

Dariusz Kraszewski Karol Mojkowski

# Budżet obywatelski w Polsce



 **masz głos  
masz wybór**

FUNDACJA  
im. STEFANA BATOREGO

Fundacja im. Stefana Batorego  
ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48 22) 536 02 00  
fax (48 22) 536 02 20  
[batory@batory.org.pl](mailto:batory@batory.org.pl)  
[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

*Opracowanie redakcyjne:*

Michał Henzler  
Izabella Sariusz-Skapska

*Projekt graficzny:*

Witek Gottesman



Publikacja udostępniana jest na zasadach licencji Creative Commons (CC) Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 3.0 Polska

Warszawa 2014

---

# Spis treści

1. Wprowadzenie 4
2. Motywacje 4
3. Budżet w liczbach 5
4. Przygotowania 7
5. Aspekty prawne 7
6. Jak zachęcić mieszkańców? 10
7. Co finansować i jak zbierać pomysły? 11
8. Weryfikacja pomysłów – czy i jak? 15
9. Głosowanie 16
10. Obywatelskie zaangażowanie 19
11. Podsumowanie, wyzwania i rekomendacje 20
12. Wykaz BO i kryteria analizy 26
13. Bibliografia 27

# 1.

## Wprowadzenie

Jeśli szukać kluczowych wyrażen opisujących polską politykę samorządową w 2013 roku, to bez wątpienia jednym z nich jest budżet obywatelski, zwany też partycypacyjnym. Hasło tyleż popularne, co wieloznaczne i w wielu przypadkach niezrozumiałe. Poniższe opracowanie jest próbą kompleksowego przedstawienia stanu rozwoju budżetów obywatelskich (BO) w Polsce oraz procesu ich wdrażania. Publikacja zawiera również zestawienia praktyk gmin i miast w odniesieniu do standardów budżetów partycypacyjnych funkcjonujących na świecie<sup>1</sup> oraz wypracowanych na gruncie krajowym<sup>2</sup>.

Doskonały bądź bliski idealnemu budżet obywatelski charakteryzuje się szeregiem cech:

**Decyzje mieszkańców są wiążące dla władz.** W świetle prawa projekt budżetu przygotowuje organ wykonawczy (czyli w gminach i miastach wójt, burmistrz lub prezydent), a uchwałę budżetową przyjmuje organ uchwałodawczy (rada gminy lub rada miasta). Ich działania w kwestii BO muszą być jednak podporządkowane woli mieszkańców.

**Proces tworzenia i zarządzania budżetem obywatelskim jest przejrzysty i otwarty.** Budżetem powinny rządzić spisane i trwałe reguły, wszystkie zaś informacje z nim związane powinny być łatwo dostępne. **Budżet umożliwia włączanie się wszystkim chętnym,** zaś procedury są proste i zrozumiałe dla większości mieszkańców.

**Zapewnia przestrzeń dla dyskusji,** czyli takiej formy rozmowy, gdzie mieszkańcy cieszą się tymi samymi prawami, co urzędnicy, eksperci czy władze miasta.

**Wspiera aktywność mieszkańców** i nie jest jedyną formą wsparcia aktywności bądź „odsyłaczem” dla próśb, petycji czy innych form zaangażowania obywatelskiego.

**Planowany jest na lata.** Aby BO mógł zyskać społeczne poparcie, należy projektować ten proces jako regularny mechanizm obywatelskiego współdecydowania o samorządzie.

**Jest rozsądnie wysoki.** Mechanizmy BO nie mogą zdejmować z rządzących odpowiedzialności za gospodarowanie publicznymi środkami, jednak oddanie do dyspozycji obywateli zbyt niskiej kwoty w ramach BO podziela na mieszkańców demotywująco. Obywatele muszą mieć świadomość, że podejmowane przez nich decyzje pozwalają na autentyczne zmiany w lokalnym otoczeniu.

# 2.

## Motywacje

Budżet obywatelski (przynajmniej tak się nazywający) wprowadzono w ponad siedemdziesięciu gminach i miastach w Polsce (stan na koniec 2013 roku). Można podejrzewać, że popularność tego mechanizmu wynika z co najmniej kilku powodów:

**ROSNĄCA AKTYWNOŚĆ I AMBICJE MIESZKAŃCÓW.** Od kilku lat na znaczeniu zyskują formalne i nieformalne ruchy, których celem jest zwiększenie wpływu mieszkańców na

<sup>1</sup> Przedstawionych w publikacji Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version, Dialog Global 25, styczeń 2014 ([http://www.service-eine-welt.de/en/images/text\\_material-3651.img](http://www.service-eine-welt.de/en/images/text_material-3651.img)).

<sup>2</sup> W trakcie dyskusji ekspertów i praktyków budżetu partycypacyjnego podczas spotkań odbywających się w 2012 r. w Fundacji Pracowania Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.

decyzje podejmowane przez lokalne władze, skuteczne egzekwowanie od władz realizacji polityki opartej na poszanowaniu potrzeb mieszkańców, włączanie tych ostatnich w decydowanie o budżecie, uwzględnianie głosu mieszkańców wyrażanego np. w czasie konsultacji społecznych. W dużych miastach są to m.in. poznańskie „Prawo do miasta”, katowickie „Napraw sobie miasto” oraz nieformalna gdańska inicjatywa wrzeszcz.info; w mniejszych ośrodkach – np. Fundacja Wiedzieć Więcej w Kędzierzynie-Koźlu czy Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych w Rybniku. Istotną rolę w upowszechnianiu budżetu obywatelskiego odgrywa również Kongres Ruchów Miejskich.

**WYBORY SAMORZĄDOWE.** Jesienią 2014 roku odbędą się wybory do władz gmin, powiatów i województw. Można przypuszczać, że w wielu przypadkach kwestie dotyczące wprowadzania budżetu obywatelskiego traktowane będą zarówno przez dotychczasowe władze, jak i przez opozycję jako swoista wyborcza karta przetargowa („kiełbasa wyborcza”). W tej sytuacji za szczególnie istotne uważamy zaangażowanie mieszkańców w proces monitoringu przygotowywania, realizacji oraz ewaluacji budżetów obywatelskich. W przeciwnym razie inicjowane BO mogą okazać się modelami fasadowymi – doraźnymi narzędziami kampanii wyborczej.

**KORZYŚCI DLA ROZWOJU MIASTA.** Wprowadzenie mechanizmu niesie za sobą szereg korzyści, m.in. podniesienie wiedzy mieszkańców o funkcjonowaniu budżetu, integrację mieszkańców wokół ważnych dla nich kwestii, lepsze poznanie ich pomysłów, potrzeb i opinii na temat aktualnie prowadzonej polityki lokalnych władz, a równocześnie – podniesienie poziomu zaufania mieszkańców do władz.

**ZAINTERESOWANIE MEDIÓW.** Ilekroć w mieście wypływa temat budżetu obywatelskiego, pojawia się zainteresowanie mediów. W prowadzonym przez nas monitoringu budżetów obywatelskich w 2013 roku natknęliśmy się na 11 przypadków, kiedy samo wystąpienie radnego bądź grupy mieszkańców z propozycją utworzenia w mieście budżetu obywatelskiego, nawet jeśli nie doprowadziło do wdrożenia budżetu obywatelskiego, już spotykało się z reakcją prasy.

**PORÓWNANIE Z INNYMI MIASTAMI.** Budżet obywatelski jest modny i to w takim stopniu, że można wręcz odnieść wrażenie, iż wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów odbywa się wyścig, kto pierwszy wyda zarządzenie dotyczące BO.

# 3.

## Budżet w liczbach

**UWAGA:** Jako punkt odniesienia przyjęto wykonany budżet za rok 2012. W czasie przygotowywania niniejszego raportu dane budżetowe za rok 2013 nie były jeszcze dostępne.

W 2013 roku największą kwotę na budżet obywatelski wyodrębniły władze Łodzi; było to 20 milionów złotych. Kolejne miasta to Białystok, Poznań, Toruń i Zielona Góra. Łączna kwota budżetów obywatelskich, jakie zostały wyodrębnione w 2013 roku według zebranych przez nas danych dla 62 miast, wynosi ponad 150 milionów złotych (nie wliczając BO w Warszawie, znajdującego się w fazie planowania).

Najwyższe budżety obywatelskie wyodrębniono w następujących miastach:

1. **Łódź** – 20 mln
2. **Białystok** – 10 mln
3. **Poznań** – 10 mln
4. **Toruń** – 6,4 mln
5. **Zielona Góra** – 6 mln

Największy udział budżetu obywatelskiego w stosunku do wykonanego w roku poprzednim budżetu zaobserwowano w gminie Kęty, gdzie BO wyniósł 3,96% wykonanego budżetu.

1. **Kęty** – 3,96%
2. **Kraśnik** – 2,51%
3. **Świdnica** – 2,25%
4. **Sopot** – 1,35%
5. **Wieruszów** – 1,31%

Jednak w większości miast udział BO w stosunku do wykonanego budżetu za rok 2012 nie przekraczał 1%, z czego w ponad 30 był mniejszy niż 0,5% budżetu. Warto zauważyć, że decyzja o przeznaczeniu na budżet obywatelski kwoty większej, z jednej strony, może stanowić wyraz zaufania do mieszkańców, z drugiej – wymaga, aby BO był szczególnie dobrze zaplanowany, mieszkańcy należycie poinformowani, cały proces przejrzysty i obliczony na wiele lat z możliwością korygowania przyjętych założeń. Fatalne byłoby bowiem rozbudzenie społecznych nadziei na zmianę polityki miejskiej, a następnie niewykonanie ich woli bądź w inny sposób zmarnowanie dużych kwot.

Gdy zestawimy kwoty budżetu obywatelskiego z wykonanymi w 2012 roku wydatkami majątkowymi, to wtedy największy udział budżet obywatelski miał w Kraśniku (48,98%, 2 miliony złotych) (wydatki majątkowe to zwykle wydatki związane z lokalnymi inwestycjami):

1. **Kraśnik** – 48,98%
2. **Kęty** – 25,96%
3. **Krosno Odrzańskie** – 18,24%
4. **Świdnica** – 14,8%
5. **Wieruszów** – 13,37%

Warto zauważyć, że zestawienie kwoty BO z wydatkami majątkowymi powoduje całkowite przetasowanie w rankingu. Na jego szczycie pojawiają się niewielkie samorzady. Jest to jednak zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że w takich samorządach wydatki przeznaczone na inwestycje bywają znacznie niższe niż w dużych wspólnotach.

Wróćmy jednak do większych samorządów, gdzie budżety obywatelskie liczone są w milionach złotych i już choćby z racji skali budzą duże emocje, szczególnie jeśli ich przeciwnicy przywołują niezrealizowane inwestycje czy groźbę niewybudowania, wyasfaltowania drogi bądź obawy cięć w kulturze jako koronny argument na rzecz niewprowadzania BO. Spośród miast wojewódzkich w 2013 roku procentowo największy udział budżetu obywatelskiego w stosunku do budżetu miasta ogółem zaobserwowaliśmy w Zielonej Górze, gdzie wyniósł 1,17%. W przypadku innych miast proporcje kształtowały się następująco:

1. **Zielona Góra** – 1,17%
2. **Białystok** – 0,66%
3. **Łódź** – 0,6%
4. **Toruń** – 0,57%
5. **Rzeszów** – 0,54%

Najniższy udział BO w stosunku do całego budżetu miasta spośród miast wojewódzkich odnotowano we Wrocławiu, gdzie wyniósł zaledwie 0,08 %, co nasuwa pytanie, czy w ogóle można tam mówić o budżecie obywatelskim. W Warszawie zgodnie z zapowiedziami przedstawionymi w 2013 roku wydatki z budżetu obywatelskiego realizowanego w 2015 roku mają wynieść ok. 25 mln zł, co daje stolicy udział na poziomie 0,2% wykonanego budżetu miasta w 2012 roku oraz 1,15% udziału w wykonanych wydatkach majątkowych za 2012.

Wśród miast wojewódzkich największy udział budżetu obywatelskiego w odniesieniu do wykonanych w 2012 roku wydatków majątkowych zapewniono w Łodzi, gdzie wyniósł 3,74%:

1. **Łódź** – 3,74%
2. **Opole** – 2,74%
3. **Białystok** – 2,51%
4. **Rzeszów** – 2,26%
5. **Bydgoszcz** – 1,75%

W tej grupie również najniższy udział budżetu obywatelskiego w stosunku do wykonanych wydatków majątkowych przypadł w udziale Wrocławowi i wyniósł zaledwie 0,33%. Jak widać na poziomie miast wojewódzkich, udział budżetów obywatelskich w stosunku do budżetu miasta wahał się na poziomie 0,5% budżetu oraz 2% wydatków majątkowych. Przy czym w Bydgoszczy do wysokości BO wlicza się też środki przeznaczone na finansowanie jednostek pomocniczych w postaci osiedli (do czego zobowiązane jest miasto na mocy Ustawy o samorządzie gminnym) oraz środki na inicjatywę lokalną (na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), co czyni z budżetu obywatelskiego instrument finansowania już istniejący w miejskiej polityce, tylko przemianowany na popularny termin.

## 4.

### Przygotowania

W analizowanych przypadkach proces wprowadzania BO przebiegał bardzo różnie, czasem wyjątkowo szybko, bez głębszego namysłu. W wielu – powielano rozwiązania z innych miast.

Warto jednak zdać sobie sprawę z faktu, że proces przygotowania budżetu obywatelskiego jest kluczowy dla późniejszego funkcjonowania tego mechanizmu. W wielu miastach władze powoływały zespoły ds. budżetu obywatelskiego, w skład których wchodziłi sami urzędnicy bądź urzędnicy i radni. Czasem zdarzało się, że do tego grona dołączano przedstawicieli organizacji pozarządowych. Zadaniem zespołów było albo projektowanie przebiegu procesu BO, albo były one już tylko częścią tegoż i funkcjonowały jako ciała weryfikujące pomysły mieszkańców. Często więc wdrożenie budżetu obywatelskiego okazywało się czynnością czysto administracyjną. Kluczowe jest jednak, aby przy wdrażaniu budżetu obywatelskiego zaangażować jak najszerszą lokalną społeczność. Tylko wtedy pojawia się szansa wypracowania modelu skrojonego na miarę – dostosowanego do lokalnych potrzeb i oczekiwań społeczności.

Włączenie mieszkańców w proces kształtowania BO zapewnia nie tylko większą legitymizację dla mechanizmu, ale również buduje porozumienie między władzą a mieszkańcami.

## 5.

### Aspekty prawne

Identyfikując samorzady, które wprowadziły budżet obywatelski, kierowaliśmy się następującymi kryteriami:

- Czy w mieście została podjęta uchwała rady miasta bądź zostało wydane zarządzenie burmistrza lub prezydenta dotyczące budżetu obywatelskiego?
- Czy w 2013 roku proces BO zakończył się podjęciem decyzji przez mieszkańców w oparciu o przyjętą do tego celu procedurę?

Chcieliśmy uniknąć sytuacji, kiedy będziemy mówili o liczbie budżetów obywatelskich w oparciu jedynie o deklaracje przedstawicieli władz. Należy przy tym również dodać, że nie we wszystkich przypadkach, zakwalifikowanych do zestawienia miast, które wprowadziły w 2013 roku budżet obywatelski, owe procesy przebiegały zgodnie z przedstawionymi na początku raportu standardami. Uznaliśmy jednak, że podstawowym kryterium wyboru miast uwzględnionych w analizie było umożliwienie mieszkańcom podejmowania decyzji w ramach określonej puli środków.

Z przeglądu zebranych danych wynika, że w Polsce na koniec 2013 roku przynajmniej 72 miasta podjęły decyzję o powstaniu BO (w formie uchwały rady miasta lub zarządzenia burmistrza czy prezydenta), a w 52 – mieszkańcy już podjęli decyzje o wydatkach. W pozostałych 20 dopiero rozpoczął się proces wprowadzania budżetu partycypacyjnego, np. w Warszawie czy Łomży.

Budżety obywatelskie wprowadzane są w oparciu o artykuł 5a Ustawy o samorządzie gminnym, na mocy którego w wypadkach przewidzianych Ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami. Zasady i tryb ich przeprowadzania określa stosowna uchwała rady gminy. Należy wyraźnie podkreślić, że budżet obywatelski nie jest tożsamy z konsultacjami społecznymi, które z zasady nie mają charakteru wiążącego dla władz. W przypadku BO mieszkańcy muszą mieć gwarancję, że ich wola zostanie uszanowana, a wybrane przez nich projekty – sfinansowane w kolejnym roku budżetowym. Przyjęło się więc, że w przypadku procesu BO władze gminy deklarują, iż decyzje mieszkańców zostaną przez nie uznane za wiążące. Takie rozwiązanie ma wyłącznie charakter umowy społecznej, zawartej pomiędzy władzami a mieszkańcami. Podejście takie krytycznie ocenia dr Kazimierz Bandarzewski, w opinii sporządzonej na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego – Programu Masz Głos Masz Wybór – „tak zawierane umowy są nieważne i nie wiążą żadnej ze stron. W szczególności nawet gdyby doszło do zawarcia takiej ‘umowy społecznej’, to radni nieprzestrzegający jej zapisów nie ponosiliby żadnych konsekwencji. Zawarcie takiej umowy tylko wówczas miałoby sens, gdyby radni za jej nieprzestrzeganie (np. za brak popierania wniosków mieszkańców co do wprowadzenia pod obrady rady gminy propozycji budżetowych zgodnych z taką umową) ponosiliby konsekwencje. Mandat radnego jest jednak mandatem wolnym i nie jest dopuszczalnym zawieranie umów dotyczących sposobu wykonywania mandatu przez radnego”<sup>3</sup>. Tym samym mieszkańcy nie mają żadnych środków prawnych, aby dochodzić spełnienia obietnic złożonych przez władze, w przypadku gdy te nie zrealizują wybranych przez mieszkańców zadań.

Jedyną sankcją, jaką dysponują mieszkańcy za niewykonanie przedsięwzięć wyznaczonych w budżecie obywatelskim, to niegłosowanie na dane władze w wyborach samorządowych lub zorganizowanie referendum odwoławczego. Warto wspomnieć, że jeszcze nie zaobserwowaliśmy przypadku niezrealizowania zadań. Czy taki stan się utrzyma – okaże się w przyszłości. Wiele zależy również od zapisów procedur regulujących wprowadzanie budżetu obywatelskiego. Jeśli dają one władzom możliwość zmieniania zadań wybranych przez mieszkańców bądź wola mieszkańców brana jest pod uwagę jedynie jako sugestia podczas ostatecznego ustalania kształtu budżetu – w takiej sytuacji można przyjąć, że ryzyko upadku budżetu obywatelskiego znacząco rośnie. Wskazuje na to przykład doświadczeń z innych krajów (m.in. z miast północnych Włoch).

W większości analizowanych przypadków budżety obywatelskie wprowadzane były uchwałami rad gmin, rzadziej zaś zarządzeniami władz wykonawczych. Oparcie

---

<sup>3</sup> <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/09/Ekspertyza-dotyczaca-budzetow-obywatelskich-dr-K.Bandarzewski-.pdf>.



budżetów obywatelskich na przepisach dotyczących konsultacji społecznych rodzi jednakże jeden poważny problem. Dotyczy on katalogu podmiotów upoważnionych do udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących budżetu obywatelskiego, a dokładniej rzecz biorąc, podmiotów uczestniczących w konsultacjach społecznych. W większości regulaminów budżetów obywatelskich znalazły się zapisy określające grupy mieszkańców uprawnionych do udziału, takie jak m.in. zameldowani na stałe, osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby, które ukończyły 18 rok życia, w innych zaś w budżecie obywatelskim swój głos mogły wyrażać osoby, które ukończyły 16 czy nawet 15 rok życia. Orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźniej jednak wskazuje, że władze gminne nie mają delegacji ustawowej, aby określać katalog podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach. Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje na mieszkańców. Taki wyrok wydał między innymi 29 kwietnia 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt III SA/Wr 20/11). W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że kompetencja organu gminy zawarta w artykule 5a Ustawy o samorządzie gminnym „nie obejmuje określania praw podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach. Istotnym jest, iż krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych został określony przez samego ustawodawcę. Są nimi mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące w miejscowości położonej na jej obszarze z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie mieszkańca nie jest tożsame z pojęciem osoby posiadającej czynne prawo wyborcze. Fakt pozbawienia praw publicznych, praw wyborczych czy też ubezwłasnowolnienie mieszkańca gminy nie jest jednoznaczny z pozbawieniem go prawa do udziału w konsultacjach”. Również WSA w Opolu w wyroku z 12 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Op 207/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zajął stanowisko, że „rada nie posiada ustawowej delegacji do zawężenia kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach tylko do mieszkańców, którzy posiadają czynne prawo wyborcze”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 lipca 2002 r. (sygn. akt II SA/Wr III6/02, niepublikowany) stwierdził, iż „wśród zasad i trybu przeprowadzania konsultacji nie mieści się określenie praw podmiotowych decydujących o prawie jednostki do udziału w konsultacjach. Wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w Ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Stąd też przyjąć należy, iż ograniczenie liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach wyłącznie np. do tych, którzy posiadają czynne prawo wyborcze, stanowi naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych”<sup>4</sup>.

Jak wspomniano, samorzady w Polsce tworzą budżety w oparciu o uchwały rady gminy lub zarządzenie organu wykonawczego. W naszej ocenie lepszym rozwiązaniem jest pierwszy sposób. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, kiedy rada gminy pozostaje w konflikcie z organem wykonawczym. Konflikt taki zdecydowanie nie sprzyja rozwijaniu BO. Budżet obywatelski jest narzędziem budującym zaufanie społeczne, tak mieszkańców do władz samorządowych, jak i przede wszystkim samych mieszkańców w stosunku do innych mieszkańców – co stanowi istotę funkcjonowania wspólnoty samorządowej. W sytuacji, gdy przedsięwzięcia do realizacji z budżetu obywatelskiego wybrane przez mieszkańców będą przez władze samorządowe podważane, krytykowane lub co gorsza nie zostaną zrealizowane, z pewnością osłabi to poziom zaufania oraz zniechęci mieszkańców do ponownego zaangażowania w cały proces.

Zauważmy, jeśli budżet obywatelski przyjmowany jest zarządzeniem wójta, burmistrza bądź prezydenta, gdy jednocześnie rada gminy inaczej zapatruje się na organizację

<sup>4</sup> Cytowane za <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-op-213-06,28d40eo.html>.

budżetu obywatelskiego, rada niejako na złość burmistrzowi może nie uwzględnić propozycji mieszkańców. Tymczasem, gdy to rada gminy podejmuje stosowną uchwałę o przeprowadzeniu konsultacji, a burmistrz bojkotuje życzenia mieszkańców, to i tak rada może wprowadzić zadania wybrane przez mieszkańców do budżetu.

Warto jednak zaznaczyć, że w dostępnej literaturze oraz ekspertyzach (np. dr Rafała Trykozko z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku) pojawiają się opinie, iż właściwą drogą przyjęcia budżetu obywatelskiego powinno być zarządzenie organu wykonawczego gminy, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta. Przy czym należy pamiętać, iż takie zarządzenie powinno być poprzedzone debatą publiczną już nad samymi wytycznymi, na podstawie których może powstać BO, natomiast sam dokument winien być poddany procedurze konsultacji społecznych.

## 6.

### Jak zachęcić mieszkańców?

Budżet obywatelski to mechanizm nowy i nieznanym większości społeczeństwa, a jednocześnie wymagający jego zaangażowania. Siłą rzeczy więc władze miasta wprowadzające BO muszą znaleźć sposób, aby mieszkańców o budżecie poinformować, przekonać ich, że proces jest ważny, a na koniec – zachęcić do udziału w nim. Przeanalizowaliśmy, w jaki sposób prowadzona jest przez samorzady polityka informacyjna dotycząca tego zagadnienia. Sprawdzaliśmy m.in. czy istnieje oficjalna strona budżetu obywatelskiego, zbierająca w jednym miejscu wszystkie potrzebne informacje, bądź czy urząd wydelegował pracownika, który w zakresie swoich obowiązków miałby informowanie mieszkańców o BO. Ważne w naszej ocenie było również publikowanie wszystkich dokumentów dotyczących BO na stronach urzędu – w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP). Rozumiemy przez to umieszczanie w BIP nie tylko uchwał rad miasta czy zarządzeń burmistrzów, lecz również samych wniosków mieszkańców, protokołów z posiedzeń zespołów weryfikujących wnioski czy zapisów–nagrań wszelkich innych gremiów debatujących i podejmujących decyzje w ramach procesu BO. Cały proces powinien być jawny.

Osobne strony lub podstrony internetowe poświęcone budżetowi obywatelskiemu funkcjonują między innymi w Bielsku-Białej, Grajewie, Kielcach, Koszalinie, Legnicy czy Obornikach. W niektórych przypadkach na stronach internetowych urzędu, mimo początkowych deklaracji umieszczania np. protokołów z posiedzeń zespołów weryfikujących pod względem formalnym projekty, wnioski bądź pomysły mieszkańców, znaleźliśmy wyłącznie informacje, które mogłyby zostać uznane jedynie jako służące autopromocji urzędników.

Na niespójność polityki komunikacyjnej urzędów zwracały uwagę też media, wskazując np. iż w Opolu w czasie debaty o zarządzeniu prezydenta nie pojawili się przedstawiciele urzędu. W Szczecinie oraz Radomiu opór władz budziło już samo ujawnienie autorów pomysłów zgłaszanych do budżetu obywatelskiego. W innych zaś miastach kontrowersję budził sposób, w jaki włodarze mówili o budżecie obywatelskim. Na przykład w Kołobrzegu prezydent stwierdził, iż dzięki „wrzuceniu” przez niego kwoty pół miliona złotych, kołobrzeżanie mieli okazję „trochę poszaleć”.

W niektórych miastach za politykę informacyjną dotyczącą BO odpowiadają komórki odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi, jak np. w Dąbrowie Górniczej czy Olsztynie, w innych – wydziały komunikacji społecznej, jak np. w Warszawie, lub osoby bezpośrednio podporządkowane prezydentowi.

W Częstochowie promocja prac nad procedurą budżetu obywatelskiego przybrała formę happeningu pod nazwą „Przyłóż rękę do budżetu”. Dobry przykład informowania o BO przedstawia w naszej ocenie Grajewo, udowadniające, iż również mniejszy samorząd jest w stanie przygotować stronę informującą mieszkańców, zawierającą plakat do rozwieszenia czy wzór ulotki do wydrukowania i rozkładania w sklepach itp. Niestety, nie możemy podać przykładu samorządu, gdzie udało nam się znaleźć informacje przeznaczone dla mieszkańców przez urząd, a podkreślające, aby to oni mobilizowali inne osoby do poparcia własnego pomysłu złożonego do budżetu obywatelskiego. W wielu przypadkach mieszkańcy sami brali sprawy w swoje ręce, tak jak w Białymstoku, gdzie na poziomie miasta wygrał projekt budowy ogólnodostępnego parku na jednym z osiedli. Inicjatorem pomysłu była lokalna prawosławna parafia, a popierały go różne środowiska mieszkańców osiedla.

Wiele miast opracowuje osobną oprawę wizualną dla BO, tak że w samorządach funkcjonują różne znaki graficzne dotyczące poszczególnych budżetów obywatelskich:

# 7.

## Co finansować i jak zbierać pomysły?

Jedno z podstawowych pytań, jakie stanęły przed instytucjami i osobami zaangażowanymi w proces tworzenia budżetów obywatelskich, dotyczyło zakresu przedsięwzięć możliwych do ujęcia w budżecie obywatelskim. Czy występują w tej kwestii ograniczenia prawne?

Nie ma żadnych przeciwwskazań, aby mieszkańcy mogli decydować o wszystkich kwestiach ujętych w ustawach samorządowych w zależności od szczebla samorządu, na którym organizowany jest BO. Warto w tym miejscu przywołać katalog zadań własnych gminy (gwoźli ścisłości należy pamiętać, że część z samorządów, o których piszemy, funkcjonuje jako miasta na prawach powiatu), aby przypomnieć, jak szeroki zakres przedsięwzięć może zostać objęty władztwem mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego. Artykuł 7 Ustawy o samorządzie gminnym stwierdza:

1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.  
W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,

- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.),
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

W praktyce jednak – w niektórych miejscowościach – formułuje się pewne ograniczenia. Negatywnie oceniamy na przykład zawężanie roli BO do rozwiązywania wyzwań inwestycyjnych, jak miało to miejsce np. w Białymstoku czy Świebodzicach. Z kolei w Wieruszowie mieszkańcy mogli przedstawić pomysły wyłącznie w czterech kategoriach (kultura, sport, rekreacja i bezpieczeństwo publiczne). Katalog zadań własnych samorządu szczebla gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego jest zdecydowanie szerszy. Utworzenie budżetu obywatelskiego w samorządzie wiąże się z przekazaniem mieszkańcom władzy od 0,5% do 1% środków publicznych, zaś wszelkie formy ograniczania katalogu zadań możliwych do sfinansowania automatycznie zawężają krąg odbiorców budżetu obywatelskiego. Tym bardziej należy docenić samorządy, w których mieszkańcy mogli decydować w ramach pełnego katalogu zadań gminy, jak np. w Rudzie Śląskiej czy Sochaczewie.

Pomysły mieszkańców wiążą się również z charakterem budżetu obywatelskiego. W polskich miastach możemy mówić o budżecie obywatelskim określonym terytorialnie. Część samorządów zdecydowała o objęciu budżetem obywatelskim obszaru całego miasta. Do tej grupy należały m.in. budżety obywatelskie w Koszalinie czy Tarnobrzegu.

Druga grupa to samorządy, gdzie budżet obywatelski funkcjonował na poziomie terytorium wyznaczanego podziałem jednostek pomocniczych samorządu czyli dzielnic bądź osiedli (w miastach) lub na podstawie innego określonego kryterium. Do tej grupy należał np. budżet obywatelski realizowany w Puławach czy Gdańsku.

Trzecią i najliczniejszą grupę stanowiły budżety obywatelskie, w ramach których mieszkańcy mogli zgłosić pomysły zarówno o ogólnomiejskim charakterze, jak i dotyczące ich najbliższej okolicy. W naszej ocenie są to rozwiązania najbardziej efektywne i zbliżone do oczekiwań mieszkańców. W tej grupie znalazła się m.in. Zielona Góra.

Kolejnym istotnym aspektem etapu zgłaszania przedsięwzięć do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: kto może zgłaszać pomysły? W praktykach polskich samorządów możemy wyodrębnić następujący katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego:

1. mieszkańcy,
2. organizacje pozarządowe,
3. organy jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego (np. rady osiedli),
4. jednostki organizacyjne gminy.

Mieszkańcy stanowią kategorię podmiotów uprawnionych do zgłaszania przedsięwzięć do BO, która występowała praktycznie we wszystkich przypadkach. Jednak większość samorządów zawężyła kategorię mieszkańców, wprowadzając takie warunki, jak ograniczenia wiekowe, meldunkowe, związane z pełną zdolnością do czynności prawnych czy miejscem zamieszkania.

W przypadku znacznej części samorządów propozycje składać mogły tylko osoby pełnoletnie (jak w przypadkach Bielska-Białej czy Bytomia), w innych – te, które ukończyły 16 rok życia (w Dąbrowie Górniczej, Rudzie Śląskiej, Sochaczewie czy Sopocie).

W tym miejscu warto zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych w Polsce, o tym, kto jest mieszkańcem gminy, rozstrzyga artykuł 25 kodeksu cywilnego: „miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”. Mieszkańcem gminy jest osoba przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu. Stały pobyt na terenie gminy nie może być oceniany wyłącznie według kryterium zameldowania. Aby stwierdzić, czy ktoś jest mieszkańcem gminy, należy wziąć pod uwagę fakty poświadczające stałe przebywanie w gminie (wyrok z 22 sierpnia 1996 r., SA/Gd 1956/95). „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej” (wyrok NSA z 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95).

Definiowanie mieszkańca jako osoby fizycznej przebywającej w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu ma niebagatelne znaczenie dla procesu budżetu obywatelskiego. W tych wszystkich przypadkach, kiedy samorządy posługują się terminem „mieszkańca”, należałoby przyjąć, że wszyscy mieszkańcy gminy bez względu na wiek mogą takie propozycje zgłaszać.

Niektóre gminy wprowadzały również wymóg posiadania czynnego prawa wyborczego przez mieszkańców, którzy mają prawo składać propozycje do budżetu obywatelskiego (tak jak np. w Mrągowie, Kargowej czy Krośnie Odrzańskim).

Mieszkańcy samodzielnie mogli składać propozycje do budżetu obywatelskiego tylko w niektórych przypadkach (m.in. w takich gminach jak Kargowa, Krosno Odrzańskie, Mrągowo, Radom i Sopot). Pozostałe samorządy wprowadzały wymóg zebrania przez wnioskodawców określonej liczby podpisów innych mieszkańców. Najczęściej był to wymóg zebrania 15 podpisów (Bytom, Dąbrowa Górnicza, Lębork, Suwałki, Wałbrzych). Powszechne były również wymogi zgromadzenia tylko 10 (Gorlice, Grajewo), a nawet 20 (Błonie, Legnica, Opole) czy 25 (Gdynia) podpisów. Wymóg ten wydaje się podejściem słusznym. Konieczność zebrania podpisów innych mieszkańców sprzyja przede wszystkim upowszechnianiu wiedzy o budżecie obywatelskim. Umożliwia zdobycie wstępnej akceptacji i poparcia dla danego przedsięwzięcia oraz – co równie ważne – może przyczynić się do budowy zaufania pomiędzy mieszkańcami. Konieczność zbierania podpisów stanowi również przyczynek do rozmów pomiędzy mieszkańcami o mieście, jego potrzebach, samym pomysłem oraz o budżecie obywatelskim. To wszystko powinno sprzyjać budowie poziomych relacji, czyli takich, gdzie mieszkańcy komunikują się między sobą, a nie idą z każdą sprawą „do góry”, czyli do władz. Należy jednak zauważyć, że zbyt wysokie wymagania, jeśli chodzi o liczbę podpisów pod propozycją, jakie mieszkańcy muszą zebrać, może spowodować zniechęcenie oraz ograniczenie ilości wniosków.

Niektóre gminy dopuszczały zgłaszanie przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego przez takie podmioty, jak organizacje pozarządowe (Rybnik, Wałbrzych), instytucje publiczne (Rybnik, Sochaczew) oraz rady osiedli czy dzielnic (Gdynia, Kargowa, Wałbrzych). Praktyka upoważniania podmiotów takich jak organizacje pozarządowe czy rady osiedli do składania propozycji i uczestnictwa w procesie budżetu obywatelskiego została podważona przez Wojewodę Śląskiego, który zakwestionował zapisy uchwały Rady Miasta Bielsko-Biała w tym zakresie. W rozstrzygnięciu nadzorczym nr NPII.4131.I.459.2013 z dnia 4 października 2013 r. Wojewoda stwierdził nieważność uchwały miasta Bielsko-Biała, wskazując między innymi, że postanowienia zawarte w uchwale uprawniające osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej do składania projektów w ramach budżetu obywatelskiego stoją w sprzeczności z przepisem artykułu 5a. ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że konsultacje przeprowadza się z mieszkańcami gminy.

Zgłaszanie przez mieszkańców pomysłów do budżetu obywatelskiego odbywało się najczęściej z wykorzystaniem specjalnych formularzy, które mieszkańcy wypełniali i przekazywali do urzędu. Mogli je dostarczać bezpośrednio lub drogą elektroniczną. W większości przypadków formularze zawierały takie rubryki, jak nazwa przedsięwzięcia oraz jego opis. Często mieszkańcy musieli również oszacowywać potencjalne koszty realizacji danego pomysłu. Zdarzały się również przypadki, że to wydziały urzędu miasta odpowiedzialne były za oszacowanie kosztów (Bielsko-Biała, Błonie, Gorzów Wlk., Zielona Góra). Niekiedy zaś obowiązek ten spadał na komisje ds. budżetu obywatelskiego (Sopot) lub zespoły ds. budżetu obywatelskiego (Błonie).

Takie rozwiązania z pewnością ułatwiają mieszkańcom przygotowywanie wniosków oraz sprzyjają rzetelniejszej kalkulacji kosztów. Mają one jednak kilka wad. Przede wszystkim ograniczają walor edukacyjny. W przypadku, gdy mieszkańcy mają oszacować koszty zadania, muszą poszukać informacji i wybrać optymalne rozwiązania; dzięki temu dowiadują się więcej o kosztach funkcjonowania samorządu. Zwiększa się również ich wiedza na temat lokalnego budżetu. Przenoszenie odpowiedzialności na urzędników zwiększa obciążenie urzędu oraz zmniejsza odpowiedzialność oraz świadomość mieszkańców. Takie podejście może również ograniczyć efektywność wydatkowania publicznych środków. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem jest przekazanie odpowiedzialności mieszkańcom. Rolą urzędu powinno być udzielanie wsparcia w tym procesie. Doświadczenie z funduszami sołeckimi, gdzie to mieszkańcy muszą dokonywać

oszacowania kosztów przedsięwzięć, pokazuje, że jest to dobra droga angażowania i edukacji mieszkańców w zakresie budżetowania.

Opracowując formularz zgłaszania przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego, należy pamiętać o tym, aby nie stworzyć z niego dokumentu, który swoją objętością i wymogami znacznie przypomina formularz konkursowy o granty. Naszym zdaniem najważniejsze elementy formularza to nazwa przedsięwzięcia, jego opis, uzasadnienie oraz koszty, a także uzasadnienie przedsięwzięcia.

## 8.

### Weryfikacja pomysłów – czy i jak?

Weryfikacja przedsięwzięć zgłaszanych przez mieszkańców może mieć charakter oceny formalnej bądź formalnej i merytorycznej. O ile pierwsza z nich nie budzi kontrowersji, o tyle wprowadzanie weryfikacji merytorycznej stanowi w naszej ocenie jedno z zagrożeń dla BO. Do wymogów formalnych, których kontrola nie zagrozi BO, zaliczamy najczęściej:

- wypełnienie wszystkich pól formularza,
- złożenie formularza w terminie,
- zgodność przedsięwzięcia z prawem,
- sprawdzenie, czy zgłoszone zadanie jest zgodne z zakresem przedsięwzięć określonych w regulaminie (np. czy mieści się w katalogu zadań własnych miasta),
- możliwość realizacji przedsięwzięcia,
- sprawdzenie, czy koszty przedsięwzięcia mieszczą się w dostępnej puli środków.

Pewnym rozszerzającym aspektem weryfikacji formalnej przedsięwzięcia jest jego kontrola pod kątem wykonalności technicznej. Niektóre samorządy wprowadzały do procesu weryfikacji np. możliwości realizacji przedsięwzięcia oraz możliwości zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych kosztów, które projekt będzie generował w przyszłości (Grajewo, Kargowa). Wartym odnotowania kryterium, które pojawiało się w regulaminach niektórych samorządów, jest kryterium gospodarności (jak miało to miejsce w Elblągu).

Wiele gmin w Polsce jako element weryfikacji zgłaszanych przedsięwzięć dokonywało ich weryfikacji merytorycznej. Przykładowo miasto Poznań wprowadziło następujące kryteria weryfikacji zgłaszanych do budżetu obywatelskiego projektów:

- możliwość realizacji,
- zgodność z kompetencjami gminy,
- miejsce realizacji w przestrzeni miejskiej,
- znaczenie społeczne,
- koszt nieprzekraczający 10 000 000,00 zł,
- zgodność ze Strategią Rozwoju Miasta,

- atrakcyjność projektu (unikatowość, wartość promocyjna, atrakcyjność przestrzenna lub społeczna),
- możliwość zabezpieczenia w budżecie na kolejne lata ewentualnych kosztów, które projekt będzie generował w przyszłości.

Jak widać, nastąpiło tu pomieszanie kryteriów merytorycznych i formalnych, co w przypadku budżetu obywatelskiego powoduje, że procedura przestaje być zrozumiała dla mieszkańców. Takie kryteria oceny, jak znaczenie społeczne oraz atrakcyjność projektu, są kryteriami uznaniowymi. Pozwalają one na arbitralność i dowolność w wyborze przedsięwzięć poddanych pod głosowanie, szczególnie jeśli wyboru dokonują urzędnicy. Należy podkreślić, iż w przypadku oceny merytorycznej bardzo duże znaczenie ma dobór zespołu jej dokonującego. Samorządy wprowadzające kryterium oceny merytorycznej przedsięwzięć narażają się na oskarżenia i zarzuty. W przypadku Poznania spośród ponad 200 zgłoszonych pomysłów głosowaniu poddano jedynie 20. Zespół opracowujący zasady budżetu obywatelskiego powinien być otwarty na udział mieszkańców i naszym zdaniem to oni powinni stanowić jego większość. Otwartym pozostaje pytanie, jak liczne powinno być to gremium. W Koszalinie zespół liczył 35 osób, a w dzielnicach Warszawy – po 15 osób.

# 9.

## Głosowanie

Wybór przedsięwzięć do realizacji jest punktem kulminacyjnym procesu budżetu obywatelskiego. Sposób głosowania z pewnością wpływa na frekwencję i jego wiarygodność. Minimalne standardy, jakie proces wyboru powinien spełniać, to:

- powszechność,
- możliwość głosowania w sposób tradycyjny oraz drogą internetową,
- kilkudniowy okres oddawania głosów (naszym zdaniem nie mniej niż 7 dni).

W przypadku budżetów obywatelskich realizowanych w 2013 roku głosowanie przebiegało przede wszystkim poprzez:

1. wypełnianie kart do głosowania i wrzucanie ich do urn zlokalizowanych w różnych punktach miasta,
2. głosowanie drogą elektroniczną przez wypełnianie specjalnych formularzy na stronie internetowej urzędu lub przez wysyłkę wypełnionej karty do głosowania na adres mailowy urzędu,
3. głosowanie podczas zebrań mieszkańców,
4. wypełnianie karty do głosowania i wysyłanie drogą pocztową.

W większości przypadków mieszkańcy mogli głosować zarówno w sposób tradycyjny, jak i elektroniczny. Zdarzały się jednak również takie przypadki, gdy dostępna była tylko jedna z powyżej wymienionych metod, jak np. w Gorlicach, gdzie urna dostępna była tylko w czasie godzin pracy urzędu. W Zielonej Górze ta forma głosowania okazała się tak popularna, że należało dostawić nowe pojemniki, aby zmieściły się głosy wszystkich zainteresowanych.



Poniżej przyjrzymy się temu, jak poszczególne miasta radziły sobie z organizacją głosowania. Zaczniemy od negatywnego przykładu z gminy Kargowa. Zgodnie z regulaminem głosowania, zawartym w zarządzeniu burmistrza (treść ze skrótami redakcji): „głosowanie przeprowadza się w wyznaczonym czasie w sali posiedzeń Urzędu Miejskiego (pokój nr 20). Oddanie głosu następuje poprzez wrzucenie karty do głosowania do urny, po uprzednim okazaniu dokumentu tożsamości i złożeniu podpisu na karcie osób głosujących. Głosujący wyraża zgodę na przetwarzanie własnych danych osobowych na potrzeby opracowania Budżetu Obywatelskiego. Wszystkie karty z umieszczonymi na nich danymi osobowymi zostaną zniszczone niezwłocznie po opracowaniu i upublicznieniu ostatecznych wyników głosowania”.

Nic dziwnego, że w głosowaniu wzięło udział jedynie 90 mieszkańców. Tym, co przede wszystkim rzuca się w oczy, to ograniczone możliwości głosowania, szczególnie dla mieszkańców z odległych miejscowości, które wchodzi w skład gminy. Zapisy w regulaminie są również sformułowane w taki sposób, że mieszkańcy z pewnością kilka razy pomyślą, zanim zdecydują się zagłosować. Również w gminie Grajewo mieszkańcy mieli ograniczone możliwości. Mogli bowiem głosować jedynie poprzez złożenie karty do głosowania w określonym terminie w Referacie Strategii Rozwoju i Promocji Miasta bądź przesłanie karty na adres Urzędu Miasta Grajewo.

Organizując proces głosowania, należy pamiętać, że ograniczona możliwość oddania głosów przez mieszkańców będzie miała wpływ nie tylko na frekwencję, ale również na to, jak mieszkańcy będą postrzegali działania władz. Wskazywanie jednego punktu do głosowania zlokalizowanego w urzędzie, po pierwsze, ogranicza czas oddania głosu do godzin otwarcia urzędu, a po drugie ogranicza możliwości głosowania mieszkańcom, którzy mieszkają w innych miejscowościach lub odległych krańcach miasta.

Są jednak i pozytywne przykłady. W Koszalinie mieszkańcy mogli głosować w czterdziestu trzech punktach zlokalizowanych na terenie całego miasta – w szkołach, siedzibach rad osiedli, klubach osiedlowych, parafiach, urzędzie miasta, centrum kultury, w bibliotekach publicznych czy centrach handlowych.

W większości miast mieszkańcy mogli głosować w sposób tradycyjny, za pośrednictwem Internetu lub wysłać swój głos pocztą. Dzięki temu w kilku miastach (np. Krośnice Odrzańskie) frekwencja już w pierwszym roku funkcjonowania BO była bardzo wysoka, a niekiedy przewyższała frekwencję w wyborach samorządowych w wielu innych gminach.

W Białymstoku w głosowaniu wzięło udział niemal 50 tys. mieszkańców, z czego 27,5 tys. głosów oddano w sposób tradycyjny (do urny), zaś 13 tys. – drogą internetową. Również w Dąbrowie Górniczej większość mieszkańców oddała swój głos tradycyjnie (14 133), natomiast 6435 przez Internet. W Sochaczewie łączna liczba głosów wyniosła 8397, przy wysokiej frekwencji na poziomie 26,5% uprawnionych do głosowania, z czego 2248 głosów oddano „na papierze”, a blisko trzy czwarte (6149) elektronicznie. Ciekawie wyglądała sytuacja w już przywołanym Koszalinie, gdzie 5290 głosów oddano za pomocą papierowych ankiet, zaś 6165 przez Internet. W tym przypadku znamieną wydaje się wysoka liczba głosujących przez Internet w sytuacji dużej dostępności tradycyjnych punktów do głosowania. Czyżby Internet stawał się dla mieszkańców naturalną przestrzenią decydowania o ich otoczeniu?

Zdecydowanie największy udział głosujących przez Internet odnotowano we Wrocławiu, gdzie zagłosowało ok. 50 tys. internautów, zaś z formularza papierowego skorzystało jedynie 1859 osób. Również w Łodzi głosowanie elektroniczne cieszyło się zdecydowanie

większym powodzeniem. Łącznie wpłynęło tu ponad 186 tys. ważnych głosów, z czego drogą elektroniczną niemal 147 tys., a na kartach papierowych 39 985.

Poniżej prezentujemy informacje o liczbie oddanych głosów dla wybranych miast (w kolejności alfabetycznej):

1. Białystok – 40 952 głosy,
2. Boguchwała – 536 głosów,
3. Chorzów – 5573 głosy,
4. Dąbrowa Górnicza – 20 568 głosów,
5. Gliwice – 1138 głosów,
6. Jaworzno – 14 604 głosy przy 18% frekwencji,
7. Kargowa – 90 głosów,
8. Kęty – 9943 głosy przy 29,28% frekwencji,
9. Kielce – 37 267 głosów,
10. Koszalin – 11 455 głosów,
11. Legnica – 6198 głosów,
12. Marki – 2305 głosów,
13. Milicz – ogółem oddano 17 893 głosy, przy liczbie mieszkańców 7535 mieszkańców (mieszkańcy mogli głosować na 1-5 zadań inwestycyjnych),
14. Mrągowo – 2099 głosów, przy 10,72 % frekwencji,
15. Oborniki – 4976 głosów,
16. Olsztyn – 10 600 głosów,
17. Poznań – 88 597 głosów, przy 20,5% frekwencji,
18. Przemyśl – 9685 głosów,
19. Pszczyna – 16 464 głosy,
20. Puławy – 1595 głosów,
21. Radom – 8330 głosów,
22. Rawicz – 1946 głosów, przy 8,1% frekwencji,
23. Ruda Śląska – 3348 głosów.

Jednak również przykłady miast, gdzie frekwencja była niższa, jak np. w Gorzowie Wielkopolskim (3,8%), zasługują na uznanie. Zauważmy, że w brazylijskim Porto Allegre, mieście będącym kolebką idei budżetu obywatelskiego, w pierwszym roku jego funkcjonowania w głosowanie zaangażowało się zaledwie 976 mieszkańców, a po kilkunastu latach liczba ta wzrosła ponad dwudziestokrotnie.

Warto zaznaczyć, że dopuszczenie głosowania przez Internet wymaga solidnego przemyślenia kwestii zabezpieczenia głosowania przed próbami wypaczenia wyników. O trudnościach związanych z brakiem odpowiednich zabezpieczeń przekonały się władze Płocka, gdzie w wyniku nieprawidłowości przy głosowaniu polegających m.in. na masowym wysyłaniu zgłoszeń z jednego adresu IP proces liczenia głosów został przedłużony, a istniały również obawy, że głosowanie będzie musiało zostać powtórzone.

Innym ważnym aspektem jest wybór wzorów kart do głosowania oraz liczby przedsięwzięć, spośród których mieszkańcy dokonują wyboru. O ile w przypadku mniejszych miast sytuacja ta nie sprawia trudności, bowiem liczba zgłaszanych pomysłów oraz ich ostateczna liczba poddana pod głosowanie waha się w granicach od kilkunastu do kilkudziesięciu (o ile nie jest arbitralnie ograniczona przez władze), o tyle w przypadku większych aglomeracji, gdzie nie ma podziału na projekty dzielnicowe czy osiedlowe i ogólnomiejskie, dokonanie racjonalnego wyboru spośród setek pomysłów może nastęrczać trudności. Przykładowo w Szczecinie mieszkańcy wybierali spośród 194 propozycji. W Łodzi do wyboru było ponad 160 propozycji ogólnomiejskich oraz po około 100 propozycji w poszczególnych dzielnicach. Z tak dużą liczą propozycji wiąże się kilka problemów. Po pierwsze, trudność z dokonaniem racjonalnego wyboru. Duża liczba pomysłów powoduje też rozproszenie głosów, a co za tym idzie osłabia legitymizację projektów wybranych do realizacji. Pojawia się pytanie: czy w kolejnych latach mieszkańcy nie będą składali jeszcze większej liczby propozycji? I w jaki sposób zorganizować głosowanie, aby z jednej strony nie ograniczać wyboru mieszkańców, z drugiej zaś umożliwić im racjonalny wybór?

# 10.

## Obywatelskie zaangażowanie

Analizując skalę zaangażowania mieszkańców w proces budżetu obywatelskiego, możemy wyróżnić trzy jego poziomy.

**Pierwszy poziom** to zaangażowanie we wdrożenie, realizację oraz promocję mechanizmu budżetu obywatelskiego. Temu poziomowi odpowiada uczestnictwo w zespołach tworzących rozwiązania dla danego miasta, organizowanie spotkań, publikowanie materiałów dotyczących budżetu obywatelskiego oraz wszelka działalność mająca na celu wypromowanie mechanizmu budżetu obywatelskiego i zachęcenie do zaangażowania innych mieszkańców.

**Drugi poziom** dotyczy aktywności polegającej na przygotowywaniu i składaniu pomysłów do budżetu obywatelskiego. Wymaga on przemyślenia pomysłu, wypełnienia wniosku oraz w wielu miastach zachęcenia innych mieszkańców do wyrażenia poparcia dla danego przedsięwzięcia (aby zdobyć minimalną liczbę podpisów umożliwiających zgłoszenie projektu, np. 10 w Gorlicach).

**Trzeci poziom** to zaangażowanie mieszkańców w sam proces wyboru przedsięwzięć przeznaczonych do realizacji spośród pomysłów zgłoszonych przez innych mieszkańców oraz zaangażowanie w proces społecznej kontroli realizacji budżetu.

Każdy z tych poziomów wymaga nieco innego zaangażowania oraz wysiłku obywatelskiego. Z powodu braku możliwości przeprowadzenia pogłębionych badań w poszczególnych miastach nie jesteśmy w stanie przeanalizować skali zaangażowania mieszkańców w proces powstawania i realizacji budżetów obywatelskich. Na podstawie zebranych danych można jednak omówić skalę zaangażowania mieszkańców w proces składaniu wniosków oraz udział w głosowaniu.

Przyjrzyjmy się liczbie projektów składanych do budżetu obywatelskiego. W 2013 roku najwięcej takich projektów złożono w Łodzi. W kolejnych miastach wyglądało to następująco:

1. Łódź – 903
2. Gdańsk – 421
3. Szczecin – 304
4. Zielona Góra – 302
5. Radom – 277
6. Świdnica – 250
7. Dąbrowa Górnicza – 250
8. Elbląg – 246
9. Wrocław 242
10. Toruń – 200

Na liczbę propozycji mogło mieć wpływ wiele czynników, m.in. wielkość miasta, kwota budżetu obywatelskiego czy podział terytorialny miasta oraz określony w regulaminie krąg podmiotów mogących składać wnioski do BO. Pomijając jednak wszystkie czynniki różnicujące, należy stwierdzić, że mieszkańcy aktywnie włączyli się w proces składania propozycji do budżetów obywatelskich już w pierwszym roku bądź pierwszych latach funkcjonowania budżetów. Spośród 35 miast, których przypadki analizowaliśmy pod tym kątem, w przeszło 20 mieszkańcy złożyli ponad 100 propozycji. Porównując poziom uczestnictwa mieszkańców w procesie budżetu obywatelskiego z udziałem w innych formach umożliwiających formułowanie wniosków dotyczących poprawy jakości życia mieszkańców, jak np. w inicjatywie lokalnej bądź wniosku z artykułu 241 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, budżet obywatelski wydaje się nieporównywalnie bardziej popularny.

# 11.

## Podsumowanie, wyzwania i rekomendacje

W Polsce nie istnieje jeden model budżetu obywatelskiego. Każda gmina i miasto wprowadza własne reguły, często kierując się istniejącymi przykładami, niejednokrotnie też nie prowadząc konsultacji społecznych i nie wypracowując zasad budżetu obywatelskiego wspólnie z mieszkańcami.

Wiele spośród znajdujących się w naszym wykazie budżetów obywatelskich nie spełnia wszystkich kryteriów (por. 13 pkt niniejszego raportu). W efekcie powstaje pytanie,

na ile „budżet obywatelski”, w którym urzędnicy oceniają merytorycznie propozycje mieszkańców, a ostatecznie decyzja o wyborze przedsięwzięć należy do prezydenta miasta czy radnych, może w ogóle nosić nazwę „budżetu obywatelskiego”. W naszej ocenie z perspektywy funkcjonowania BO w ostatnich latach kluczową kwestią wydaje się włączanie mieszkańców na wszystkich etapach procesu – od przygotowania aż do monitoringu jego realizacji i założonych efektów. Również jawność procesu wydaje się mieć zasadnicze znaczenie.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że liczba mieszkańców uczestniczących w BO, których postulaty nie zostały uwzględnione, będzie rosła bardzo szybko. Nadzieje mieszkańców zostały rozbudzone i rolą samorządów jest niedopuszczenie do sytuacji, kiedy to po kilku latach frustracja przeważa nad korzyściami związanymi z budżetami obywatelskimi.

Ponieważ budżety obywatelskie rozwijają się dynamicznie, a w kontekście nadchodzących w 2014 roku wyborów samorządowych można przypuszczać, że zainteresowanie nimi nie osłabnie, proponujemy zwrócić uwagę na następujące wyzwania i rekomendacje.

## Wyzwania

### **BRAK ZAPEWNIENIA TRWAŁOŚCI BUDŻETU OBYWATELSKIEGO**

Wśród kilkudziesięciu budżetów obywatelskich mogą znaleźć się takie, które po kilku latach przestaną istnieć. Rady gmin czy miast uznają, że nie popierają danego rozwiązania, powołują się na argument często słyszany w przypadku wspierania inicjatyw mieszkańców – braku pieniędzy. Może pojawić się również inny powód – rzekome niezrozumienie przez mieszkańców zasad budżetu obywatelskiego czy niewielki udział w głosowaniu. Część z wymienionych przyczyn może leżeć po stronie urzędu, z pewnością części można uniknąć, rezerwując czas na należyte przygotowanie i skonsultowanie budżetu obywatelskiego. Kryteria, na podstawie których oceniony zostanie budżet obywatelski, nie powinny sprowadzać się do liczby zgłoszonych projektów, szczególnie jeśli kwota, o jakiej mogą zdecydować mieszkańcy, stanowi np. 0,5% budżetu gminy i dotyczy zaledwie kilku przedsięwzięć w skali miasta. Taka konstrukcja budżetu obywatelskiego zagraża jego trwałości i podejmowaniu dyskusji o rozwoju gminy czy miasta w długofalowej perspektywie. Ocena funkcjonowania BO powinna zostać dokonana po kilku latach, przy założeniu regularnego monitoringu oraz możliwości korygowania przyjętej procedury.

### **BRAK WŁĄCZENIA MIESZKAŃCÓW W PLANOWANIE I BRAK SPOTKAŃ MIESZKAŃCÓW**

Przygotowywanie planów wprowadzenia budżetów obywatelskich bez udziału mieszkańców wydaje się jednym z głównych problemów towarzyszących wprowadzaniu budżetów obywatelskich w 2014 roku. Zaprzecza to samej idei budżetu obywatelskiego. Podobnie sytuacja ma się w przypadku już funkcjonujących budżetów, w których skupiono się wyłącznie na organizacji głosowania mieszkańców, zapominając o kluczowej sprawie, jaką jest umożliwienie obywatelom dyskusji w czasie spotkań poświęconych wyzwaniom i problemom, przed jakimi stają ich społeczności.

### **OGRANICZENIA DOTYCZĄCE ZAKRESU PRZEDSIĘWZIĘĆ**

Stoimy na stanowisku, że budżet obywatelski nie powinien być ograniczany tematycznie. Fakt spełnienia przez zgłoszone przedsięwzięcia kryteriów formalnych powinien stanowić jedyny warunek dotyczący zakwalifikowania przedsięwzięcia do BO. Nakładanie dodatkowych wymogów – takich jak możliwość zabezpieczenia w budżecie na kolejne

lata środków pokrywających ewentualne koszty eksploatacyjne, które zrealizowane zadanie będzie generowało w przyszłości, czy znaczenie społeczne projektu (Kórnik) lub możliwości składania pomysłów tylko inwestycyjnych lub dotyczących wybranego obszaru działania samorządu – ogranicza kreatywność i zaangażowanie mieszkańców. W ramach budżetów obywatelskich przedsięwzięcia powinny być realizowane na takich samych zasadach, jak realizowane są decyzje podejmowane przez rady gmin oraz organy wykonawcze.

#### **BUDŻET OBYWATELSKI EWOLUJĄCY W KIERUNKU KONKURSU GRANTOWEGO**

Rolą budżetu obywatelskiego nie jest zaspokajanie potrzeb organizacji pozarządowych. W budżecie obywatelskim główną rolę powinni pełnić mieszkańcy. Przybranie przez budżety obywatelskie formy konkursów grantowych uniemożliwia dyskusowanie przez mieszkańców priorytetów rozwoju gminy i prowadzi wyłącznie do konkurencji w zakresie przewidzianej do wydatkowania kwoty (a w perspektywie, tak jak pisaliśmy wyżej, do rywalizacji między miastami np. o to, gdzie zostanie złożonych więcej wniosków). Taka sytuacja nie sprzyja rozwojowi miasta, aktywności obywatelskiej oraz rozsądnej alokacji publicznych środków. O ile zrozumiałe jest, że w pierwszych latach ważne są wskaźniki ilościowe, te bowiem legitymizują potrzebę i sens budżetu obywatelskiego, to w kolejnych latach należy skupić się na jakości procesu, bowiem ilość z jakością często nie idą w parze. Samorządy powinny szukać rozwiązań, aby wprowadzać w procedury budżetu obywatelskiego przestrzeń dla spotkań i dyskusji mieszkańców.

#### **EDUKACJA I INFORMOWANIE MIESZKAŃCÓW**

Edukacja na temat budżetu obywatelskiego, zarówno samej idei współzrządzenia miastem, jak i procedury obowiązującej w danym mieście, jest sprawą kluczową. Oprócz edukacji obywatelskiej, równie ważna jest odpowiednia kampania informacyjna, za pomocą której samorządy poinstruują mieszkańców o tym, jak mogą wziąć udział w budżecie obywatelskim, oraz poinformują o dotychczasowych dokonaniach w obszarze BO.

#### **WERYFIKACJA MIESZKAŃCÓW UPRAWNIONYCH DO UDZIAŁU W PROCESIE**

Doświadczenia z budżetami obywatelskimi wskazują, że dla wielu samorządów wyzwaniem będzie zapewnienie, z jednej strony, otwartości instrumentu dla jak najszerszego grona mieszkańców, a z drugiej – stworzenie odpowiednich zabezpieczeń, aby osoby nieuprawnione nie mogły brać udziału w tym procesie. Równie istotne jest ograniczenie sytuacji, gdy część głosów w budżecie obywatelskim oddawanych jest przez osoby, które nie mają pełnej świadomości zasad, na jakich mogą głosować. Przykładem jest Łódź, gdzie mieszkańcy wskazywali tylko jedno przedsięwzięcie opisane na karcie do głosowania, choć mogli wybrać pięć. Wyzwaniem jest również dopracowanie bezpiecznych mechanizmów głosowania przez Internet. W tym przypadku warto zastanowić się nad wykorzystaniem i rozwojem mechanizmu EPUAP, gwarantującego identyfikację głosującego.

#### **WYZNACZENIE CELÓW I PRIORYTETÓW**

Brak celów, jakie miasto stawia przed budżetem obywatelskim, oraz mechanizmów umożliwiających wpisywanie się przedsięwzięć realizowanych w ramach BP w szerszą, strategiczną wizję rozwoju miasta może spowodować chaotyczność i nieprzewidywalność rozwoju danego miasta. Poszczególne przedsięwzięcia zgłaszane i wybierane przez mieszkańców w kolejnych latach mogą być ze sobą sprzeczne lub w dużym stopniu rozproszone pomiędzy zbyt wiele wymiarów funkcjonowania samorządu oraz podatne na aktualne mody i emocje mieszkańców. Władze oraz mieszkańcy poszczególnych miast

powinni również zadać sobie trud odpowiedzenia na pytanie: komu i czemu budżet obywatelski ma służyć w danym mieście? Od odpowiedzi na tak postawione pytanie zależy w dużej mierze konstrukcja tego mechanizmu. Należy bowiem pamiętać, że budżet obywatelski może być tworzony na różne sposoby w zależności od celów, potrzeb, możliwości i specyfiki danego miasta.

#### UMOCOWANIE PRAWNE BUDŻETÓW OBYWATELSKICH

Jak wspomniano, w polskim systemie prawnym nie ma bezpośrednich przepisów, w oparciu o które poszczególne samorządy tworzyłyby budżety obywatelskie. Dlatego tak ważne jest budowanie szerokiego politycznego porozumienia wokół budżetu obywatelskiego i legislacyjne rozwiązanie tej kwestii.

#### WYBORY SAMORZĄDOWE 2014

Wybory samorządowe, które odbędą się w 2014 roku, są zarazem największą szansą, jak i zagrożeniem dla BO. Szansą dlatego, że dzięki nim budżet obywatelski może upowszechnić się i zagościć w debacie publicznej.

Niestety, wybory samorządowe niosą również poważne zagrożenie, polegające na tym, że budżety obywatelskie staną się przedmiotem przedwyborczej i powyborczych rozgrywek politycznych, podczas których merytoryczna dyskusja oraz sama instytucja budżetu obywatelskiego i obywatele zejdą na drugi plan.

#### EWALUACJA I OCENA PROCESU BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Budżety obywatelskie powinny podlegać corocznej ocenie przebiegu procesu. Rozwiązania wprowadzane przez samorządy powinny ulegać zmianom i być ulepszone. Nie ma takiej możliwości, aby od początku proces zaplanowany był idealnie i tak samo idealnie zrealizowany. Zawsze napotkamy na pewne bariery oraz trudności. Ważne jest, aby przystępując do realizacji budżetu obywatelskiego, wypracować odpowiednie narzędzia jego oceny. Wyniki oceny przebiegu procesu powinny zostać wykorzystane przy tworzeniu zasad realizacji budżetu obywatelskiego w kolejnym roku.

#### ROZWIJANIE BUDŻETÓW OBYWATELSKICH W ODERWANIU OD STRUKTURY JEDNOSTEK POMOCNICZYCH

Zgodnie z zasadą pomocniczości wyrażoną w Konstytucji oraz na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze, aby ułatwić funkcjonowanie gminie. Jednak na stronach internetowych wielu analizowanych przez nas samorządów trudno odnaleźć aktualne informacje o jednostkach pomocniczych. Brak tam również informacji dotyczących zadań przekazanych do realizacji jednostkom pomocniczym – z tej prostej przyczyny, że żaden samorząd nie przekazał takich zadań, a co powinno za tym iść i środków na ich realizację. Niestety, jednostki pomocnicze pozbawione realnego wpływu na politykę miejską, poza nielicznymi wyjątkami, nie pełnią istotnej funkcji w reprezentowaniu interesów mieszkańców. Budżet obywatelski niesie ze sobą potencjał zmiany tej sytuacji. Tworząc budżet obywatelski, warto skorzystać z możliwości przekazania uprawnień i środków jednostkom pomocniczym – tak aby to one stanowiły element pozwalający lepiej zarządzać procesem BO.

# Rekomendacje

## 1. Tworzenie zespołów ds. budżetów obywatelskich

W skład zespołu powinni wchodzić przedstawiciele mieszkańców, organizacji pozarządowych, urzędu miasta i rady miasta. Skład zespołu powinien liczyć od 8 do 16 osób. Celem zespołu powinno być wypracowanie zasad budżetu obywatelskiego, monitorowanie przebiegu procesu oraz jego ewaluacja. Zespół może rozpatrywać odwołania od decyzji administracji miasta, dotyczące oceny formalnej wniosków, lecz nie powinien w żaden sposób dokonywać merytorycznej oceny przedsięwzięć.

## 2. Wprowadzanie przestrzeni dyskusji

Umożliwienie mieszkańcom dyskusji ułatwia wzajemne poznawanie, zrozumienie, jak również krytyczne spojrzenie na proponowane przez mieszkańców pomysły.

## 3. Umożliwienie mieszkańcom zgłaszania pomysłów z całego zakresu zadań własnych gminy

Mieszkańcy powinni móc zgłaszać takie pomysły, które odpowiadają ich potrzebom i preferencjom oraz są zgodne z zadaniami własnymi gminy (a w przypadku miast na prawach powiatu również zadaniami własnymi powiatu). Wszelkie próby zawężenia obszaru BO ograniczają potencjał kreatywności i pomysłowości mieszkańców oraz ich zaangażowanie.

## 4. Weryfikacja formalna projektów

Należy unikać sytuacji, w której pomysły mieszkańców oceniane są przez urzędników lub inne ciała w oparciu o niejasne kryteria merytoryczne. Oceny pomysłów mieszkańców powinny sprowadzać się do jasnych i wyraźnych kryteriów formalno-prawno-technicznych. Oceny merytoryczne wniosków mogą wprowadzać podejrzenia o stronniczość, a zamiast budować zaufanie społeczne – osłabiać je.

## 5. Wprowadzenie mechanizmu odwoławczego

Mieszkańcy, których propozycje zostały odrzucone z przyczyn formalnych, powinni mieć możliwość odwołania się od tej decyzji. Na przykład w Łodzi takim ciałem odwoławczym była doraźna Komisja Rady Miasta ds. budżetu obywatelskiego. Takim ciałem może być również wspomniany zespół ds. budżetu obywatelskiego.

## 6. Stopniowe zwiększanie kwoty budżetu obywatelskiego

Decydując się na budżet obywatelski, należy zastanowić się nad możliwościami finansowymi miasta oraz nad tym, jak w kolejnych latach będzie zwiększała się pula budżetu obywatelskiego. Możliwe jest również opracowanie wskaźników, które sprawią, że budżet obywatelski zostanie zwiększony.

## 7. Powiązanie cyklu budżetu obywatelskiego z cyklem tworzenia budżetu miasta

Budżet obywatelski powinien być tworzony w taki sposób, aby wpisywał się w cykl tworzenia i uchwalania budżetu miasta. Proces BO powinien kończyć się najpóźniej z końcem października, tak aby organ wykonawczy danego miasta mógł do 15 listopada wprowadzić przedsięwzięcia do projektu budżetu miasta. Należy unikać sytuacji, kiedy w projekcie budżetu lub uchwale budżetowej ustanawia się rezerwę z przeznaczeniem



na BO, zaś sam proces wyboru przedsięwzięć przeprowadza się już w roku budżetowym – skraca to czas na wykonanie projektów i może skutkować brakiem możliwości ich realizacji.

#### **8. Wykorzystanie instytucji publicznych, takich jak domy kultury, biblioteki, ośrodki pomocy społecznej itd., do edukowania o budżecie obywatelskim oraz jako miejsc do spotkań i głosowania**

Wykorzystanie przestrzeni instytucji działających na terenie danego miasta ułatwia mieszkańcom włączenie się w proces BO, jak również umożliwia dotarcie do zróżnicowanych grup mieszkańców. Przykładowo dzięki ośrodkom pomocy społecznej możemy dotrzeć do mieszkańców, którzy w dużym stopniu są wykluczeni z aktywności w przestrzeni publicznej. Korzystając z OPS-ów, mogą dowiedzieć się czegoś o budżecie obywatelskim oraz wziąć udział w głosowaniu na miejscu; również z bibliotek, domów kultury oraz wielu innych instytucji publicznych korzystają często bardzo różni mieszkańcy.

#### **9. Organizowanie systemu doradców**

Samorządy powinny jako element procesu budżetu obywatelskiego przygotowywać system wsparcia dla mieszkańców, którzy chcą zgłaszać swoje pomysły do BO. Takie wsparcie przynosi wiele korzyści. Mieszkańcy zdobywają wiedzę dotyczącą uwarunkowań prawnych, technicznych i finansowych funkcjonowania samorządu, poprawiają się relacje na linii urząd–mieszkańcy, zaś przedsięwzięcia zgłaszane przez mieszkańców są lepiej opracowane i oszacowane. System doradztwa prowadzony między innymi w Łodzi sprawdził się bardzo dobrze.

#### **10. Wprowadzenie lekcji o budżecie obywatelskim podczas zajęć z wiedzy o społeczeństwie**

Budżet obywatelski uczy obywatelskości poprzez bezpośrednie włączanie mieszkańców w sprawy swojego miasta. W wielu miejscach angażują się młodzi ludzie. Dzięki wiedzy o budżecie obywatelskim i samorządzie nabytej w czasie lekcji mogą w sposób bezpośredni wykorzystać tę wiedzę w praktyce.

#### **11. Zabezpieczenie środków na organizację procesu BO oraz akcję informacyjną i edukacyjną**

Wdrożenie i realizacja budżetu obywatelskiego nie jest działaniem bezkosztowym. Wielkość kwoty niezbędnej do organizacji BO zależy od wielkości miasta oraz zakresu przedsięwzięcia. Tym niemniej zwłaszcza w pierwszych latach warto zainwestować w działania promocyjne i edukacyjne. Przyczyni się to do lepszego zrozumienia przez mieszkańców samego procesu oraz zwiększy ich udział i zaangażowanie.

#### **12. Tam, gdzie to możliwe, tworzenie budżetów obywatelskich w oparciu o jednostki pomocnicze**

Ustawa o samorządzie gminnym umożliwia władzom gmin wyodrębnianie środków, o których przeznaczeniu mogą decydować jednostki pomocnicze. Możliwe jest również takie opracowanie procedur, które ułatwi mieszkańcom współdecydowanie o przeznaczeniu środków wyodrębnionych dla jednostek pomocniczych. Wprowadzenie takiego rozwiązania do statutu danej gminy oraz statutów poszczególnych jednostek pomocniczych daje mocne gwarancje dla przebiegu całego procesu. Wzmacnia

rolę jednostek pomocniczych oraz ułatwia mieszkańcom identyfikację z miejscem zamieszkania.

Budżety obywatelskie nie są magicznym rozwiązaniem, które odmieni obraz samorządności w Polsce. Są one instytucjami społecznymi, których tworzenie i funkcjonowanie zależy od ludzi i na ludzi również wpływa. Sposób, w jaki te instrumenty będą działały, zależy od władz i mieszkańców poszczególnych miast. Wszyscy jesteśmy współodpowiedzialni za to, w jaki sposób budżety partycypacyjne będą oddziaływały na nasze lokalne społeczności. Doświadczenia z wielu miejsc na świecie pokazują, że budżety obywatelskie mają olbrzymi potencjał aktywizujący i organizujący mieszkańców, zwiększają ich podmiotowość oraz sprzyjają zaspokajaniu zbiorowych potrzeb w sposób zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

# 12.

## Wykaz BO i kryteria analizy

**Miasta i gminy:** Białystok, Bielsko-Biała, Boguchwała, Bydgoszcz, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gorlice, Gliwice, Gorzów, Gostyń, Grajewo, Jarocin, Jaworzno, Kargowa, Kędzierzyn-Koźle, Kęty, Kielce, Kołobrzeg, Koszalin, Kościerzyna, Kraków, Kraśnik, Krosno Odrzańskie, Kurnik, Legnica, Lębork, Łódź, Marki, Milicz, Mrągowo, Oborniki, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Przemyśl, Pszczyna, Puławy, Radom, Rawicz, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Skierniewice, Słupsk, Sochaczew, Sopot, Sosnowiec, Stargard Szczeciński, Szczecin, Świdnica, Świebodzice, Świętochłowice, Tarnobrzeg, Tarnów, Tczew, Toruń, Trzebnica, Tuchów, Wałbrzych, Wieruszów, Włocławek, Wrocław, Warszawa, Wieliczka, Zduńska Wola, Zielona Góra, Żory.

**Powiaty:** gostyński, wągrowiecki

**Województwa:** podlaskie

Lista nie wyczerpuje wszystkich budżetów obywatelskich w Polsce. Możemy mówić o przynajmniej kilkunastu przypadkach, w których w 2014 roku budżet obywatelski jest wprowadzany (jak np. w Bytomiu) bądź trwają zaawansowane prace nad jego przygotowaniem (jak np. w Częstochowie).

Analizując powyższe budżety obywatelskie, szukaliśmy odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

Kto był inicjatorem wprowadzenia budżetu obywatelskiego?

W jaki sposób odbywały się prace przygotowujące budżet obywatelski i kto w nich uczestniczył?

Czy i na jakich zasadach działają zespoły do spraw budżetu obywatelskiego?

Jak wyglądała polityka informacyjna samorządu w zakresie budżetu obywatelskiego?

Jaka jest podstawa prawna dla budżetu obywatelskiego?

Jaka procedura reguluje funkcjonowanie budżetu obywatelskiego i jaka miejska instytucja za nią odpowiada?

Kto ma prawo zgłaszać propozycje do budżetu obywatelskiego?

Kto dokonuje oceny propozycji zgłoszonych przez mieszkańców do budżetu obywatelskiego?

Jakie są kryteria, które muszą spełniać propozycje składane do budżetu obywatelskiego?

Jaka kwota została wyodrębniona na budżet obywatelski i w jaki sposób jest dzielona?

Jaką część budżetu miasta stanowi budżet obywatelski?

Jaki wymiar terytorialny posiada budżet obywatelski?

Jakie projekty zostały zgłoszone, przeszły weryfikację formalną, weryfikację merytoryczną (o ile była przeprowadzana)? Jakie projekty otrzymały najwięcej głosów, jakie zostały wprowadzone do budżetu i jakie zostały zrealizowane?

Jaka były metody głosowania i ile oddano głosów?

Czy istnieje niezależny *watchdog* budżetu obywatelskiego?

# 13.

## Bibliografia

G. Allegretti, C. Herzberg, *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*, Dialog Global, Bonn 2014.

M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

K. Bandarzewski, *Ekspertyza dotycząca aktualnych podstaw prawnych i zmian niezbędnych dla rozwoju budżetów partycypacyjnych na poziomie lokalnym w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2013.

*Bürger beteiligen! Strategien und Praxistipps für Bürgerbeteiligung in Behörden*, Bertelsmann Stiftung 2013.

Y. Cabannes, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi 2004.

Y. Cabannes, *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*, "Environment and Urbanization", London 2004, t. 6, nr 1, s. 27–46.

Ł. Dąbrowiecki, R. Górski, *Oddać władzę ludziom. Jak wprowadzić demokrację uczestniczącą w swojej gminie*, FA, Kraków 2010.

M. Gerwin, *Odkrywanie demokracji*, w: *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 23–55.

J. Gomez, D. Rios Insua, M. Lavin Jose, C. Alfaro, *On deciding how to decide: Designing participatory budget processes*, "European Journal of Operational Research" 2013, t. 229, nr 3, s. 743–750.

R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Ha!Art, Kraków 2007.

W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

D. Kraszewski, *Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele*, CRIS, Rybnik 2011.

W. Lachiewicz, *Gospodarka finansowa sołectw – na podstawie ustawy o funduszu sołectkim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa*, Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, Warszawa 2013.

*Partycypacja. Przewodnik „Krytyki Politycznej”*, „Krytyka Polityczna”, Warszawa 2012.

Ł. Prykowski, *Głos łodzian się liczy, czyli doświadczenia z budżetem obywatelskim w radach osiedli*, OPUS, Łódź 2012.

A. Ruesch Michelle, M. Wagner, *Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants*, Zebralog GmbH & Co KG, 2013.

A. Shah, *Participatory Budgeting*, World Bank, Washington 2007.

- B. de Sousa Santos, *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, "Politics and Society" 1998, t. 26, nr 4, s. 461–510.
- R. Trykozko, *Ekspertyza prawna dotycząca możliwości wprowadzania budżetu obywatelskiego w miastach*, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2013.
- R. Trykozko, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Masz Głos, Masz Wybór, Warszawa 2014.
- P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, Porto Alegre 2000.

---

## Przydatne strony internetowe:

<http://www.buergerhaushalt.org>

<http://democracyspot.net>

<http://funduszesoleckie.pl>

<https://mac.gov.pl/>

<http://www.maszglos.pl>

<http://www.participatorybudgeting.org>

<http://www.partycipacjaobywatelska.pl>

<http://www.pbnetwork.org.uk>