatelskich, w szczególności na etapach opracowywania regulaminów, przygotowania projektów i ich wyboru, a także

<sup>58</sup> Podobnie należy ocenić arbitralną, nieuwzględnioną w regulaminie decyzję o zagospodarowaniu tzw. „resztówek” w Jaworznie w pierwszej edycji BO.

<sup>59</sup> Faktycznie zgłaszane przez osoby fizyczne w jakiś sposób powiązane z tymi instytucjami.

<sup>60</sup> W formie różnego rodzaju gratyfikacji, np. ocen z zachowania w przypadku szkół.

<sup>61</sup> W celu zapobieżenia tego typu sytuacjom dokonano zmian w regulaminie drugiej edycji budżetu obywatelskiego, przede wszystkim poprzez wyodrębnienie projektów ogólnomiejskich i osiedlowych oraz ograniczenie wysokości jednostkowego kosztu zadania.

<sup>62</sup> Pytaniem jest czy tego typu inicjatywy nie są zbyt niszowe?

promowania samej idei, jako procesów które powinny pełnić funkcję mechanizmu włączania mieszkańców we współzarządzanie miastem; w żadnym z monitorowanych miast nie organizuje się spotkań mieszkańców poświęconych dyskusji nad problemami miasta, publicznych prezentacji pomysłów na projekty i projektów podanych pod głosowanie, choć w Jaworznie organizuje się spotkania poświęcone ocenie i zgłaszaniu propozycji zmian w regulaminie mechanizmu;

- skłócenie społeczności – system wyboru przedsięwzięć do realizacji promuje największe jednostki (Pszczyna)<sup>63</sup>.

5. W obszarze informowania i promowania budżetu obywatelskiego:

- niewyodrębnienie środków na realizację budżetu obywatelskiego, co w pewnym stopniu wpływa na jakość działań informacyjno-promocyjnych (ograniczona skala i niska jakość);
- niska jakość i ograniczona zawartość większości stron internetowych poświęconych budżetowi obywatelskiemu;
- brak zapisów w regulaminach obligujących do informowania o przebiegu realizacji wybranych projektów oraz ewaluacji całego procesu. Procedury najczęściej kończą się na etapie wyboru zadań do realizacji i sposobie poinformowania o tym opinii publicznej. Wyjątkiem jest tu Jaworzno, gdzie co prawda zasady nie przewidują informowania o przebiegu realizacji wybranych projektów, natomiast przewidują publikację zbiorczej informacji o realizacji JBO pod koniec roku kalendarzowego na stronie <http://www.jbo.jaworzno.pl> i w formie komunikatu do mediów. Pomimo tego w niektórych badanych gminach publikowano informacje o stanie realizacji wybranych przedsięwzięć (Bielsko-Biała).

6. Problemy trudne do jednoznacznej oceny:

- w obszarze uspołecznienie mechanizmu: praktyka „ustawiania” przez różne grupy interesariuszy liczby projektów tak, żeby nie przekroczyć puli środków przypadających na osiedle, co gwarantuje ich realizację (likwiduje się konieczność głosowania). Z jednej strony można to uznać za pożądany przejaw deliberacji, ale jeśli ten proces dokonuje się w ograniczonym gronie uczestników może skutkować forsowaniem pomysłów tylko tego kręgu społecznego (bez możliwości kontroli społecznej), a w konsekwencji zabić samą ideę budżetu partycypacyjnego;
- w obszarze składania projektów i wyboru zadań: regulaminy nie przewidują możliwości odwołania przede wszystkim od wyniku weryfikacji wniosków, ale także głosowania, choć w niektórych monitorowanych gminach wprowadzenia takiego rozwiązania jest postulowane przez mieszkańców (Jaworzno); natomiast nie spotkaliśmy się z przypadkiem skorzystania z przysługującego na mocy postanowień Kodeksu Postępowania Administracyjnego upoważnienia do składania uwag, wniosków i zażaleń, czy formalnie skierowanego pod adresem urzędu protestu.

---

<sup>63</sup> Choć w tym wypadku wątpliwości budzi przebieg głosowania.



## **4.2 Rekomendacje**

### **4.2.1 Rekomendacje w zakresie mechanizmu budżetu obywatelskiego**

Uzupełniając listę zaleceń sformułowanych w rozdziałach poświęconych szczegółowej ocenie poszczególnych etapów realizacji budżetu obywatelskiego rekomenduje się także:

- 1) Wyznaczenie celu mechanizmu, w szczególności odniesienie do istniejących i planowanych strategii i polityk miejskich.
- 2) Spojrzenie na mechanizm z perspektywy gminy, wspólnoty samorządowej, jej zróżnicowanych problemów i stających przed nią wyzwań.
- 3) Uspółcześnienie procedury na każdym etapie jej realizacji.
- 4) Poddawanie procedury kontroli społecznej i okresowej oceny. Kompletny mechanizm budżetu obywatelskiego to proces o kilkuletnim horyzoncie czasowym (licząc od momentu opracowania zasad do wykonania wybranych w ramach konsultacji przedsięwzięć), tym samym trudno oczekiwać, że gminy realizujące drugą edycję będą dysponować wynikami ewaluacji jego zastosowania obejmującymi wszystkie etapy. To zresztą utrudnia roczny horyzont obowiązywania regulaminów budżetu obywatelskiego. Co więcej, z uwagi na złożoność samego procesu i jego efektów, w szczególności społecznych, odnoszących się do procesów aktywizacji mieszkańców, być może rokroczne wykonywanie ewaluacji nie jest uzasadnione. Tym nie mniej istotny wydaje się namysł nad już zrealizowanymi edycjami, wykraczający poza analizę podstawowych danych ilościowych czy identyfikację najbardziej dotkliwych „wpadek”. Zatem rekomenduje się uwzględnienie wykonywania oceny w regulaminie budżetu obywatelskiego. Ocena powinna być wykonywana publicznie, to znaczy możliwość udziału powinni mieć wszyscy zainteresowani mieszkańcy (indywidualni czy zorganizowani w organizacjach pozarządowych lub innych podmiotach życia publicznego aktywnych na terenie gminy) przy zastosowaniu włączających metod (raczej otwartych spotkań<sup>64</sup>, warsztatów niż jedynie internetowych, anonimowych ankiet), zaś jej wyniki, wnioski i rekomendacje oraz efekty (to znaczy zmiany wprowadzone do regulaminu budżetu obywatelskiego) publicznie znane. Dostęp do informacji o procesie oceny (czasie trwania – rozpoczęciu/zakończeniu, metodach realizacji, możliwości uczestnictwa, rezultatach) jest równie istotny jak dostęp do informacji o realizacji samego budżetu obywatelskiego.

Powyższe rekomendacje powinny przeciwdziałać wykorzystywaniu mechanizmu do kanalizowania aktywności, zaspokajania partykularnych interesów czy rozwiązywania jedynie bieżących problemów.

---

<sup>64</sup> Jak ma to miejsce w Jaworznie. Czy organizowanych w ramach projektu debat na wynikami monitoringu.

## **4.2.2 Rekomendacje w zakresie metodologii monitoringu budżetu obywatelskiego**

Pilotażowy etap realizacji projektu stworzył okazję do przetestowania podejścia do monitoringu i opracowanego narzędzia. Doświadczenia z badań przeprowadzonych w 6 miastach województwa śląskiego pozwalają na sformułowanie kilku rekomendacji pod adresem drugiego etapu realizacji projektu w 18 gminach w całej Polsce. **Poniżej lista tych rekomendacji:**

### **1. Dostęp do informacji publicznej**

W pilotażowym etapie realizacji projektu napotkaliśmy nieliczne problemy z dostępem do informacji. Co prawda nie stosowaliśmy formalnie procedury dostępu informacji publicznej, raczej staraliśmy się korzystać z metod badawczych (desk research, korespondencji e-mail, kontakcie telefonicznym), co wynikało z konstrukcji badania. Jednak nie zawsze przyniosło to pożądany skutek, z kilku miast (Chorzów, Pszczyna) nie uzyskaliśmy wszystkich informacji, które nas interesowały. Wydaje się zatem, że w niektórych przypadkach potrzebne są formalne wystąpienia o udostępnienie informacji publicznej. Choć warto pamiętać, że w sytuacji konieczności zastosowania trybu skargowego może to istotnie wydłużyć czas pozyskiwania danych. Wydaje się, że czasem brak danych jest równie cenną informacją jak dana, którą dysponujemy.

### **2. Realizacja monitoringu**

Pilotażowy etap projektu realizowany był przez zewnętrznych badaczy. Co ma swoje dobre i złe strony. Dobrą większy obiektywizm, złą mniejsza orientacja w faktycznym przebiegu budżetu obywatelskiego. O ile badanie z zewnątrz sprawdza się w przypadku oceny modelu założonego (zapisanego w dokumentach) i oficjalnych wyników, to nie sprawdza się w przypadku badania procesów społecznych dokonujących się w trakcie (i wokół samego budżetu obywatelskiego). Trudno zidentyfikować różne dysfunkcje na poszczególnych etapach procesu. Stąd też dobrym rozwiązaniem jest nawiązanie kontaktu z przedstawicielami lokalnej społeczności zainteresowanych monitorowaniem procesu lub choćby pełnieniem funkcji informatorów i komentatorów. Co pozwala także osiągnąć jeden z zaplanowanych rezultatów projektu, czyli zachęcenie wspólnot samorządowych do samokontroli sposobu realizacji budżetu obywatelskiego.

### **3. Narzędzie do monitoringu**

Wnioski wyływające z doświadczeń z pilotażowego etapu realizacji projektu, w szczególności z posługiwania się narzędziem, skłaniają do wprowadzeniu w nim korekt polegających na:

- uproszczeniu konstrukcji narzędzia – w szczególności zastąpienie (tam gdzie to uzasadnione) elementów opisowych listą kontrolną w sposób, który ułatwi posługiwanie się nim, ale nie pozbawi go waloru dokonywania oceny;

- modyfikacji zakresu gromadzonych informacji – usunięciu dublujących się danych, danych szczegółowych, nieistotnych z punktu widzenia oceny funkcjonowania budżetu obywatelskiego, a uzupełnieniu o informacje istotne (np. zgodność kosztu i zakresu zrealizowanego zadania z projektem).

## 5. Załączniki

### 5.1 Tabele

Tab. 4 Fotografia Budżetu Obywatelskiego Bielska-Białej

| JST   | Bielsko-Biała  |          |           |                                |          |           |
|---|--|----------|-----------|--------------------------------|----------|-----------|
| Dane  | Edycja pierwsza (2014)   |          |           | Edycja monitorowana (2015)     |          |           |
| Podstawa prawna   | Uchwała Rady Miejskiej   |          |           | Uchwała Rady Miejskiej         |          |           |
| <b>1. Budżet</b>  |  |          |           |                                |          |           |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)   | 2,0  |          |           | 3,75                           |          |           |
| 1.2 Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku wg uchwały budżetowej | 0,5%   |          |           | 0,5%                           |          |           |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków  | 99,5%  |          |           | 99,9%                          |          |           |
| <b>2 Typy projektów</b>   |  |          |           |                                |          |           |
| 2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne – nieinwestycyjne)                | nie uregulowane  |          |           | nie uregulowane                |          |           |
| 2.2 Ze względu na zasięg terytorialny (miejskie – osiedlowe)          | bez podziału   |          |           | miejskie i osiedlowe.          |          |           |
| <b>3. Projekty</b>  |  |          |           |                                |          |           |
| 3.1 Złożone   | Razem  | miejskie | osiedlowe | razem                          | miejskie | osiedlowe |
|   | 171  | nd       | nd        | 79                             | 32       | 47        |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane  | 108  | nd       | nd        | 62                             | 24       | 38        |
| 3.3 Wybrane do realizacji   | 3  | nd       | nd        | 33                             | 11       | 22        |
| 3.4 Zrealizowane  | W realizacji   |          |           | Planowana realizacja w 2015 r. |          |           |
| <b>4. Głosowanie</b>  |  |          |           |                                |          |           |
| 4.1 Liczba oddanych głosów  | 28 469   |          |           | 9 402                          |          |           |
| 4.2 Frekwencja  | 20,6%  |          |           | 6,5%                           |          |           |
| 4.3 Głosy nieważne  | 3 781  |          |           | 821                            |          |           |
| 4.4 Głosy niewykorzystane (tzw. „poziom frustracji uczestników”)      | 78%  |          |           | 22,3% <sup>65</sup>            |          |           |
| <b>5. System informowania o budżecie obywatelskim</b>                 |  |          |           |                                |          |           |
| 5.1 strona internetowa  | <a href="https://obywatelskibb.pl">https://obywatelskibb.pl</a>    |          |           |                                |          |           |
| 5.2 profile społecznościowe   | osobny nie, korzystano z ogólnomiejskiego                          |          |           |                                |          |           |
| 5.3 media   | tak, obce i własne   |          |           |                                |          |           |
| 5.4 inne formy  | spotkania informacyjne dla mieszkańców, akcje plakatowe i ulotkowe |          |           |                                |          |           |

<sup>65</sup> W głosowaniu ogólnomiejskim.

Tab. 5 Fotografia Budżetu Obywatelskiego Chorzowa

| JST<br>Dane   | Chorzów   |          |           |                                      |          |           |
|---|---|----------|-----------|--------------------------------------|----------|-----------|
|   | Edycja pierwsza (2013)  |          |           | Edycja monitorowana (2015)           |          |           |
| Podstawa prawna   | Zarządzenie Prezydenta  |          |           | Zarządzenie Prezydenta               |          |           |
| <b>1. Budżet</b>  |   |          |           |                                      |          |           |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)   | 1,6   |          |           | 2,1                                  |          |           |
| 1.2 Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku wg uchwały budżetowej | 0,30%   |          |           | 0,40%                                |          |           |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków  | 79,9%   |          |           | 142% <sup>66</sup>                   |          |           |
| <b>2 Typy projektów</b>   |   |          |           |                                      |          |           |
| 2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)                  | mieszczące się w kompetencjach gminy  |          |           | mieszczące się w kompetencjach gminy |          |           |
| 2.2 Ze względu na zasięg terytorialny (miejskie – osiedlowe)          | osiedlowe   |          |           | osiedlowe                            |          |           |
| <b>3. Projekty</b>  |   |          |           |                                      |          |           |
| 3.1 Złożone   | razem   | miejskie | osiedlowe | razem                                | miejskie | osiedlowe |
|   | 1445  | nd       | 1445      | 917                                  | nd       | 917       |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane  | 24  | nd       | 24        | 81                                   | nd       | 81        |
| 3.3 Wybrane do realizacji   | 4   | nd       | 4         | 7                                    | nd       | 7         |
| 3.4 Zrealizowane  | Zrealizowane  |          |           | Część w trakcie realizacji           |          |           |
| <b>4. Głosowanie</b>  |   |          |           |                                      |          |           |
| 4.1 Liczba oddanych głosów  | 5573 głosów (2823 ankiet)   |          |           | 21395 głosów (4531 ankiet)           |          |           |
| 4.2 Frekwencja  | 3,00%   |          |           | 5,00%                                |          |           |
| 4.3 Głosy nieważne  | bd  |          |           | bd                                   |          |           |
| 4.4 Głosy niewykorzystane (tzw. „poziom frustracji uczestników”)      | 71,00%  |          |           | 70,00%                               |          |           |
| <b>5. System informowania o budżecie obywatelskim</b>                 |   |          |           |                                      |          |           |
| 5.1 strona internetowa  | <a href="http://www.chorzow.eu/czym-jest-budzet-partycypacyjny.html">http://www.chorzow.eu/czym-jest-budzet-partycypacyjny.html</a> |          |           |                                      |          |           |
| 5.2 profile społecznościowe   |   |          |           |                                      |          |           |
| 5.3 media   |   |          |           |                                      |          |           |
| 5.4 inne formy  |   |          |           |                                      |          |           |

<sup>66</sup> Łączy koszt zakwalifikowanych do realizacji zadań wyniósł 2 992 568,88 zł, natomiast w budżecie Miasta Chorzowa na 2015 r. zaplanowano na ten cel kwotę 1 650 000 zł, co stanowi około 79% puli przewidzianej w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego Chorzowa.

Tab. 6 Fotografia Budżetu Partycypacyjnego w Częstochowie

| JST  | Częstochowa   |          |           |
|--|---|----------|-----------|
| Dane   | Pierwsza edycja (2015)  |          |           |
| Podstawa prawna  | Uchwała Rady Miejskiej  |          |           |
| <b>1. Budżet</b>   |   |          |           |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)  | 5, 738  |          |           |
| 1.2 Odsetek dochodów własnych budżetu JST <sup>67</sup>                        | 1%  |          |           |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków   |   |          |           |
| <b>2 Typy projektów</b>  |   |          |           |
| 2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)                           | mieszczące się w kompetencjach gminy  |          |           |
| 2.2 Ze względu na zasięg terytorialny (miejskie – osiedlowe)                   | miejskie i osiedlowe.   |          |           |
| <b>3. Projekty</b>   |   |          |           |
| 3.1 Złożone  | razem   | miejskie | osiedlowe |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane   |   | 59       |           |
| 3.3 Wybrane do realizacji  | 72  | 8        | 64        |
| 3.4 Zrealizowane   | Przewidziane do realizacji w 2015 r.  |          |           |
| <b>4. Głosowanie</b>   |   |          |           |
| 4.1 Liczba oddanych głosów   | 14 919  |          |           |
| 4.2 Frekwencja   | 7,9%  |          |           |
| 4.3 Głosy nieważne   | 52  |          |           |
| 4.4 Głosy niewykorzystane (tzw. „poziom frustracji uczestników”) <sup>68</sup> |   |          |           |
| <b>5. System informowania o budżecie obywatelskim</b>                          |   |          |           |
| 5.1 strona internetowa   | <a href="http://konsultacje.czestochowa.pl/">http://konsultacje.czestochowa.pl/</a>   |          |           |
| 5.2 profile społecznościowe  | <a href="https://www.facebook.com/events/1416381648616882/">https://www.facebook.com/events/1416381648616882/</a> <sup>69</sup> |          |           |
| 5.3 media  |   |          |           |
| 5.4 inne formy   |   |          |           |

<sup>67</sup> Zgodnie z uchwałą Rady Miasta w Częstochowie „od 2015 r. środki w ramach budżetu partycypacyjnego w Częstochowie będą wynosić 1% dochodów własnych budżetu miasta Częstochowy, ujętych w uchwale budżetowej według stanu na dzień 1 stycznia roku poprzedzającego.”

<sup>68</sup> Punkty, ponieważ każdy głosujący miał do dyspozycji po 10 pkt na projekty osiedlowe i miejskie.

<sup>69</sup> Inicjatywa społeczna.

Tab. 7 Fotografia Jaworznickiego Budżetu Obywatelskiego

| JST  | Jaworzno  |          |           |                                |          |           |
|--|---|----------|-----------|--------------------------------|----------|-----------|
| Dane   | Edycja pierwsza (2014)  |          |           | Edycja monitorowana (2015)     |          |           |
| 1. Podstawa prawna   | Uchwała Rady Miejskiej  |          |           | Uchwała Rady Miejskiej         |          |           |
| <b>1. Budżet</b>   |   |          |           |                                |          |           |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)  | 2,021   |          |           | 2,9                            |          |           |
| 1.2 Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku wg uchwały budżetowej          | 0,5%  |          |           | 0,75%                          |          |           |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków   | 89,8%   |          |           | 95,8%                          |          |           |
| <b>2 Typy projektów</b>  |   |          |           |                                |          |           |
| 2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)                           | nie uregulowane   |          |           | nie uregulowane                |          |           |
| 2.2 Ze względu na zasięg terytorialny (miejskie – osiedlowe)                   | osiedlowe   |          |           | osiedlowe                      |          |           |
| <b>3. Projekty</b>   |   |          |           |                                |          |           |
| 3.1 Złożone  | razem   | miejskie | osiedlowe | razem                          | miejskie | osiedlowe |
|  | 105   | nd       | 105       | 99                             | nd       | 99        |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane   | 55  | nd       | 55        | 93                             | nd       | 93        |
| 3.3 Wybrane do realizacji  | 15  | nd       | 15        | 29                             | nd       | 29        |
| 3.4 Zrealizowane   | zrealizowane wybrane plus dodatkowych 15 z tzw. „resztówek”   |          |           | planowana realizacja w 2015 r. |          |           |
| <b>4. Głosowanie</b>   |   |          |           |                                |          |           |
| 4.1 Liczba oddanych głosów   | 14 595  |          |           | 9 740                          |          |           |
| 4.2 Frekwencja <sup>70</sup>   | 18%   |          |           | 12%                            |          |           |
| 4.3 Głosy nieważne   | 1 195   |          |           | 713                            |          |           |
| 4.4 Głosy niewykorzystane <sup>71</sup> (tzw. „poziom frustracji uczestników”) | 61,5%   |          |           | 41%                            |          |           |
| <b>5. System informowania o budżecie obywatelskim</b>                          |   |          |           |                                |          |           |
| 5.1 strona internetowa   | <a href="http://www.jbo.jaworzno.pl/">http://www.jbo.jaworzno.pl/</a>   |          |           |                                |          |           |
| 5.2 profile społecznościowe  | <a href="https://www.facebook.com/pages/Jaworznicki-Bud%C5%BCet-Obywatelski-G%C5%82osowanie/541615529227631">https://www.facebook.com/pages/Jaworznicki-Bud%C5%BCet-Obywatelski-G%C5%82osowanie/541615529227631</a> <sup>72</sup> |          |           |                                |          |           |
| 5.3 media  | tak, w tym własne   |          |           |                                |          |           |
| 5.4 inne formy   | spotkania informacyjne dla mieszkańców, banery na portalach społecznościowych   |          |           |                                |          |           |

<sup>70</sup> Podana przez UM Jaworzno.

<sup>71</sup> Średnia, w poszczególnych obszarach zróżnicowana: od 0% do 65% (edycja 2015).

<sup>72</sup> Inicjatywa społeczna.

Tab. 8 Fotografia Budżetu Obywatelskiego w Pszczynie

| JST<br>Dane   | Pszczyna  |          |           |                                    |          |           |
|---|---|----------|-----------|------------------------------------|----------|-----------|
|   | Edycja pierwsza (2014)  |          |           | Edycja monitorowana (2015)         |          |           |
| 1. Podstawa prawna  | Zarządzenie Burmistrza  |          |           | Zarządzenie Burmistrza             |          |           |
| <b>1. Budżet</b>  |   |          |           |                                    |          |           |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)   | 0,5   |          |           | 2                                  |          |           |
| 1.2 Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku wg uchwały budżetowej | 0,30%   |          |           | 1,30%                              |          |           |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków  |   |          |           |                                    |          |           |
| <b>2 Typy projektów</b>   |   |          |           |                                    |          |           |
| 2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)                  |   |          |           | Inwestycyjne, społeczno-kulturalne |          |           |
| 2.2 Ze względu na zasięg terytorialny (miejskie – osiedlowe)          | bez podziału  |          |           | bez podziału                       |          |           |
| <b>3. Projekty</b>  |   |          |           |                                    |          |           |
| 3.1 Złożone   | razem   | miejskie | osiedlowe | razem                              | miejskie | osiedlowe |
|   | 38  | 38       |           | 101                                | 101      |           |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane  | 34  | 34       |           | 85                                 | 85       |           |
| 3.3 Wybrane do realizacji   | 5   | 5        |           | 15                                 | 15       |           |
| 3.4 Zrealizowane  | w realizacji  |          |           | planowana realizacja w 2015 r.     |          |           |
| <b>4. Głosowanie</b>  |   |          |           |                                    |          |           |
| 4.1 Liczba oddanych głosów  | 10 477  |          |           | 29 537                             |          |           |
| 4.2 Frekwencja  | 25,00%  |          |           | 71,00%                             |          |           |
| 4.3 Głosy nieważne  | 37  |          |           |                                    |          |           |
| 4.4 Głosy niewykorzystane (tzw. „poziom frustracji uczestników”)      |   |          |           | 56,00%                             |          |           |
| <b>5. System informowania o budżecie obywatelskim</b>                 |   |          |           |                                    |          |           |
| 5.1 strona internetowa  | <a href="http://www.obywatelski.pszczyna.pl/">http://www.obywatelski.pszczyna.pl/</a> |          |           |                                    |          |           |
| 5.2 profile społecznościowe   | nie   |          |           |                                    |          |           |
| 5.3 media   | tak   |          |           |                                    |          |           |
| 5.4 inne formy  | spotkania sołeckie, broszura informacyjna, film promocyjny                            |          |           |                                    |          |           |



Tab. 9 Fotografia Budżetu Obywatelskiego w Rudzie Śląskiej

| JST   | Ruda Śląska                |          |           |   |          |           |
|---|----------------------------|----------|-----------|---|----------|-----------|
| Dane  | Edycja pierwsza (2014)     |          |           | Edycja monitorowana (2015)  |          |           |
| 1. Podstawa prawna  | Zarządzenie Prezydenta     |          |           | Uchwała Rady Miejskiej  |          |           |
| <b>1. Budżet</b>  |                            |          |           |   |          |           |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)   | 2                          |          |           | 2,375   |          |           |
| 1.2 Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku wg uchwały budżetowej | 0,30%                      |          |           | 0,40%   |          |           |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków  | 99,9% <sup>73</sup>        |          |           |   |          |           |
| <b>2 Typy projektów</b>   |                            |          |           |   |          |           |
| 2.1 Ze względu na cel (inwestycyjne/nieinwestycyjne)                  | inwestycyjne lub remontowe |          |           | inwestycyjne lub remontowe  |          |           |
| 2.2 Ze względu na zasięg terytorialny (miejskie – osiedlowe)          | osiedlowe                  |          |           | miejskie i osiedlowe  |          |           |
| <b>3. Projekty</b>  |                            |          |           |   |          |           |
| 3.1 Złożone   | razem                      | miejskie | osiedlowe | razem   | miejskie | osiedlowe |
|   | 95                         | nd       | 95        | 44  |          |           |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane  | 27                         | nd       | 27        | 29  | 12       | 17        |
| 3.3 Wybrane do realizacji   | 9                          | nd       | 9         | 18  | 1        | 17        |
| 3.4 Zrealizowane  | w realizacji               |          |           | planowana realizacja w 2015 r.  |          |           |
| <b>4. Głosowanie</b>  |                            |          |           |   |          |           |
| 4.1 Liczba oddanych głosów  | 3438                       |          |           | 3639  |          |           |
| 4.2 Frekwencja  | 3%                         |          |           | 3%  |          |           |
| 4.3 Głosy nieważne  | 157                        |          |           | 14  |          |           |
| 4.4 Głosy niewykorzystane (tzw. „poziom frustracji uczestników”)      | 43,00%                     |          |           | 52% <sup>74</sup>   |          |           |
| <b>5. System informowania o budżecie obywatelskim</b>                 |                            |          |           |   |          |           |
| 5.1 strona internetowa  |                            |          |           | <a href="http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski">http://www.rudaslaska.pl/budzet-obywatelski</a> |          |           |
| 5.2 profile społecznościowe   |                            |          |           | osobny nie, korzystano z ogólnomiejskiego   |          |           |
| 5.3 media   |                            |          |           | tak, w tym własne   |          |           |
| 5.4 inne formy  |                            |          |           | spotkania Prezydent z mieszkańcami, lekcje wychowania obywatelskiego                                  |          |           |

<sup>73</sup> Po korekcie wynikającej z przesunięcia realizacji 1 zadania na rok następny.

<sup>74</sup> W głosowaniu ogólnomiejskim.

Objaśnienia do tabeli 9:

**Frekwencja** – w stosunku do liczby uprawnionych do głosowania w wyborach 16 listopada 2014 r. Faktycznie jest niższa z uwagi na fakt, że w głosowaniu mogą brać udział osoby młodsze niż uprawnione do udziału w wyborach samorządowych.

**Pozytywnie zweryfikowane** – liczba projektów podanych pod głosowanie.

**Wykorzystanie puli środków** – po uwzględnieniu wszelkich korekt, w tym w zakresie podziału tzw. „resztówek”.

**Zrealizowane** – na moment sporządzenia raportu z badanej JST

## **5.2 Narzędzie do oceny projektowania, wdrażania i ewaluacji mechanizmu budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego w samorządzie lokalnym**

Narzędzie do oceny budżetu obywatelskiego / partycypacyjnego (BO / BP) w samorządzie lokalnym (JST) to zestaw pytań, odpowiedzi na które pozwolą zorientować się w stopniu poprawności opracowania mechanizmu, jego wdrożenia (składania, wyboru i realizacji projektów) oraz oceny uzyskanych efektów (zrealizowanych projektów, wzrostu aktywności społecznej mieszkańców) oraz uspołecznienia tego procesu.

Narzędzie ma charakter otwarty, to znaczy wskazuje kierunek zainteresowania mechanizmem, wyznacza podstawowe kategorie i proponuje najważniejsze pytania, natomiast pozostawia potencjalnym użytkownikom swobodę w dopasowaniu zakresu monitoringu i sposobu jego realizacji do potrzeb i możliwości monitorującego i poddanego badaniu środowiska.

Jego budowa umożliwia monitorowanie realizacji mechanizmu Budżetu partycypacyjnego zarówno na bieżąco, jak i ex-post.

### **1. Metodologia badania**

*Krótki opis podjętych działań badawczych:*

- *charakterystyka badanego podmiotu (JST, liczba ludności, wielkość budżetu, w tym na badaną edycję BO / BP, edycja BO / BP);*
- *czas realizacji badania;*
- *zastosowane metody, techniki i narzędzia oraz ich efekty (liczba formularzy, ankiet, wywiadów itp.);*
- *charakterystyka respondentów badania;*
- *problemy napotkane w trakcie badania (np. w zakresie dostępu do informacji publicznej, skontaktowania się z osobami odpowiedzialnymi za BO / BP) i sposób ich rozwiązania.*

## **2. Odpowiedzi na pytania badawcze**

- Czy zasady BO / BP w badanej JST są zgodne z przepisami prawa regulującymi funkcjonowanie administracji publicznej i samorządów terytorialnych w Polsce (dostęp do informacji publicznej, równość wobec prawa, planowanie strategiczne i inne)?
- Czy BO / BP w badanej JST jest realizowany zgodnie z jego założeniami (zgodność z Regulaminem lub innym dokumentem o podobnym charakterze)?
- Czy realizacja BO / BP w badanej JST spełnia wymogi uspołecznienia, poszanowania procedur demokratycznych i inne na każdym z etapów?
- Czy realizacja BO / BP w badanej JST ma znaczenie wspólnototwórcze (przyczynia się do zwiększenia aktywności społecznej, wzmacnia, integruje wspólnotę lokalną/samorządową)?
- Czy BO / BP w badanej JST spełnia wymogi dobrej praktyki? Jeśli tak, to w jakim zakresie?
- Czy mechanizm BO / BP uwzględnia dokonywanie okresowej oceny jego funkcjonowania?
- Czy w BO / BP w badanej JST zidentyfikowano przykłady dobrego działania mechanizmu? Czy w BO / BP w badanej JST stwierdzono występowanie dysfunkcji? Jeśli tak, to jakich (identyfikacja sposobów obchodzenia regulaminu, innych)?
- Czy zasady BO / BP umożliwiają rozstrzygnięcie wątpliwości (w zakresie składania wniosków, ich, głosowania, wyboru i realizacji wybranych projektów)?

## **3. Wprowadzenie – kontekst uruchomienia Budżetu partycypacyjnego w badanym samorządzie**

*Krótki rys historyczny BO / BP w badanej JST.*

#### 4. Projektowanie BO / BP

|  |   |
|--|---|
| <b>1. Procedura tworzenia Zasad (regulaminu) organizacji BO / BP</b>                 |   |
| 1.1  | Czy istnieje i jest publicznie dostępna? <i>(forma i miejsce udostępnienia)</i>   |
| 1.2  | Czy wyznaczono osobę odpowiedzialną za opracowanie procedury? <i>(funkcja w strukturze JST)</i>   |
| <b>2. Uspółcześnienie procedury tworzenia Zasad (regulaminu) organizacji BO / BP</b> |   |
| 2.1  | Czy jest tworzona przez osoby reprezentujące różne środowiska? Jakież?  |
| 2.2  | Czy informacja o pracach nad procedurą <i>(kto i kiedy brał w nich udział oraz czy osoby spoza tego grona mieli możliwość zgłaszania do niej uwag)</i> została opublikowana? <i>(forma, miejsce i czas publikacji)</i>  |
| 2.3  | Czy opracowana procedura została poddana konsultacjom społecznym? <i>(forma konsultacji, ich wynik, publikacja wyników)</i>   |
| <b>3. Zespół ds. BO / BP</b>   |   |
| 3.1  | Czy istnieje Zespół ds. BO / BP? <i>Jeśli nie, to dlaczego?</i>   |
| 3.2  | W oparciu o jakie zasady działa Zespół? <i>(zarządzenia burmistrza, regulamin pracy, inne)</i><br>Jakie są kompetencje zespołu?   |
| 3.3  | Na jakich zasadach następuje rekrutacja członków Zespołu? <i>(instytucje i środowiska oraz formy zgłaszania kandydatur, dokonywania wyboru członków)</i>  |
| 3.4  | Jaki jest skład Zespołu? <i>(liczba członków, reprezentowane instytucje i środowiska)</i><br>Czy skład Zespołu jest publicznie znany? <i>(forma, miejsce i czas publikacji)</i>   |
| 3.5  | W jaki sposób pracuje Zespół? <i>(forma i częstotliwość spotkań, frekwencja)</i><br>Czy prace Zespołu są rejestrowane, a protokoły upubliczniane? <i>(forma, czas i miejsce upubliczniania)</i><br>Jakie są efekty tej pracy Zespołu? <i>(konkretne rezultaty, np. procedura, zmiany procedury, inne)</i>   |
| 3.6  | W jaki sposób informuje się o pracach Zespołu?<br><i>(forma, czas – na ile przed spotkaniem Zespołu? i miejsce upubliczniania)</i>  |
| 3.7  | Czy spotkania Zespołu są otwarte dla osób spoza jego grona?<br>Czy w pracach zespołu mogą brać udział osoby spoza Zespołu?<br>Czy o takiej możliwości informowano w ogłoszeniach o spotkaniach Zespołu?<br>Czy zapraszano imiennie takich uczestników <i>(np. eksperci, reprezentanci określonych środowisk)</i> ?<br>Czy ci uczestnicy mogli zgłaszać uwagi i pytania? |
| <b>4. Przyjęcie Zasad (regulaminu) organizacji BO / BP</b>                           |   |
| 4.1  | W jaki sposób przyjęto Zasady BO / BP   |
| 4.2  | Czy w procedurze określono pulę środków na BO / BP i jego poszczególne komponenty   |

## 5. Wdrożenie BO / BP

| <b>1. System informacji o BO / BP</b> |  |
|---------------------------------------|--|
| 1.1                                   | Czy w zasadach określono politykę informowania o BO / BP?  |
| 1.2                                   | Czy prowadzono kampanię promocyjną BO / BP? <i>(forma, czas, budżet)</i>   |
| 1.3                                   | Czy istnieje strona internetowa BO / BP?<br>Czy informacje o najważniejszych etapach BO / BP publikowano na stronie głównej urzędu czy jedynie w dedykowanej stronie/zakładce?<br>Czy założono profil BO / BP na portalach społecznościowych? <i>aktualizacja, liczba śledzących</i><br>Czy na stronie internetowej poświęconej BO / BP dostępne są dane dotyczące poprzednich edycji?   |
| 1.4                                   | Czy wydano i dystrybuowano materiały promocyjne <i>(broszury, ulotki, plakaty i inne)</i><br><i>Ocena jakości materiałów: analiza języka, ważności treści, dostępności (przyswajalności) informacji. Autor(rzy) treści i grafik.</i><br>W jaki sposób dystrybuowano te materiały? <i>(czas, miejsce, forma – papierowa, online, efektywność systemu dystrybucji – stopień rozdysponowania materiałów)</i>  |
| 1.5                                   | Czy organizowano spotkania informacyjno-promocyjne BO / BP? Czy spotkania się odbywały?<br>Kto był ich organizatorem? <i>(czy tylko Urząd, czy np. na wniosek Urzędu także rady osiedli, organizacje pozarządowe)</i><br>W jakich terminach były organizowane i jaki był czas ich trwania?<br>W jaki sposób informowano o spotkaniach? Jaka była tematyka spotkań? <i>(wyłącznie promocja BO / BP, sprawy formalne związane z udziałem w BO / BP – składanie wniosków, głosowanie, dyskusja mieszkańców nad potrzebami miasta/dzielnicy)</i><br>Kto prowadził spotkania? Kto występował? <i>(np. urzędnicy, którzy wyjaśniali pewne kwestie, członkowie Zespołu ds. BO / BP)</i><br>Jaka była frekwencja? Czy opublikowano relacje ze spotkań? |
| 1.6                                   | Czy ukazywały się publikacje o BO / BP w lokalnych mediach?  |
| 1.7                                   | Czy wyznaczono osoby odpowiedzialne za kampanię informacyjną w sprawie BO / BP <i>prowadzenie strony i profil, opracowanie materiałów informacyjnych, kontakty z mediami (funkcja, wydział Urzędu)</i>   |
| <b>2. Przygotowanie projektów</b>     |  |
| 2.1                                   | Czy określono zasady przygotowania projektów?<br>Jakie zasady obowiązywały w badanym okresie?  |
| 2.2                                   | Czy udzielano wsparcia potencjalnym wnioskodawcom?<br>Jeżeli tak, to w jakiej formie? <i>(doradztwo, spotkania, konsultacje projektów FAQ na stronie poświęconej BO / BP, dodatkowe informacje pomocne przy opracowaniu projektów, np.: przykładowe cenniki, diagnozy itp.)</i><br>Czy informowano o możliwości skorzystania ze wsparcia? <i>(formy, terminy, miejsc doradztwa i inne)</i><br><i>Ocena funkcjonowania systemu (aktualność, rzetelność informacji poradniczych, np. w FAQ, korzystanie z systemu – liczba pytań, czas udzielania odpowiedzi na pytania mieszkańców)</i>   |
| 2.3                                   | Czy etap opracowania projektów był uspołeczniony?<br>Czy organizowano formalne i/lub nieformalne spotkania mieszkańców poświęcone dyskusji nad pomysłami?<br><i>miejsca, pory spotkań, sposób informowania o spotkaniach, sposób zorganizowania spotkań (patrz pkt 1.5)</i>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>Czy funkcjonowały fora internetowe, na których mieszkańcy mogli dyskutować o swoich pomysłach?<br/>Czy zapewniono możliwość kontaktu z wnioskodawcami?</p>   |  |
| <b>3. Zgłaszanie i weryfikacja projektów</b> |   |  |
| 3.1  | <p>Czy zasady określały termin składania projektów?<br/>Czy poinformowano o rozpoczęciu i zakończeniu przyjmowania oraz liczbie złożonych projektów?<br/>Czy dokonywano zmian (<i>wydłużenia, skrócenia</i>) w kalendarzu składania wniosków? Jeśli tak, to dlaczego?<br/>Czy możliwość wprowadzania zmian przewidywały zasady organizacji BO / BP?</p>   |  |
| 3.2  | <p>Czy opublikowano listę złożonych projektów wraz z ich opisami?<br/><i>Czy składane propozycje były publikowane na bieżąco czy dopiero po upływie terminu ich składania?</i><br/>Czy upubliczniono dane wnioskodawcy<br/>Czy umożliwiono kontakt z wnioskodawcami?<br/><i>Czy na tym etapie zaobserwowano odstępstwa od przyjętych zasad i w jaki sposób je rozwiązywano?</i></p>   |  |
| 3.3  | <p>Jak przebiegała weryfikacja złożonych projektów?<br/>Czy w Regulaminie określono zasady weryfikacji formalnej i merytorycznej?<br/>Czy określono harmonogram weryfikacji i czy został on dotrzymany?<br/>Czy wskazano dokonujących weryfikacji?<br/>Czy umożliwiono projektodawcom dokonywanie modyfikacji na etapie weryfikacji? Jeśli tak, to jakich i w jakim czasie?<br/>Czy dopuszczono możliwość modyfikacji projektu przez operatora BO / BP? Jeśli tak to w jakim zakresie i czasie?<br/><i>Czy informowano wnioskodawców o wprowadzonych zmianach? Czy wprowadzenie zmiany wymagało zgody wnioskodawcy?</i><br/><i>Jaki odsetek projektów odrzucono na etapie weryfikacji formalnej i merytorycznej?</i><br/>Czy przewidziano możliwość odwołania od negatywnej weryfikacji? <i>Jeśli tak, to do kogo i w jakim czasie?</i><br/>Czy informowano projektodawców o wyniku weryfikacji, w szczególności o powodach odrzucenia projektu(ów)?<br/><i>Czy na tym etapie zaobserwowano odstępstwa od przyjętych zasad i w jaki sposób je rozwiązywano?</i></p> |  |
| 3.4  | <p>Czy weryfikacja projektów była uspołeczniona?<br/>Czy informowano o rozpoczęciu, zakończeniu i wynikach weryfikacji projektów? Jeśli tak, to w jaki sposób?<br/>Czy opublikowano listy projektów:<br/>- odrzuconych z przyczyn formalnych i merytorycznych wraz z uzasadnieniem,<br/>- listy projektów, w których dokonano modyfikacji (o ile procedura to dopuszczała),<br/>- listy projektów zakwalifikowanych do głosowania wraz z opisami?</p>   |  |
| <b>4. Wybór projektów</b>                    |   |  |
| 4.1  | <p>Czy zasady określały sposób wyboru projektów do realizacji?<br/>- forma wyboru (np. głosowanie, ranking, inne),<br/>- uprawnieni,<br/>- sposób oddawania głosu (Internet, osobiście - urna, wyszczególnienie miejsc głosowania –korespondencyjnie, inne),<br/>- określenie minimalnej liczby głosów do ważności wyboru.</p>  |  |

|     |   |  |
|-----|---|--|
| 4.2 | <p>Jak przebiegał wybór projektów do realizacji? <i>formy, miejsca, czas i pory głosowania; różnorodność miejsc głosowania osobistego przeciwdziałające wykluczeniu niektórych grup potencjalnych głosujących: instytucje władzy (urząd miasta, siedziby jednostek pomocniczych), kultury (domy kultury, biblioteki), edukacji (szkoły, przedszkola, świetlice); pomocy społecznej (OPS, DPS), sportu (OSiR), inne (jakie?)</i></p> <p>Czy dopuszczono wyłącznie głosowanie bezpośrednie czy możliwe było oddanie głosu za pośrednictwem osób trzecich? Jakie warunki trzeba było spełnić, aby głosować w czyimś imieniu? Czy zdarzały się przypadki głosowania w czyimś imieniu? Czy było to zgodne czy niezgodne z zasadami?</p> <p>Czy możliwe było głosowanie na więcej niż jeden projekt?</p> <p>W jaki sposób zapewniono przejrzystość oraz bezpieczeństwo głosowania (np. zabezpieczenie urn w różnych miejscach głosowania, systemu informatycznego)?</p> <p><i>Czy na tym etapie zaobserwowano odstępstwa od przyjętych zasad i w jaki sposób je rozwiązywano?</i></p> |  |
| 4.3 | <p>Czy prowadzono działania aktywizujące i uświadamiające głosujących?</p> <p><i>- spotkania, debaty, dyskusje, fora aktywizujące mieszkańców do głosowania, umożliwiające zapoznanie się i dyskusję nad projektami zakwalifikowanymi do głosowania</i></p> <p><i>- tematyka, forma (np. moderowanie), czas i miejsce spotkań, organizator, dostępność, informowanie, frekwencja, sprawozdania (patrz punkt 1.5)</i></p> <p><i>- bieżące informowanie o przebiegu głosowania (frekwencji)</i></p>   |  |
| 4.4 | <p>Jakie formy poinformowania o głosowaniu i jego wynikach zapisano w zasadach?</p> <p>W jaki sposób faktycznie poinformowano o głosowaniu i jego wynikach?</p> <p><i>- sposób i czas opublikowania wyników głosowania (strona internetowa Urzędu, BO / BP, profile społecznościowe, media lokalne, tablice ogłoszeń, inne),</i></p> <p>Czy opracowano i opublikowano statystyki głosowania?</p> <p>Czy projektodawców poinformowano o wynikach głosowania?</p> <p><i>Czy na tym etapie zaobserwowano odstępstwa od przyjętych zasad i w jaki sposób je rozwiązywano?</i></p>   |  |
| 4.5 | <p>Czy zasady zawierały wytyczne w sprawie ustalania ostatecznej listy rankingowej?</p> <p>Czy zasady pozwalały rozstrzygnąć sytuacje wątpliwe (<i>np. zasady ustalania kolejności w przypadku równej liczby punktów, nie zmieszczenia się „całego projektu” w puli środków, głosowania w przypadku zgłoszenia 1 wniosku, minimalna liczba głosów do ważności głosowania</i>)?</p> <p>Czy w trakcie wyboru projektów do realizacji konieczne było zastosowanie specjalnej procedury? <i>liczba, typ, rozstrzygnięcie</i></p> <p>W jaki sposób rozstrzygano wątpliwości wykraczające poza procedurę?</p> <p>Czy ostateczny wybór projektów do realizacji nie budził wątpliwości, protestów?</p> <p>Jaka była skala nie wykorzystania wszystkich oddanych głosów? <i>odsetek głosów oddanych na zwycięskie projekty w stosunku do ogólnej liczby głosów</i></p> <p><i>Czy na tym etapie zaobserwowano odstępstwa od przyjętych zasad i w jaki sposób je rozwiązywano?</i></p>   |  |

| <b>5. Realizacja projektów</b> |  |
|--------------------------------|--|
| 5.1                            | Czy zasady przewidują informowanie o przebiegu realizacji wybranych projektów?   |
| 5.2                            | Czy projekty wybrane przez mieszkańców zostały zrealizowane? Jeśli tak, to w jakim czasie? Jeśli nie, to czy rozpoczęto ich realizację?<br>Dlaczego nie rozpoczęto lub niezrealizowano projektów?<br>Czy pomysłodawcy brali udział w realizacji własnych projektów? Czy mieli wpływ na kształt realizacji?<br>Czy koszt realizacji projektów był zgodny z wnioskiem? |
| 5.3                            | Czy informuje się o postępach realizacji projektów? <i>forma i czas publikacji informacji</i><br>Czy zrealizowane projekty oznacza się logo BO / BP lub w inny sposób o podobnym charakterze?  |
| <b>6. Budżet BO / BP</b>       |  |
| 6.1                            | Jaki odsetek wydatków JST przeznaczono na BO / BP?   |
| 6.2                            | Czy w trakcie edycji dokonano zmiany wielkości puli? Czym uzasadniono tę decyzję?  |
| 6.3                            | Czy w zasadach określono sposób rozdysponowania całego budżetu? <i>przekazanie „resztówek” pozostałych po rozdysponowaniu</i>  |

## 6. Ewaluacja BO / BP

| <b>1. Ewaluacja</b> |  |
|---------------------|--|
| 1.1                 | Czy wykonano ewaluację realizacji poprzednich edycji BO / BP?<br>Jeśli tak, to w jaki sposób ( <i>jakiego typu dane – pierwotne, wtórne – wykorzystano</i> )?<br>Kto był ewaluatorem?<br>Kto uczestniczył w ewaluacji ( <i>operator, zespół ds. BO, społeczność lokalna – organizacje pozarządowe, mieszkańcy</i> )?<br>Czy aktywizowano potencjalnych uczestników do udziału w ewaluacji?<br>Jeśli nie wykonano ewaluacji, to dlaczego?   |
| 1.2                 | Czy informowano o rozpoczęciu, realizacji i zakończeniu ewaluacji?<br>Czy opublikowano raport z ewaluacji? <i>forma i czas publikacji informacji</i>   |
| 1.3                 | Czy w kolejnej edycji BO / BP dokonano zmian zasad jego realizacji?<br>Czym były podyktowane zmiany?<br>- koniecznością wyeliminowania problemów w realizacji,<br>- koniecznością zabezpieczenia się przez odstępstwami od procedury,<br>- wynikami ewaluacji,<br>- innymi czynnikami.<br>Jakie zmiany w kolejnej edycji BO / BP wprowadzono?<br>Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób uzasadniono konieczność wprowadzenia zmian?<br>W jaki sposób uzasadniono nie wprowadzanie zmian w zasadach realizacji BO / BP? |



## 7. Problemy ogólne

### 1. Zasoby realizacji BO / BP

|     |   |  |
|-----|---|--|
| 1.1 | Czy Urząd zabezpieczył środki na obsługę BO? ( <i>wynagrodzenia, publikacje, spotkania i inne</i> )<br>Czy środki były wystarczające?   |  |
| 1.2 | Jakie kadry z ramienia urzędu były odpowiedzialne za realizację BO / BP? ( <i>liczba pracowników, jednostki organizacyjne</i> )<br>Kto koordynował realizację BO / BP?<br>Czy realizacja BO była zajęciem dodatkowym czy oznaczała zmniejszenie dotychczasowego zakresu obowiązków?   |  |
| 1.3 | Czy Rada i radni JST zostali włączeni w realizację BO / BP? Jeżeli tak, to w jaki sposób?<br>Czy radni brali udział w opracowywaniu zasad?<br>- <i>wchodzili w skład Zespołu ds. BO / BP,</i><br>- <i>BO / BP był dyskutowany na posiedzeniach komisji, sesjach Rady,</i><br>- <i>był przedmiotem interpelacji radnych.</i><br>Czy Rada podjęła uchwałę o BO? Jaki był jej wynik?<br>Czy radni brali udział w promowaniu i informowaniu mieszkańców o BO / BP? Jeśli tak, to w jaki sposób?<br>- <i>brali udział w spotkaniach,</i><br>- <i>aktywizowali mieszkańców do udziału w spotkaniach, składaniu wniosków, głosowaniu,</i><br>- <i>w inny sposób.</i><br>Czy radni składali własne projekty?<br>Jaki był odbiór przez mieszkańców i urzędników zaangażowania radnych w realizację BO / BP?<br>Jeśli Rada i radni nie zostali włączeni w realizację BO / BP, to dlaczego?<br>Jaki był stosunek radnych do BO / BP? |  |
| 1.4 | Czy jednostki pomocnicze (JP - rady dzielnic, osiedli, sołectwa) zostały włączone w realizację BO / BP? Jeżeli tak, to w jaki sposób?<br>Czy JP brały udział w opracowywaniu zasad?<br>- <i>przedstawiciele JP wchodzili w skład Zespołu ds. BO / BP,</i><br>- <i>zasady BO / BP były dyskutowane w JP,</i><br>- <i>zasady JP były przedmiotem interwencji JP.</i><br>Czy JP brały udział w promowaniu i informowaniu mieszkańców o BO / BP? Jeśli tak, to w jaki sposób?<br>- <i>organizowały spotkania poświęcone JP,</i><br>- <i>aktywizowały mieszkańców do udziału w spotkaniach, składaniu wniosków, głosowaniu,</i><br>- <i>w inny sposób.</i><br>Czy członkowie JP składali własne projekty?<br>Jaki był odbiór przez mieszkańców i urzędników zaangażowania JP w realizację BO / BP?<br>Jeśli JP nie zostały włączone w realizację BO / BP, to dlaczego?<br>Jaki był stosunek JP do BO / BP?                     |  |
| 1.5 | Czy urzędnicy byli przygotowani do realizacji BO / BP?  |  |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | <p>Skąd czerpali wiedzę o BO / BP?</p> <p>Czy w Urzędzie opracowano zasady udziału pracowników w procesie BO / BP?</p> <p>Czy były jasne zasady i podział kompetencji wśród urzędników zajmujących się BO / BP?</p> <p>Czy dla osób oddelegowanych do obsługi BO / BP było to dodatkowe zajęcie czy zmniejszono ich inne obowiązki?</p> <p>Czy osoby obsługujące BO / BP zostały docenione przez przełożonych? W jaki sposób?</p> |  |
| <b>2. BO / BP a polityki JST</b>              |   |  |
| 2.1   | <p>Czy BO / BP wpisywał się w polityki JST (<i>strategia rozwoju gminy, strategię, programy i plany sektorowe</i>)?</p> <p>Czy w trakcie weryfikacji formalnej zgłaszanych projektów powoływano się na zapisy w dokumentach strategicznych?</p>   |  |
| 2.2   | Czy BO wpisywał się w proces budżetowy JST?   |  |
| 2.3   | <p>Czy w momencie wdrożenia BO / BP zmieniła się pula środków na konkursy ofert na realizację zadań publicznych?</p> <p>Czy w momencie wdrożenia BO / BP pojawiły się inne formy wsparcia aktywności mieszkańców (<i>np. inicjatywa lokalna</i>)?</p>   |  |
| <b>3. Efekty społeczne realizacji BO / BP</b> |   |  |
| 3.1   | <p>Czy w momencie wdrożenia BO pojawiły się grupy nieformalne?</p> <p>Czy w momencie wdrożenia BO zmienił się poziom korzystania z inicjatywy lokalnej (<i>tam gdzie istnieje taka możliwość</i>)?</p>  |  |
| 3.2   | <p>Czy mieszkańcy podejmowali działania na rzecz promocji swych pomysłów?</p> <p>Jakie formy działań promocyjny ze strony mieszkańców pojawiły się w trakcie realizacji procesu BO / BP?</p>  |  |

## 8. Fotografia badanych edycji BO / BP

| Dane   | Edycja 2014 | Edycja 2015 |
|--|-------------|-------------|
| <b>1. Budżet BO / BP</b>                             |             |             |
| 1.1 Nominalnie (w mln zł)                            |             |             |
| 1.2 Odsetek wydatków z budżetu JST w danym roku      |             |             |
| 1.3 Wykorzystanie puli środków                       |             |             |
| <b>2. Typy projektów</b>                             |             |             |
| 2.1 Ze względu na cel                                |             |             |
| 2.2 Typ projektów ze względu na zasięg terytorialny  |             |             |
| <b>3. Projekty</b>                                   |             |             |
| 3.1 Złożone  |             |             |
| 3.2 Pozytywnie zweryfikowane (podane pod głosowanie) |             |             |
| 3.3 Wybrane do realizacji                            |             |             |
| 3.4 Zrealizowane                                     |             |             |
| <b>4. Głosowanie</b>                                 |             |             |
| 4.1 Liczba oddanych głosów                           |             |             |
| 4.2 Frekwencja                                       |             |             |
| 4.3 Głosy nieważne                                   |             |             |
| 4.4 Głosy niewykorzystane                            |             |             |

### Źródła danych:

- protokoły z posiedzeń komisji i rady gminy
- protokoły z posiedzeń zespołów ds. BO/BP
- uzasadnienia odrzuconych pomysłów
- faktury związane z realizacją BO/BP
- umowy związane z realizacją BO/BP
- kopie składanych wniosków przez mieszkańców
- skargi, wnioski mieszkańców
- oficjalna strona BO/BP i profile społecznościowe
- doniesienia medialne o BO/BP