

2bieguny

Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele

Raport

Dariusz Kraszewski


Fundacja
FUNDUSZ WSPÓŁPRACY


FUNDUSZ
DLA ORGANIZACJI
POZARZĄDOWYCH
stanowiska projektowe w Warszawie


norway
grants


eea
grants
Islandia Liechtenstein Norwegia

Projekt został zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Spis treści:

Wstęp.....	4
1. Informacje o projekcie.....	6
2. Budżet partycypacyjny. Historia – modele – korzyści.....	7
3. Ramy prawne partycypacji mieszkańców w procesie tworzenia budżetu na poziomie miasta i dzielnicy.....	17
4. Charakterystyka dzielnic.....	26
5. Przebieg działań w ramach projektu.....	28
6. Analiza wyników wywiadów.....	33
7. Analiza wyników ankiet.....	44
8. Podsumowanie i wnioski.....	55
9. Bibliografia i lista materiałów źródłowych.....	58

Wstęp

Przystępując do realizacji projektu „Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele” zamierzaliśmy na gruncie polskim przetestować mechanizm konsultacji społecznych, jakim jest budżet partycypacyjny. Nasz pomysł opierał się na znanych na Zachodzie Europy budżetach partycypacyjnych. Dotychczas żaden z polskich samorządów nie zdecydował się na wprowadzenie procedury, w której mieszkańcy sami decydowaliby o przeznaczeniu części budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W ramach projektu chcieliśmy przeprowadzić pilotaż procedury podobnego typu (opartej jednak na środkach z dotacji) w Rybniku. Chcieliśmy sprawdzić, na ile mieszkańcy wyrażą zainteresowanie, jakie będą bariery i jakimi kryteriami będą się kierować przy podejmowaniu decyzji.

Najbardziej charakterystyczną cechą Rybnika jest funkcjonowanie 27 dzielnic. Do realizacji projektu wybraliśmy dwie z nich, biegunowo odmienne: Boguszowice Osiedle i Orzepowice. Dzielnice te różnią się niemal wszystkim: charakterem zabudowy (blokowisko i domy jednorodzinne), opinią (zła i dobra dzielnica), liczbą ludności (13000 i 2900), liczbą zrealizowanych przez nas oraz inne instytucje projektów (3 projekty animacji środowiskowej i teren "dziewiczy"). Dzielnice te łączy fakt, że są jednymi z niewielu położonych na peryferiach, gdzie ulokowane są szkoły ponadgminzajalne. Do mieszkańców tych dwóch dzielnic skierowane były w głównej mierze działania projektowe. Szczegółowy opis działań znajduje się w rozdziale 6.

W pierwszym rozdziale prezentujemy Państwu wstępne informacje dotyczące projektu. Rozdział drugi poświęcony jest idei, historii i modelom budżetu partycypacyjnego, a także korzyściom jakie wynikają ze stosowania tego typu konsultacji społecznych w mieście. Kolejny rozdział zawiera informacje na temat ram prawnych partycypacji mieszkańców w procesie tworzenia budżetu na poziomie miasta i dzielnicy. Rozdziały czwarty i piąty prezentują charakterystykę dzielnic, na terenie których realizowane były działania projektowe oraz szczegółowe opisy tych działań. Kolejne dwa rozdziały to analiza wyników badań ewaluacyjnych przeprowadzanych w ramach projektu. W ostatnim – ósmym rozdziale autor raportu przedstawia nam wnioski jakie płyną z przeprowadzonych badań.

Niniejszy raport jest podsumowaniem działań projektowych oraz badań ewaluacyjnych, jakie zostały przeprowadzone w trakcie realizacji projektu. Ewaluacja polegała na przeprowadzeniu badania ankietowego skierowanego do mieszkańców dzielnic uczestniczących w wydarzeniach projektu oraz na wywiadach z władzami miasta na temat działań projektowych, idei budżetu partycypacyjnego oraz możliwości wprowadzenia tego typu konsultacji społecznych w Rybniku.

Mamy nadzieję, że zebrany przez nas materiał posłuży propagowaniu budżetów

partycypacyjnych w Polsce, uruchomi podobne procedury w samym Rybniku oraz będzie dobrym przyczynkiem do wzmocnienia dzielnic i nadania im podobnego znaczenia jakie mają sołectwa, które doczekały się zbliżonych w zamyśle funduszy sołeckich. Życzymy przyjemnej lektury.

1. Informacje o projekcie

Projekt "Dwa bieguny - różne krańce miasta, różni obywatele" realizowany od listopada 2009 do października 2010 roku ze środków Funduszu dla Organizacji Pozarządowych, miał na celu zwiększenie zaangażowania mieszkańców w sprawy dzielnic, w których mieszkają, a także wzrost uczestnictwa mieszkańców tych dzielnic w procesach konsultacji społecznych, zwłaszcza konsultacji dotyczących budżetu miasta. Osiągnięcie tych celów miało zostać zrealizowane poprzez przetestowanie szczególnego mechanizmu konsultacji społecznych, jakim jest budżet partycypacyjny. Głównym działaniem realizowanym w projekcie była organizacja konkursu, w ramach którego mieszkańcy poszczególnych dzielnic zdecydować mieli, na co zostaną wydatkowane środki.

Projekt realizowany był w dwóch rybnickich dzielnicach, Orzepowice oraz Boguszowice Osiedle. Dzielnice te otrzymały fundusze w wysokości po 50 tys. zł. Mieszkańcy sami mogli zdecydować, na realizację jakich pomysłów na terenie dzielnic pieniądze te zostaną przeznaczone.

Pomysły mogły być zgłaszane w trzech kategoriach: wydarzenie, edukacja oraz mała inwestycja. Mieszkańcy poszczególnych dzielnic mogli zgłaszać dowolne propozycje do realizacji w ramach powyższych kategorii. Zgłaszane pomysły zostały przedyskutowane na warsztatach. Do realizacji wybrane zostały te, które uzyskały największe uznanie wśród uczestników i uczestniczek warsztatów, następnie w trakcie głosowania internetowego oraz tradycyjnego głosowania „do urn” podczas zorganizowanych w dzielnicach debat. Ze środków projektu zrealizowano osiem pomysłów mieszkańców w obydwu dzielnicach.

Projekt realizowany był w oparciu o idee i zasady tzw. budżetu partycypacyjnego, które to miały być między innymi promowane i implementowane w środowisku rybnickim.

2. Budżet partycypacyjny

Niniejsza część raportu poświęcona jest omówieniu podstawowych zagadnień związanych z zasadami funkcjonowania budżetu partycypacyjnego. Stanowi ona swoiste ramy odniesienia dla organizowanego w ramach projektu „Dwa bieguny...” procesu współdecydowania przez mieszkańców dwóch dzielnic Rybnika o tym, jakie projekty na terenie dzielnic mają zostać zrealizowane. Projekt „Dwa bieguny...”, którego niniejszy raport jest częścią, powstał z inspiracji ideą budżetu partycypacyjnego oraz metod jego upowszechniania stosowanych między innymi w Wielkiej Brytanii. Projekt ten jest jednocześnie początkiem działań związanych z upowszechnianiem modelu budżetu partycypacyjnego w Rybniku. Omówienie mechanizmu budżetu partycypacyjnego ma na celu zapoznanie mieszkańców, działaczy społecznych oraz przedstawicieli władz miejskich z podstawowymi informacjami na temat tego, czym jest budżet partycypacyjny, skąd się wziął, jakie są warunki jego wdrażania oraz pomyślniej realizacji, a także jakie korzyści władze lokalne i mieszkańcy mogą mieć z funkcjonowania takiego mechanizmu w mieście?

Czym jest budżet partycypacyjny?

Budżet partycypacyjny (BP) jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który mieszkańcy - indywidualnie bądź za pośrednictwem organizacji społecznych - dyskutują i negocjują nad dystrybucją pewnej części budżetu miasta. Odbywa się to poprzez uczestnictwo w serii zaplanowanych, corocznych zebrań z przedstawicielami władz miasta. BP pozwala obywatelom odgrywać bezpośrednią rolę w decydowaniu na co i gdzie środki finansowe powinny być wydawane.

W procesie tworzenia BP biorą udział mieszkańcy, organizacje pozarządowe i przedstawiciele władz samorządowych. Idea BP polega na zaangażowaniu w sprawy publiczne tych osób i grup, które zazwyczaj są wykluczone z życia publicznego (mniejszości etniczne, osoby ubogie, młodzież, osoby starsze, mieszkańcy zaniedbanych dzielnic czy osiedli). BP zarówno zwiększa zaangażowanie mieszkańców, jak i pozwala na bardziej efektywne wydatkowanie funduszy publicznych. Sprzyja zwiększeniu spójności i integracji lokalnej społeczności. Charakteryzuje się tym, że jego wdrażanie wnosi w życie wiele pozytywnych zmian. Do najważniejszych możemy zaliczyć: zwiększenie jawności i przejrzystości rozdysponowania przez urzędników publicznych pieniędzy oraz poprawę efektywności ich wykorzystania, wzrost partycypacji społecznej mieszkańców i ich odpowiedzialności za rozwój miasta. BP nazywany jest często praktyczną szkołą obywatelskości. Sprzyja rozwojowi cech obywatelskich u mieszkańców zaangażowanych w ten

proces. Dzięki mechanizmowi BP często wzrasta poziom inwestycji w biedniejszych rejonach miast oraz zakres inwestycji adresowanych do słabszych grup społecznych. BP jest uznany jako skuteczne narzędzie do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, co m.in. zostało wyrażone podczas Piątego Europejskiego Spotkania Osób Dotkniętych Ubóstwem, odbywającego się pod patronatem prezydencji austriackiej. Reasumując: poprzez włączenie mieszkańców w określanie priorytetów i przydzielanie środków, samorządy lokalne mogą skuteczniej odpowiadać na potrzeby danych społeczności.

BP polega na tym, że mieszkańcy danego miasta poprzez cykliczne zebrania sąsiedzkie, osiedlowe czy dzielnicowe, a nawet ogólnomiejskie zebrania tematyczne (poświęcone np. edukacji czy ochronie zdrowia), dyskutują nad tym, jakie inwestycje powinny być zrealizowane w ich najbliższym otoczeniu. Podczas zebrań mieszkańcy mają możliwość podzielenia się z innymi swoimi potrzebami, opiniami, czy pomysłami na rozwiązanie problemów nurtujących daną społeczność. W trakcie takich spotkań tworzona jest lista priorytetów inwestycyjnych. Lista ta jest przyjmowana w wyniku poprzedzonego dyskusją głosowania. Priorytety uszeregowane są od najważniejszych do najmniej ważnych. Osoby uczestniczące w zebraniu wybierają również swoich przedstawicieli, którzy będą ich reprezentować w dalszych etapach prac nad budżetem. Osoby te są wyposażane w listę priorytetów, która jest instrukcją mieszkańców, o co mają się dopominać. Przedstawiciele i przedstawicielki mieszkańców zobowiązani są do przedstawiania ich opinii i argumentacji. W trakcie dalszych prac z udziałem wybranego przedstawicielstwa oraz urzędników miejskich i radnych sporządzany jest budżet miasta, który poddawany jest do akceptacji mieszkańcom. W budżecie partycypacyjnym to lokalna społeczność decyduje o tym, co i gdzie ma być budowane lub remontowane. Ostatnim etapem procesu jest uchwalenie przez Radę Gminy/Miasta budżetu zgodnego z priorytetami ustalonymi przez mieszkańców. Administracja - przystępując do realizacji budżetu - często podejmuje przedsięwzięcia wytypowane we współpracy z mieszkańcami. Część budżetu, o której przeznaczeniu decydują mieszkańcy, jest różna w zależności od miasta. Może to być cały budżet inwestycyjny, jak to ma miejsce w Porto Alegre, bądź 1-2% budżetu inwestycyjnego, jak to ma miejsce w niektórych miastach europejskich.

Krótką historia budżetu partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny powstał w 1989 r. W Porto Alegre, stolicy leżącego na południu Brazylii stanu Rio Grande de Soul. Porto Alegre jest miastem liczącym ponad 1,3 miliona mieszkańców i jak na brazylijskie standardy jest ono stosunkowo bogate.

W 1988 Partia Pracowników (Worker's Party) - postępową partią polityczną powstałą w latach militarnej dyktatury - wygrała w Porto Alegre wybory samorządowe. Kampania wyborcza

Partii Pracowników opierała się na hasłach demokratycznej partycypacji oraz zmianie priorytetów wydatkowania publicznych pieniędzy. Oznaczało to zmianę kierunku wydatkowania publicznych pieniędzy, które przez dekady wydawane były na inwestycje w osiedlach i dzielnicach zamieszkałych przez bogatsze warstwy lokalnej społeczności. Budżet partycypacyjny pomyślany został między innymi jako narzędzie umożliwiające biedniejszym mieszkańcom oraz zaniedbanym osiedlom i dzielnicom otrzymywanie większego udziału w publicznych wydatkach.

Po zwycięskich wyborach Partia Pracowników przejęła miasto na granicy bankructwa ze zdeorganizowaną administracją. W ciągu pierwszych dwóch lat od momentu zwycięstwa w wyborach, nowa administracja miasta eksperymentowała z różnymi mechanizmami zapewniającymi obywatelom bezpośrednią rolę w podejmowaniu decyzji w sprawach budżetowych. Borykając się z finansowymi ograniczeniami, jednocześnie zmieniała priorytety wydatkowania pieniędzy poprzedniej administracji.

Budżet partycypacyjny narodził się właśnie w wyniku eksperymentów, w których włączono mieszkańców w procesy decyzyjne. W dwóch pierwszych latach funkcjonowania BP (1989-1990) mniej niż 1 tys. mieszkańców uczestniczyło w procesie budżetowym. W 1992 roku liczba uczestników procesu zwiększyła się do blisko 8 tys. Po zwycięstwie Partii Pracowników w kolejnych wyborach, w roku 1992 BP zaczął żyć swoim własnym życiem, zaś uczestnictwo mieszkańców wzrosło do ponad 20 tys. zarejestrowanych uczestników rocznie. Uczestnictwo mieszkańców w procesie BP wzrastało, gdyż ludzie zaczęli uświadamiać sobie, że to jest miejsce, gdzie podejmowane są ważne decyzje, bezpośrednio dotyczące ich codziennego życia.

Rozpowszechnianie się modelu BP można podzielić na 3 okresy:

- I: Okres eksperymentów (1989 – 1996) - w tych latach w Porto Alegre oraz kilku innych miastach Brazylii miały miejsce działania zmierzające do wytworzenia właściwego modelu procesu budżetowego.
- II: Okres ekspansji w Bazyli (1997 – 2000) - ponad 130 miast zdecydowało się na wprowadzanie mechanizmów wypracowanych w Porto Alegre i innych miastach. Jest to okres dynamicznego upowszechniania się metody partycypacyjnego tworzenia budżetu miasta.
- III: Ekspansja BP - od 2000 roku ma miejsce szerokie upowszechnienie BP, który zaczyna docierać do miast w innych krajach Ameryki Pd., Europy, Afryki, Azji i Ameryki Płn.

Obecnie, tak jak w pozostałych częściach świata, również w Europie BP rozwija się bardzo dynamicznie. Na przełomie wieku, kiedy model BP przywędrował do Europy, z metodą tą eksperymentowało 6 europejskich miast, w 2005 było ich już ponad 50, a obecnie jest ich ponad

100. We wdrażaniu BP przodują miasta hiszpańskie, portugalskie, francuskie, brytyjskie i niemieckie. BP rozwija się również we Włoszech i Szwecji. Wśród europejskich miast, które zaczęły eksperymentować z BP są m. in. Lizbona, Paryż, Rzym, Londyn, Berlin, Sewilla, Cordoba. W dużych metropoliach są to działania na poziomie dzielnic, zaś w mniejszych miastach BP obejmuje całe miasto.

Największe sukcesy BP odnotowuje w Hiszpanii i Portugalii. Tam też jest największa ilość miast stosujących tą metodę tworzenia budżetu. Przykładowo w Portugalii BP wdrażany jest w ponad 20 miastach. W większość przypadków są to niewielkie miasta liczące od 5 do 30 tysięcy mieszkańców. Jednak BP zaczyna docierać również do takich miast jak Lizbona czy Praga. W Portugalii oraz w innych krajach Europy głównym celem, jaki się stawia się przed BP, jest m.in. zmniejszenie dystansu pomiędzy wybranymi reprezentantami a wyborcami w celu odbudowy zaufania pomiędzy nimi.

Wielka Brytania może poszczycić się wieloma osiągnięciami we wdrażaniu BP. Sukcesy i zalety partycypacyjnej metody budżetowania zostały dostrzeżone przez brytyjski rząd, który opracował Narodową Strategia Rozwoju BP, której celem jest wprowadzenie BP we wszystkich samorządach do 2012 roku. Pierwszym brytyjskim miastem, które rozpoczęło eksperymentowanie z BP było Salford. W 2000 roku reprezentacja Porto Alegre spotkała się z radnymi, przedstawicielami NGO oraz lokalnych społeczności. Od tego momentu rozpoczął się dynamiczny proces rozwoju BP na Wyspach Brytyjskich. W Wielkiej Brytanii eksperymentowanie z BP rozpoczynało się od tzw. „small grants”, czyli niewielkich kwot pieniędzy, często pochodzących od sponsorów, a nie od miasta, o których przeznaczeniu decydowali mieszkańcy podczas zebrań. Z czasem kwoty te rosły, zaś lokalne władze coraz chętniej przeznaczały kolejne środki pod osąd mieszkańców.

Wraz z realizacją projektu „Dwa bieguny...” idea BP dotarła również do polskich miast. W Polsce upowszechnianiem idei budżetu partycypacyjnego jako narzędzia zwiększającego przejrzystość budżetową oraz proces decyzyjny dotyczący wydatkowania publicznych pieniędzy zajmuje się między innymi Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Cechy, warunki, modele, korzyści budżetu partycypacyjnego

Główne elementy budżetu partycypacyjnego to:

- **geograficznie określony obszar** – może to być miejscowość, dzielnica, okolica, sąsiedztwo;
- **regularnie ustalane i odbywające się spotkania w każdym z wyznaczonych obszarów;**
- **cykl działań, który bezpośrednio odpowiada cyklowi budżetowemu;**

- **sieć organizacji i jednostek**, które działają na rzecz zaangażowania mieszkańców, poprzez szkolenia, informowanie i mobilizację.

Aby proces tworzenia budżetu nazwać partycypacyjnym, spełnione muszą być następujące warunki:

1. Podstawowym elementem procesu BP jest **dyskusja nad sprawami finansowymi i budżetowymi** miasta, podczas której uczestnicy decydują o tym, jak wykorzystać ograniczone środki budżetowe.
2. Budżet partycypacyjny nie powinien ograniczać się do poziomu osiedla czy sąsiedztwa, ale powinien być organizowany tak, aby angażować **poziom całego miasta lub dzielnicy**.
3. BP powinien być **ciągłym procesem** - nie powinny to być pojedyncze zebrania lub referenda nad sprawami finansów miasta.
4. BP powinien być realizowany w oparciu o **wiele mechanizmów partycypacyjnych**. Nie wystarczy aby rada gminy/miasta lub komisja budżetowa była otwarta na publiczną debatę, konieczne jest stworzenie dodatkowych mechanizmów włączania mieszkańców do dyskusji nad sprawami finansowymi.
5. BP wymaga **mechanizmu ewaluacji i oceny rezultatów** procesu partycypacji.

Główne czynniki dotyczące planowania procesu partycypacji w tworzeniu budżetu, które mają wpływ na jego wdrażanie i rozwój to:

- **zaangażowanie społeczności** – konieczne są środki oraz umiejętności, aby zaangażować lokalne organizacje pozarządowe, konieczny jest czas i umiejętność budowania społecznej zdolności uczestniczenia w procesie tworzenia budżetu;
- **przywództwo** – bardzo istotnym czynnikiem jest, aby wprowadzaniu nowego rozwiązania przewodził lokalny samorząd lub lokalna rada, co pozwala na przewyższanie oporu i motywowanie innych aktorów społecznych;
- **planowanie** – należy koniecznie przewidzieć czas na informowanie mieszkańców i grup mieszkańców na temat przebiegu całego procesu, ponadto trzeba tak wszystko zaplanować, aby projekt był dostosowany do lokalnego kontekstu i łatwy do zrozumienia dla osób zainteresowanych - takie planowanie mogą przeprowadzić przedstawiciele lokalnych władz lub zewnętrzni specjaliści;
- **czerpanie z doświadczeń** – warto korzystać z doświadczeń innych, którzy zdecydowali się na wprowadzenie podobnego rozwiązania (BP), równocześnie warto tak zaplanować proces, aby móc oceniać jego efektywność na różnych etapach;

- **komunikacja** – jest ważne, aby wprowadzaniu BP towarzyszył stały przepływ informacji: dobrze jest, aby informacje na ten temat wyróżniały się spośród innych komunikatów przedstawianych mieszkańcom przez władze; komunikaty należy przekazywać poprzez możliwie wiele kanałów – zarówno tradycyjnych (np. ogłoszenia, ulotki), jak i nowoczesnych (np. strony internetowe);
- **wsparcie** – często przydatne może okazać się wsparcie organizacji mających doświadczenie w tej dziedzinie;
- **zasoby** – dla pozyskania środków i wprowadzenia całego procesu konieczna jest współpraca przedstawicieli lokalnych władz, mieszkańców i organizacji pozarządowych, dobrze jest zrobić wcześniej rozeznanie, które organizacje i jacy inni partnerzy mogą być pomocni;
- **pieniądze** – ważne jest to, aby od samego początku wiedzieć, jak wielkich środków będzie dotyczył cały projekt.

Główne czynniki zapewniające sukces

Poniższe elementy wydają się sprzyjać sprawnemu wprowadzeniu w życie budżetu partycypacyjnego:

- **struktura spotkań** – wszystkie spotkania z mieszkańcami muszą być odpowiednio wcześniej zaplanowane i starannie przeprowadzone, czasami warto poprosić o pomoc profesjonalnych facylitatorów;
- **komunikacja** – konieczne jest, aby mieszkańcy otrzymali wyczerpującą informację i jasne instrukcje dotyczące całego procesu, szczególnie jeśli chodzi o określanie priorytetów oraz przyznawanie punktów poszczególnym projektom, należy również przedstawić dokładną informację na temat tego, ile pieniędzy jest do rozdzielenia w ramach programu BP, jak również określić jakiej wysokości sumy zostaną przyznane poszczególnym jednostkom terytorialnym i tematom;
- **włączanie** – należy w taki sposób zaplanować czas i miejsca spotkań, aby zapewnić jak najszersze uczestnictwo mieszkańców, w strukturze spotkania zawsze trzeba przewidzieć czas na zadawanie pytań przez mieszkańców oraz udzielanie odpowiedzi na te pytania, należy zrobić wszystko, aby ułatwić uczestnictwo w spotkaniach osobom ze specjalnymi potrzebami - pomyśleć o opiece nad dziećmi, ułatwieniami dla osób słabosłyszących, słabowidzących, niepełnosprawnych;
- **przekazywanie informacji** – przekazywana informacja musi być tak wyważona, aby była wystarczająca, ale żeby nie było jej zbyt dużo;
- **dotatkowe wsparcie** – w schemacie małych grantów uczestnicy procesu mogą potrzebować

porad na temat tworzenia budżetów projektów, jak również na temat planowania sposobu ich realizacji;

- **dopasowanie do lokalnych warunków** – każdy program BP powinien być skonstruowany w taki sposób, żeby odpowiadał lokalnym uwarunkowaniom, środki techniczne powinny zostać dopasowane do prowadzonego procesu, a nie odwrotnie np. jeżeli w zbyt dużym stopniu korzystamy z nowoczesnych technologii, możemy wykluczyć w ten sposób osoby starsze.

Modele budżetu partycypacyjnego w oparciu o procedury

Konkretna realizacja BP jest bardzo różnorodna, bo każde miasto ma swoją własną specyfikę, która wpływa na sposób realizacji tego procesu. Wielość form BP w Europie spowodowały, że badacze wyodrębnili 6 modeli, które ową różnorodność porządkują. Powstałe modele to:

- **europejska wersja modelu Porto Alegre** – podejście to jest najbardziej zbliżone do modelu BP realizowanego w Porto Alegre. Opiera się ono na zebraniach osiedlowych i dzielnicowych, podczas których mieszkańcy tworzą listę priorytetów dla dzielnicy (osiedla), a następnie przedstawiciele mieszkańców ze wszystkich dzielnic ustalają ostateczny kształt priorytetów inwestycyjnych do realizacji w kolejnym roku budżetowym.
- **uczestnictwo zorganizowanych spotkaniach grup interesów** – w tym modelu głównymi aktorami uczestniczącymi w procesie tworzenia budżetu są stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i inne zorganizowane grupy mieszkańców.
- **fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim** - elementem wyróżniającym ten model jest fundusz przeznaczany na publiczne inwestycje oraz na społeczne, kulturalne czy ekologiczne projekty. Omawiane procedury BP są w stosunku do pozostałych modeli względnie niezależne od budżetu miasta. Fundusze przeznaczone do dyspozycji mieszkańców albo w ogóle nie pochodzą z miejskiej kasy albo wkład miasta jest częściowy. Oznacza to, że instytucje samorządowe nie podejmują ostatecznej decyzji gdzie powinny trafić pieniądze (działania w Rybniku są najbardziej zbliżone do takiego podejścia). W modelu tym miasto może również dostarczać środki wchodzące w skład funduszu.
- **negocjacje publiczno-prywatne** – w tym modelu firmy prywatne przekazują środki, o przeznaczeniu których współdecydują mieszkańcy. W procesie decyzyjnym uczestniczą również przedstawiciele firm, które przekazały środki.
- **partycypacja sąsiedzka** - ustalenia mieszkańców są sprawozdawane lokalnej administracji

(a nie uczestnikom spotkań). BP przyjmuje tu formułę „selektywnych wysłuchań”. Władze samorządowe mogą uznaniowo uwzględnić wybrane preferencje mieszkańców w swoich programach. Mieszkańcy nie mają dużego wpływu na kształtowanie procedury BP.

- **konsultowanie finansów publicznych** – model ten polega na konsultacjach z mieszkańcami propozycji projektu budżetu.

Badacze oraz praktycy budżetu partycypacyjnego wskazują na następujące podstawowe warunki umożliwiające wdrażanie oraz sukces budżetu partycypacyjnego:

- **wola polityczna** – dla realizacji BP jest niezbędna. Rada gminy/miasta oraz burmistrz/prezydent muszą mieć wolę, aby wprowadzić BP oraz porozumieć się w celu podzielenia się władzą podejmowania decyzji odnośnie budżetu z mieszkańcami;
- **dostateczne zasoby** – władze miasta muszą mieć wystarczające zasoby finansowe, aby były zdolne realizować projekty wybrane przez mieszkańców. W budżecie gminy muszą być wydzielone na ten cel środki;
- **decentralizacja** – władze miasta muszą być wybierane demokratycznie oraz mieć moc decydowania o wielu sprawach dotyczących funkcjonowania lokalnej społeczności;
- **kapitał społeczny** – w lokalnej społeczności powinny funkcjonować organizacje społeczne angażujące się w sprawy lokalne, zorganizowane w sieci komunikacyjne i stosunkowo niezależne;
- **fachowa administracja** – w urzędzie miasta powinny pracować osoby posiadające wysokie kwalifikacje, aby w trakcie procesu mogły udzielać fachowego wsparcia mieszkańcom;
- **mały rozmiar** – lokalna społeczność - a przynajmniej jednostka, w ramach której podejmowane będą decyzje - nie powinna być zbyt duża, aby nie zniechęcać do wspólnego działania;
- **podstawy prawne** – istniejące prawo powinno pozwalać, a jeszcze lepiej: promować obywatelskie uczestnictwo w budżecie.

Dodatkowo BP powinien mieć następujące cechy:

- **deliberacja** – uczestnicy powinni angażować się w bezpośrednie dyskusje i debaty oraz posiadać przynajmniej trochę władzy decyzyjnej odnośnie choćby części budżetu;

- **centralne zarządzanie** – zarząd miasta powinien być bezpośrednio zaangażowany w koordynację procesu partycypacji;
- **dostępność zasad i informacji** – zasady rządzące procesem, w tym kryteria używane do alokacji środków i podejmowania decyzji, jak również informacje dotyczące planów budżetowych, konieczne do podejmowania decyzji i monitoringu rezultatów, powinny być publicznie dostępne i dostarczane w dostępnym formacie.

Ekspansja modelu budżetu partycypacyjnego, który wdrażany jest w coraz to nowych miastach na całym świecie, wynika z wielu korzyści jakie przynosi takie rozwiązanie. Wprowadzenie BP przynosi bowiem korzyści zarówno mieszkańcom, organizacjom pozarządowym, lokalnemu samorządowi, jak i sektorowi prywatnemu.

Korzyści dla władz lokalnych:

- BP **umacnia legitymizację władzy** poprzez rozwój dialogu i poprawę komunikacji z mieszkańcami – kiedy pochodzący z wyborów przedstawiciele społeczeństwa popierają wprowadzenie budżetu partycypacyjnego, znacznie podnosi to poziom zaufania mieszkańców do władz;
- BP czyni **bardziej efektywnym proces alokacji środków publicznych**, zasady, na których opiera się ten proces ułatwiają lokowanie środków w dzielnicach biedniejszych, dotąd zanedbywanych;
- BP **buduje zgodę społeczną** – przedstawiciele gminy czy dzielnicy muszą dogadać się w kwestii priorytetów budżetowych;
- BP **promuje ideę dobrego rządzenia** – upublicznienie procesu tworzenia budżetu przyczynia się do większego zrozumienia dla pracy urzędników i samorządowców, mieszkańcy mają szansę poznać trudności i przeszkody, jakie napotykają w swojej pracy przedstawiciele władz, a równoczesne wprowadzenie elementów konsultacyjnych do procesu tworzenia budżetu przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności urzędników;
- BP **zwiększa aktywność obywatelską**;
- BP **podnosi spójność społeczności**, poprzez łączenie osób z różnych środowisk w procesie podejmowania decyzji na temat własnej dzielnicy oraz poprzez dyskusję na temat potrzeb i możliwości całej lokalnej społeczności;
- BP **pomaga rozwijać rolę lokalnych radnych**, którzy wspierając wydarzenia związane z rocznym cyklem budżetu partycypacyjnego wzmacniają zaufanie publiczne, radni mają w ten sposób również szansę poznać prawdziwe potrzeby swoich wyborców;

- BP **wzmacnia przejrzystość**, dając mieszkańcom przystępną wiedzę na temat tego, jak funkcjonuje lokalna władza i na co wydawane są pieniądze pochodzące z ich podatków;
- znajomość szczegółów polityki finansowej zapewnia pozytywny stosunek mieszkańców do pracy samorządowców i radnych.

Korzyści dla mieszkańców:

- **łatwy dostęp do informacji** na temat sumy zebranych podatków, wydatkach budżetowych i prognoz budżetowych;
- **możliwość partycypacji mieszkańców** w decyzjach dotyczących życia lokalnej społeczności;
- **pogłębienie demokracji i aktywnego obywatelstwa**;
- **zaangażowanie mieszkańców** w rozwój i renowację własnej dzielnicy, okolicy czy miejscowości;
- zwiększenie zrozumienia i tolerancji między różnymi grupami mieszkańców.

Korzyści dla sektora prywatnego:

– **przejrzystość** – środowiska biznesowe popierają budżet partycypacyjny, ponieważ promuje on przejrzystość i dostęp do informacji na temat tego, jak lokowane są podatki płynące z sektora prywatnego.

Powyższe informacje dotyczące procesu BP stanowią pewne ramy odniesienia dla działań związanych z jego wprowadzaniem i realizacją między innymi w Rybniku. Dzięki wiedzy na temat możliwych form realizacji tego procesu, kluczowych cechach, czynnikach wspierających proces oraz korzyściach jakie z niego płyną łatwiej jest planować, realizować oraz oceniać efekty działań związany z funkcjonowaniem BP. Łatwiej jest również rozmawiać i zachęcać innych do zaangażowania się w działania na rzecz BP. Podejmując inicjatywę na rzecz jego wdrożenia należy pamiętać, że nie ma jednego uniwersalnego modelu, który można wziąć i wprowadzić w każdym mieście. Każde miasto jest specyficzne, a proces BP powinien się do tej specyfiki dostosować. Jak zauważył burmistrz Porto Alegre, Raul Pount, to co jest uniwersalne w tym podejściu to metoda demokratyczna, polegająca na przekazaniu mieszkańcom **bezpośredniego wpływu** na decyzje na co wydawać publiczne pieniądze.

3. Formalne ramy uczestnictwa mieszkańców w decydowaniu o budżecie

Mieszkańcy, organizacje pozarządowe, przedstawiciele władz zainspirowani ideą budżetu partycypacyjnego, często zadają pytanie, czy w polskich warunkach prawnych możliwe jest jego wdrażanie? Jakie są podstawy prawne dla podejmowania takich działań, kto i w jaki sposób może na to wpływać oraz na podstawie jakich przepisów prawa mieszkańcy mogą brać udział w tworzeniu budżetu gminy? Ta część raportu ma na celu zapoznanie czytelników z podstawowymi przepisami prawa, na mocy których możliwe są działania na rzecz partycypacji obywateli w procesie budżetowym.

Ustawa o samorządzie gminnym

Ustawa ustrojowa – ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹.

Mieszkańcy gminy (miasta na prawach powiatu) z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, a więc są podstawowym, obywatelskim składnikiem jednostki samorządu terytorialnego. Wywodzi się z tego ich prawo, na zasadach przewidzianych w ustawach do udziału w życiu publicznym tej wspólnoty samorządowej. **Statut gminy** oprócz regulowania zadań i struktury może regulować także tryb pracy organów gminy. Może zatem zawierać **przepisy dotyczące konsultacji czy opiniowania w ramach działania organów i jednostek gminy**, jest to bowiem część trybu działania organów.

Art. 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzone na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwałą rada gminy. Ustawa daje szerokie możliwości uregulowania, w ramach lokalnych potrzeb, specyfiki zasad i trybu przeprowadzania konsultacji. Procedury konsultacyjne w gminie mogą mieć charakter stały i ogólny, jak i dostosowany do konkretnej sprawy.

Budżet gminy jako podstawowy plan finansowy gminy jest jedną z najważniejszych spraw dla funkcjonowania tej jednostki samorządu lokalnego. Nie ma zatem przeszkód aby rada gminy stosowną uchwałą wprowadziła konsultacje budżetu gminnego z mieszkańcami. Należy pamiętać, że takie konsultacje będą miały charakter opiniujący.

¹ Na temat podstawowych kwestii ustrojowych gmin: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel: Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006.

Z kolei art. **5B ust. 2** daje radzie gminy możliwość powołania młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny. Młodzieżowa rada gminy konsultująca budżet, to kolejna możliwość, jaką ma samorząd gminny aby włączać różne grupy mieszkańców w proces budżetowy. Rada gminy, powołując młodzieżową radę gminy, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania. Pamiętać jednak trzeba, że konsultacje mają charakter opiniodawczy i ich wynik nie wiąże rady gminy.

Radny jako pośrednik głosu mieszkańców

Radny zgodnie z art. 23 ustawy o samorządzie gminnym jest zobowiązany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Należy przy tym pamiętać, że ma on tzw. „wolny mandat” co oznacza, że nie jest zobowiązany kierować się głosem wyborców, musi jednak przekazywać ich postulaty i uwagi organom gminy. Zgłaszane radnemu propozycje przedsięwzięć do realizacji, radny powinien przedstawić organom gminy, które z kolei powinny zająć wobec tych propozycji stanowisko.

Jednostki pomocnicze gmin

Jednostki pomocnicze są to terytorialnie wyodrębnione części gminy, które posiadają własne organy i których zadaniem jest współdziałanie z mieszkańcami i władzami gminy w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców danej jednostki pomocniczej. Jednostkami pomocniczymi gminy są dzielnice, osiedla, sołectwa oraz inne obszary gminy, które zostaną wydzielone jako jednostki pomocnicze.

Zgodnie z **art 18 ust. 7** ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki należy do wyłącznej kompetencji rady gminy.

Zgodnie z ustawą organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasad zarządu mieniem gminy,
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyższy przepis daje organom gminy możliwość określania (np. w statucie jednostki pomocniczej) trybu, w jakim podejmowane są decyzje dotyczące przeznaczenia środków

wydzielonych w budżecie gminy dla jednostki pomocniczej. Rada gminy stosowną uchwałą może więc wprowadzić konkretne procedury określające kto, kiedy i w jaki sposób może brać udział w określaniu przeznaczenia środków wydzielonych dla dzielnic.

Środki dla jednostek pomocniczych wydzielane są w oparciu o:

- art.48.1.: **jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.**
 - 1a. Przepis ust. 1: stosuje się odpowiednio do jednostki niższego rzędu, o której mowa w art. 35 ust. 2. Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.
 - 3. Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone.
 - 4. Do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy dotyczące mienia komunalnego.

oraz

- **art. 51.1.** Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, zwanego dalej budżetem.
 - 2. Budżet jest uchwalany na rok kalendarzowy.
 - **3. Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.**

Powyższe przepisy dają więc gminom możliwość wydzielania środków finansowych dla jednostek pomocniczych, które realizowane są w ramach budżetu gminy, a jednostki pomocnicze mogą decydować na co zostaną przeznaczone przynależne im pieniądze. W oparciu o te przepisy rady gmin przed wejściem w życie ustawy o funduszu sołeckim, wydzielały środki dla sołectw, jak również wydzielane są środki dla osiedli czy dzielnic.

W statucie miasta Rybnik w § 7. ust.3. widnieje, że organizację i zakres działania dzielnic określają statuty tych dzielnic, zaś w kolejnym ustępie, że jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową w ramach przydzielonych im środków budżetowych przez Radę Miasta.

Z kolei w statutach dzielnic w paragrafie 3 ust. 1 czytamy, że zadaniem Dzielnicy jest tworzenie warunków dla uczestnictwa jej mieszkańców w realizacji zadań Miasta oraz harmonijnego jej rozwoju. Dzielnicę wykonuje te zadania po zapewnieniu odpowiednich środków finansowych z budżetu Miasta.

To są jedyne przepisy prawa miejscowego dotyczące gospodarki finansowej jednostek pomocniczych. W statucie miasta i dzielnic brakuje informacji o tym, jakie środki są wydzielane dla dzielnic, w jaki sposób odbywa się podejmowanie decyzji o ich przeznaczeniu.

Ustawa o funduszu sołeckim

Ustawa ta dotyczy jednostek pomocniczych jakimi są sołectwa. W oparciu o tą ustawę rada gminy co roku (do 30 marca) podejmuje uchwałę o wyodrębnieniu lub niewyodrębnieniu z budżetu gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Kwotę środków wylicza się na podstawie ustawowego wzoru. Rada gminy może ją jednak zwiększyć ponad ustawowe minimum. O przeznaczeniu środków decyduje zebranie wiejskie na wniosek sołtysa, rady sołeckiej lub 15 dorosłych mieszkańców. Wniosek sołectwa musi zawierać: przedsięwzięcie do realizacji, oszacowanie jego kosztów oraz uzasadnienie. Przedsięwzięcie zawarte we wniosku musi być zgodne z zadaniami własnymi gminy, jej strategią rozwoju oraz musi służyć poprawie warunków życia mieszkańców.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Ustawa ta jest podstawą współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi. Na jej podstawie zlecane są organizacjom zadania do realizacji, wspierane są inicjatywy lokalne oraz organizowany jest całokształt współpracy.

Art. 5.

1. Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

2. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3

- realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
 - 3) **konsultowania z organizacjami pozarządowymi** oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów **aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji**;
 - 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
 - 5) **tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym**, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
 - 6) **umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej** na zasadach określonych w ustawie;
 - 7) umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

3. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Inicjatywa lokalna w Ustawie działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła mechanizm umożliwiający mieszkańcom realizację we współpracy z samorządem gminnym inicjatyw, mających na celu poprawę jakości życia i rządzenia w jednostkach samorządu terytorialnego.

W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego (JST) bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów wymienionych w ustawie, mogą składać wnioski o realizację przedsięwzięć do władz gminy, na terenie której zamieszkują lub mają siedzibę.

Wnioski mogą dotyczyć w szczególności:

- 1) budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) działalności charytatywnej;
- 3) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości,
- 4) rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;

- 6) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 7) promocji i organizacji wolontariatu;
- 8) edukacji, oświaty i wychowania;
- 9) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki;
- 10) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach;
- 11) porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Wnioski składane w ramach inicjatywy lokalnej są wnioskami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ stanowiący JST określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej. Organ stanowiący JST np. wójt (burmistrz) dokonuje oceny wniosku. Oceniając wniosek bierze on pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Jeśli złożony wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, organ JST np. wójt (burmistrz), zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą.

Mieszkańcy lub organizacje, które wnioskują o realizację inicjatywy lokalnej mogą zobowiązać się do wkładu własnego w realizację przedsięwzięcia, który będzie pracą społeczną inicjatorów, wkładem pieniężnym lub rzeczowym.

Wnioskodawca może na podstawie umowy użyczenia otrzymać od JST na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej. Organ wykonawczy JST wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Petycje, skargi, wnioski

Procedurę składania i rozpatrywania petycji, skarg i wniosków reguluje kodeks postępowania administracyjnego (KPA). Petycje, skargi i wnioski mogą być składane w interesie własnym, publicznym lub innej osoby do organów państwowych i samorządowych.

Definicja wniosku zawarta w KPA (art. 241) mówi, że jego przedmiotem mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, zapobiegania nadużyciom, ochrony ludności i lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub

interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego). **Skargę piszemy, gdy interweniujemy w konkretnej sprawie.** W skardze domagamy się, aby urzędnik lub organ działał prawidłowo w ramach istniejącego systemu. **Gdy chcemy zmienić system – wtedy piszemy wniosek.** Skargi i wnioski stanowią mogą narzędzia, za pomocą których zwracamy się do władz z propozycjami usprawniania systemu tworzenia budżetu, w tym przykładowo jego uspołecznienia.

Procedura tworzenia budżetu

Ustawa o finansach publicznych w art. 234 ustanawia, że rada gminy przyjmuje uchwałę w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Każda gmina ma więc opracować i uchwalić procedurę tworzenia budżetu gminnego. W procedurze zawarte są terminy obowiązujące w trakcie prac nad budżetem, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych przedkładanych przez zarząd gminy radzie oraz wymagania odnośnie szczegółowości budżetu. Procedura najczęściej zawiera informacje o podmiotach, które mogą składać wnioski do budżetu gminnego.

Procedura tworzenia budżetu obowiązująca w Rybniku, przyjęta uchwałą Rady Miasta nr 347/XXIX/2008 z 26 czerwca 2008 roku, zawiera działania związane z procesem tworzenia budżetu od momentu przekazania przez prezydenta miasta projektu - zgodnie z ustawowym terminem - radzie miasta. W procedurze tej brak jakichkolwiek informacji na temat tego, jakie działania i w jakich terminach podejmowane są przed 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, taki bowiem jest ustawowy termin przekazania projektu budżetu radzie gminy. Brak takich zapisów może powodować, że dla mieszkańców działania związane z procesem przygotowywania projektu budżetu mogą wydawać się nieprzejrzyste. Brakuje przede wszystkim informacji kto, gdzie i do kiedy może składać wnioski do budżetu na przyszły rok oraz w jaki sposób wnioski są rozpatrywane. Oczywiście, biorąc pod uwagę obligatoryjne elementy narzucone przez ustawę, to rada miasta decyduje co w procedurze ma się znaleźć, jednak wiele gmin wprowadza w procedurach informacje o pracach przygotowawczych nad projektem i o terminach rozpoczęcia prac nad projektem budżetu, w celu zwiększenia przejrzystości procesu oraz ułatwienia mieszkańcom zrozumienia procedury budżetowej.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Rada gminy może w statucie zawrzeć zapisy o tym, że mieszkańcy mogą składać obywatelskie projekty uchwał, które zostają rozpatrzone przez radę gminy. Obywatelskie projekty uchwał mogą

dotyczyć całej sfery spraw związanych z kwestiami uczestnictwa mieszkańców w procesach decyzyjnych. Funkcjonowanie w gminie inicjatywy uchwałodawczej daje mieszkańcom możliwość składania projektów uchwał, dotyczących przykładowo zasad wydzielania środków z budżetu gminy dla jednostek pomocniczych oraz sposobów w jaki w jednostkach pomocniczych podejmowane są decyzje o przeznaczeniu przysługujących jednostkom środków.

W Rybniku, mimo starań mieszkańców, inicjatywa uchwałodawcza nie została wprowadzona. Większość rybnickich radnych uznała ją za niepotrzebną. Argumentacja przeciw inicjatywie była między innymi taka, że przecież każdy mieszkaniec może przyjść do radnego i zgłosić pomysł uchwały, którą warto przedstawić radzie. Również w przeprowadzonych przez nas wywiadach radni wypowiedzieli się w podobnym tonie: są radni i im można przedstawić swoje potrzeby odnośnie budżetu.

Referendum lokalne

Referendum jest sposobem podejmowania decyzji w drodze bezpośredniego głosowania powszechnego przez obywateli o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej. Referendum może mieć charakter rozstrzygający lub konsultacyjny, obligatoryjny lub fakultatywny.

Referenda mogą dotyczyć:

- odwołania pochodzącego z wyborów organu samorządu terytorialnego;
- samoopodatkowania się na cele publiczne;
- każdej sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej.

Podstawa prawna referendum lokalnego to *Ustawa o referendum lokalnym* z dnia 15 września 2000r.

Powyższe przepisy funkcjonujące w różnych aktach prawnych obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, bądź na terenie miasta lub dzielnicy (w przypadku statutów). Choć nie obligują władz samorządowych do wprowadzania określonych rozwiązań, mających na celu umożliwienie mieszkańcom bezpośredniego współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych, to stwarzają mocne podstawy, aby przy odpowiedniej woli władz lokalnych wdrażać mechanizmy budżetu partycypacyjnego. Może nie od razu na taką skalę, jak ma to miejsce w Porto Alegre, gdzie BP dotyczy całego budżetu inwestycyjnego, lecz małymi krokami można zacząć wydzielać część budżetu i umożliwiać mieszkańcom decydowanie o przeznaczeniu środków. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w Porto Alegre BP działa nieformalnie, bowiem podobnie jak w Polsce burmistrz odpowiada za przygotowanie budżetu, zaś rada miasta za jego uchwalenie.

Umowa społeczna zawarta między mieszkańcami a władzą lokalną powoduje, że to co mieszkańcy wypracują, władze akceptują i traktują jak owoc własnej pracy.

4. Charakterystyka dzielnic, na terenie których realizowano działania w ramach projektu „Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele”

ORZEPOWICE

Dzielnica Orzepowice położona jest na północny zachód od centrum Rybnika. Liczy niespełna 3 tys. mieszkańców. Dominuje tu zabudowa jednorodzinna, a sama dzielnica odznacza się niskim poziomem zurbanizowania. Charakterystycznym punktem jest Wojewódzki Szpital Specjalistyczny nr 3.

Pierwsi mieszkańcy pojawili się tu już w XIII wieku, zwabieni złożami soli, które ówczesnie uważane były za bardzo cenne. Do dziś zresztą w pobliskim lesie można odnaleźć niezamarzający zimą strumyk, gdzie niegdyś były żupy solne. Niewykluczone, że jedna z pierwszych nazw tej osady brzmiała „Żupa”, co oznacza kopalnię soli. Później posługiwano się nazwą „Orzupowice”, by w końcu przejść na nazewnictwo „Orzepowice”.

Gdy nastąpił rozwój przemysłu węglowego, dominującego w krajobrazie rybnickim, przybyło również mieszkańców, zaczęły powstawać nowe domy i budynki użyteczności publicznej. Po roku 1945 wieś straciła swą niezależność, stając się wraz z sąsiednimi miejscowościami (Golejowem, Wielopolem i Ochojcem) częścią gminy zbiorczej Wielopole. Od 1973 roku Orzepowice są jedną z dzielnic Rybnika.

Obecnie na terenie Orzepowic działa Wojewódzki Szpital Specjalistyczny Nr 3, chór "Gloria" przy parafii św. Floriana, Klub Sportowy Zuch Orzepowice oraz Klub Seniora.

BOGUSZOWICE

Dzielnica Boguszowice Osiedle znajduje się w południowej części miasta. Zamieszkuje ją ponad 12 tys. mieszkańców, co sytuuje Boguszowice Osiedle na trzecim miejscu wśród największych dzielnic Rybnika. Obszar ten charakteryzuje zabudowa z tzw. „wielkiej płyty”, czyli bloków mieszkalnych, które wtopiły się w polski krajobraz w okresie PRL-u.

Geneza osiedla w Boguszowicach sięga roku 1913, kiedy to książę niemiecki, Gwidon von Donnersmarck, rozpoczął budowę kopalni „Szyby Blüchera”, przemianowaną później na „Jankowice”. Wraz z kopalnią pojawiły się charakterystyczne domy mieszkalne dla robotników - popularne „familoki”. Prawdziwy boom budowlany nastąpił jednak po drugiej wojnie światowej, kiedy to, począwszy od lat 50-tych, masowo zaczęto budować bloki mieszkalne dla przyjezdnych przybywających do pracy w kopalni. W latach 1962-1975 Boguszowice posiadały prawa miejskie i liczyły ok. 20 tys. mieszkańców. Od 1975 roku są jedną z dzielnic Rybnika.

Obecnie na terenie Boguszowic Osiedla prężnie funkcjonują miejscowy Dom Kultury, Klub

Sportowy Górnik Boguszowice, koła zainteresowań oraz kilka organizacji pozarządowych, które działają na rzecz swojej lokalnej społeczności.

5. Przebieg działań w projekcie

Głównym działaniem w ramach projektu „Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele” było zorganizowanie dla mieszkańców dwóch dzielnic Rybnika – Boguszowic Osiedla i Orzepowic, konkursu na najciekawsze pomysły do zrealizowania w poszczególnych dzielnicach. Głównym celem konkursu było wzbudzenie w mieszkańcach Boguszowic Osiedla i Orzepowic chęci do działania, inicjowania działań na rzecz społeczeństwa, a także zaktywizowanie i zachęcenie do uczestnictwa w życiu społecznym dzielnic. Na konkurs została przeznaczona kwota 100 tys. złotych – po 50 tys. dla każdej z dzielnic. Mieszkańcy w grupach minimum 3-osobowych mogli zgłaszać swoje propozycje działań w trzech kategoriach: edukacja, wydarzenie oraz mała inwestycja.

Informowanie o projekcie

Całość działań projektowych rozpoczęła kampania informacyjna, skierowana do mieszkańców obydwu dzielnic oraz do wszystkich mieszkańców Rybnika. Informacja o celach i działaniach projektu przekazana była za pośrednictwem broszur, lokalnej prasy, ogłoszeń parafialnych, stron internetowych, plakatów. Na tym etapie ważną rolę odegrali przedstawiciele Partnerów projektu – Rady Dzielnic Boguszowice Osiedle oraz Orzepowice, którzy tzw. „pocztą pantoflową” informowali mieszkańców o działaniach projektowych. W ramach pierwszego etapu promocji przeprowadzone zostały spotkania w kluczowych dla życia dzielnicy instytucjach, takich jak: szkoły, parafia, rada dzielnicy, lokalne stowarzyszenia, podczas których przedstawiano założenia projektu. W ramach tego elementu zaprezentowany został regulamin konkursu: dostępność dla mieszkańców, okres realizacji, udział wolontariuszy, liczba beneficjentów, trwałość propozycji, zgodność z wymogami dokumentacji grantodawcy – Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.

Rekrutacja uczestników/czek warsztatów

Kolejnym etapem projektu był nabór propozycji działań mieszkańców do konkursu. Na składnie propozycji chętni mieli 30 dni od dnia ogłoszenia konkursu. Propozycje mogły być składane wyłącznie na wcześniej przygotowanym formularzu wniosku. Do konkursu spłynęły 23 wnioski – 16 z Boguszowic Osiedla oraz 7 z Orzepowic. Wszystkie propozycje zostały sprawdzone wg klucza, w którym niespełnianie któregokolwiek z wymagań formalnych powodowało, że propozycja została odesłana do poprawki zgłaszającemu. Niespełnienie wymogów w ciągu tygodnia skutkowało definitywnym odrzuceniem propozycji. Ten etap weryfikacji pozytywne przeszły wszystkie złożone propozycje. Przedstawiciele instytucji i grup nieformalnych,

28

które zgłosiły swoje pomysły zostały poproszone o zawarcie z CRIS umów precyzujących zobowiązania dotyczące: udziału w warsztatach, spotkaniach, promocji swoich propozycji wśród pozostałych mieszkańców dzielnicy.

Wspomniane wyżej warsztaty, w których uczestniczyli wszyscy autorzy złożonych do konkursu pomysłów, miały na celu zapoznanie uczestników z metodologią tworzenia i zarządzania projektem, a także dopracowanie złożonych pomysłów, by były one zgodne z wytycznymi konkursu oraz wytycznymi Funduszu dla Organizacji Pozarządowych. Trzydniowe warsztaty odbywały się oddzielnie dla obydwu dzielnic. Dodatkowo podczas warsztatów pomysły zostały opracowane jako multimedialne prezentacje. W ostatnim dniu warsztatów uczestnicy poproszeni zostali o udział w tajnym głosowaniu nad zgłoszonymi propozycjami.

Sposób wyłaniania zwycięskich projektów:

Etap I

Na zakończenie 3-dniowych warsztatów odbyło się głosowanie nad propozycjami projektów, w efekcie którego z każdej kategorii konkursowej odrzucono po jednym wniosku. Każdy z autorów głosował na najsłabszy, jego zdaniem, projekt w każdej z trzech kategorii. Odpadły projekty, które otrzymały największą ilość „negatywnych” głosów. Tym sposobem w Boguszowach Osiedlu odpadły 3 projekty, po jednym z każdej kategorii.

W Orzepowicach z racji tego, iż zostało złożonych tylko 7 projektów (1 w kategorii „Edukacja”, 2 w kategorii „Wydarzenie” i 4 w kategorii „Mała inwestycja”), podczas warsztatów autorzy głosowali na najsłabszy projekt tylko w kategorii mała inwestycja.

Głosowanie odbywało się poprzez przyznawanie przez każdą z osób 3 punktów dla najlepszego ich zdaniem projektu oraz 1 punktu dla projektu, który również jest ważny.

II Etap

Kolejnym etapem wyłaniania zwycięskich projektów było głosowanie internetowe. Opisy wszystkich pomysłów wraz z prezentacjami multimedialnym zostały zamieszczone na stronie projektu www.2bieguny.cris.org.pl, gdzie każdy mógł zagłosować na wybrany przez siebie pomysł. Aby oddać głos należało wybrać projekt, na który chciało się zagłosować oraz podać adres mailowy, na który wysyłany został link. Głos został uznany za oddany dopiero po kliknięciu na link i tym samym potwierdzeniu oddania głosu. Z jednego adresu mailowego można było oddać tylko jeden głos. Taka forma głosowania internetowego została przyjęta ze względu na fakt, iż w Boguszowicach Osiedlu większość mieszkańców ma takim sam adres IP komputera. Także

pomysł wprowadzenia oddawania głosów poprzez adres e-mail wydawał się konieczny. Spośród zaproponowanych przedsięwzięć - w wyniku głosowania internetowego - odrzucone zostały kolejne, najniżej punktowane w danej kategorii pomysły.

Ten etap głosowania wzbudził wśród uczestników projektu wiele kontrowersji. W Boguszowicach Osiedlu wśród autorów niektórych pomysłów pojawiły się głosy niezadowolenia z takiej właśnie formy głosowania. Zarzucano, iż niektóre osoby zakładają większą ilość adresów e-mailowych tylko po to, aby zagłosować na konkretny projekt. Padały również podejrzenia i oskarżenia o stosowanie specjalnego programu komputerowego, który zakłada skrzynki i oddaje głosy, jak również, że na lekcjach informatyki w szkołach uczniowie są namawiani do zakładania skrzynek i oddawania głosów na konkretny projekt. Z tego właśnie powodu w dniu debaty jedna z autorek wycofała swój projekt z dalszego uczestnictwa w konkursie. Swoją decyzję argumentowała tym, iż nie zgadza się z takim, jej zdaniem „nie w porządku”, oddawaniem głosów (zakładaniem adresów e-mail) i nagabywaniem do głosowania.

III Etap

Ostatnim etapem wyłaniania zwycięskich pomysłów mieszkańców było tradycyjne głosowanie „do urn” podczas debat w poszczególnych dzielnicach. W każdej z dzielnic zorganizowane zostało spotkanie, podczas którego mieszkańcy mieli możliwość bliższego zapoznania się z pomysłami oraz oddania ostatecznego głosu na najciekawszy, najpotrzebniejszy ich zdaniem pomysł. Informacja o debatach przekazywana była poprzez strony www (www.rybnik.com.pl, www.boguszowice.pl, www.cris.org.pl, www.2bieguny.cris.org.pl) oraz drogą mailową. Przedstawiciele rad dzielnic dodatkowo przekazywali informacje mieszkańcom poprzez plakaty, ogłoszenia parafialne i „pocztę pantoflową”. Również przedstawiciele poszczególnych grup mieli za zadanie informować i zmobilizować jak największą liczbę mieszkańców swojej dzielnicy do udziału w debacie.

Debata w Boguszowicach Osiedlu odbyła się 12 kwietnia 2010r. o godzinie 17.00 w Boguszowickim Domu Kultury. Na spotkanie przybyło 116 osób – mieszkańców dzielnicy. Oddano 84 karty do głosowania. Debata zorganizowana została jako samodzielne wydarzenie. Uczestnikami spotkania była głównie młodzież. Spotkanie otworzył Piotr Masłowski – dyrektor zarządzający CRIS oraz Mariusz Wiśniewski – przewodniczący Rady Dzielnic. Spotkanie prowadziła Anna Pytlik – koordynatorka projektu. Po zapoznaniu przybyłych z zasadami konkursu, głosowania, i z regulaminem, przedstawiciele grup mieli po 5 minut, aby zaprezentować swoje pomysły i zachęcić zebranych do głosowania. Po prezentacji projektów z poszczególnej kategorii był czas na sesje pytań do autorów. Dyskusja zawiązała się po przedstawieniu pomysłów

z kategorii „Mała inwestycja”, gdzie zarzucano jednej z grup, iż realizacja ich przedsięwzięcia jest nierealna ze względów formalnych (pozwolenia, zgody, prace budowlane, itp.). Po prezentacji wszystkich projektów odbyło się głosowanie poprzez karty do głosowania wrzucane do urn. Głosy od razu zostały policzone przez komisję, w skład której weszli przedstawiciele każdej z grup (po 1 osobie) tak, by zapewnić przejrzystość liczenia głosów. Do realizacji wybrano 5 pomysłów: po dwa z kategorii edukacja i wydarzenie oraz jeden z kategorii mała inwestycja. Po ogłoszeniu wyników zakończono spotkanie.

Debata w Orzepowicach odbyła się 13 kwietnia 2010r w Szkole Podstawowej nr 32 mieszczącej się na terenie dzielnicy. Połączono ją ze spotkaniem sprawozdawczym Rady Dzielnicy, celem zapewnienia większej frekwencji. Informacje o spotkaniu upowszechniane były podobnie jak w przypadku debaty w Boguszowicach Osiedlu. W debacie wzięły udział 92 osoby (głównie dorośli), oddano 73 karty do głosowania. Planowano, iż debata będzie przebiegała podobnie jak w Boguszowicach Osiedlu i miała być drugą częścią spotkania sprawozdawczego Rady Dzielnicy. Niestety, jak się okazało, łączenie tych dwóch spotkań nie było dobrym pomysłem. Frekwencja owszem dopisała, ale tylko na pierwszej części spotkania – na zebraniu sprawozdawczym Rady Dzielnicy. W spotkaniu wziął udział prezydent miasta, więc mieszkańcy głównie skupili się na jego osobie – pytania, wnioski, skargi. W związku z tym, ta część spotkania mocno się przedłużyła, co skutkowało znużeniem i znużeniem części uczestników. Gdy miała rozpocząć się prezentacja pomysłów konkursowych i debata, znaczna część osób uczestniczących w spotkaniu opuściła salę. Dlatego też prezentacje projektów i głosowanie odbyły się w bardzo szybko i nie do końca wyglądało to tak, jak zostało zaplanowane. Dyskusji na temat projektów praktycznie nie było. Głosowanie i liczenie głosów odbywało się podobnie jak w przypadku Boguszowic Osiedla, z tą różnicą, że część osób oddawała głosy przed prezentacjami projektów, wcześniej wychodząc ze spotkania. Do realizacji wybrano 3 pomysły, po jednym z każdej kategorii.

Po debatach zorganizowane zostało spotkanie informacyjne dla przedstawicieli grup, które zwyciężyły w konkursie. Podczas spotkania omówione zostały zasady realizacji wybranych projektów, a także zasady dokumentowania działań i ponoszonych wydatków.

Od kwietnia do końca września 2010 roku, a więc przez okres 6 miesięcy, poszczególne grupy realizowały swoje pomysły w dzielnicach pod nadzorem opiekunów grup z poszczególnych dzielnic oraz koordynatorki projektu.

Na zakończenie działań projektowych zorganizowana została konferencja podsumowująca, poświęcona budżetom partycypacyjnym, która posłużyła prezentacji idei, zagranicznych przykładów, funduszy sołeckich (jako zagadnienia zbliżonego) i wreszcie posłużyła

zaprezentowaniu pomysłów z projektu „Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele”.

Przedsięwzięcia dofinansowane w ramach projektu „Dwa bieguny...”

BOGUSZOWICE OSIEDLE

lp	nazwa grupy	tytuł projektu	kwota	osoba odpowiedzialna
EDUKACJA				
1.	Boguszowiccy Pedagodzy Ulicy	Szkoła podwórkowa „Pekinowo”	7000,00	Agata Szczepkowicz
2.	Miłośnicy Książek	Książka jako wartość ponadczasowa	3000,00	Małgorzata Wojtkowska
WYDARZENIE				
1.	Młodzi Aktywni	Festiwal Przeciw Bezczywności	10600,00	Bartosz Medyński
2.	Trzy po trzy	Dzielnicowy Dzień Dziecka „Podarujmy dzieciom dzień bez alkoholu”	4400,00	Kinga Pilarska
MAŁA INWESTYCJA				
1.	Multimedialne Centrum Integracji Młodzieży	Multimedialne Centrum Integracji Młodzieży	25000,00	Tomasz Rostowski

ORZEPOWICE

lp	nazwa grupy	tytuł projektu	kwota	osoba odpowiedzialna
EDUKACJA				
1.	Przyjaciele z bajkowej łąki	Z bajkową łąką dajemy dzieciom słonko	10000,00	Mirella Krakowczyk
WYDARZENIE				
1.	Samorządowcy Dzielnicy	Razem witamy lato	15000,00	Ewa Pietrzak
MAŁA INWESTYCJA				
1.	Zuchy z Orzepowic	Razem na placu zabaw	25000,00	Marek Jędrośka

6. Analiza wywiadów

W celu oceny oddziaływania projektu „Dwa bieguny – różne krańce miasta, różni obywatele” oraz zainicjowania dyskusji nad możliwościami wdrażania mechanizmów budżetu partycypacyjnego w Rybniku, przeprowadzone zostały wywiady bezpośrednie z prezydentem miasta, jego zastępcą, pracownikami urzędu, przewodniczącym rady miasta oraz radnymi miejskimi, którzy mieszkają w rybnickich dzielnicach Orzepowice i Boguszowice Osiedle, czyli tam, gdzie odbywały się działania projektu.

Włodarze miasta oraz pracownicy urzędu przed wywiadem otrzymali zestaw pytań, mogli więc się do wywiadów przygotować. Pytania do wywiadów zostały wysłane do urzędników wraz z pismem z prośbą o wzięcie udziału w badaniu. Zostało to podyktowane tym, że w Urzędzie Miasta wprowadzone zostały wewnętrzne procedury, które obligują pracowników do posiadania każdorazowo zgody prezydenta na udzielanie jakichkolwiek komentarzy czy opinii na „zewnątrz”. Natomiast radni z dzielnic Orzepowice i Boguszowice Osiedle nie znali wcześniej zestawu pytań i udzielali odpowiedzi *ad hoc*. Wcześniejsza znajomość pytań mogła mieć więc istotny wpływ na udzielane odpowiedzi. Rozmówcy mogli bowiem wcześniej wymienić między sobą informacje co do treści udzielanych odpowiedzi.

Tym, co rzuca się w oczy podczas analizy odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, to zaskakująca zbieżność odpowiedzi rybnickich urzędników. W niektórych odpowiedziach przejawiają się niemalże identyczne zwroty, przykładowo: „w Rybniku funkcjonuje budżet partycypacyjny, ale nieformalnie”. Pozwala to przypuszczać, że urzędnicy mogli wspólnie uzgodnić pewien zbliżony schemat odpowiedzi, co rzuca cień na wiarygodność udzielanych odpowiedzi. Jeden z urzędników miejskich w rozmowie z przeprowadzającym wywiad wprost stwierdził, że: *odpowiedzi będą te same, jak u poprzedników, bo przecież nie może mieć innego zdania niż szef*.

Zagadnienia do wywiadów opracowane na potrzeby niniejszego badania podzielone zostały na 4 bloki tematyczne. Pierwszy dotyczył wiedzy, jaką osoby badane posiadały na temat projektu „Dwa bieguny - różne krańce miasta, różni obywatele”. Na ten blok składały się pytania dotyczące znajomości projektu, źródeł wiedzy o projekcie oraz opinii na jego temat. Drugi blok pytań poświęcony był sposobowi konstruowania budżetu gminy Rybnik oraz uczestnictwu w tym procesie mieszkańców miasta. Pytania dotyczyły tego, czy mieszkańcy powinni mieć wpływ na kształt budżetu, faktycznych możliwości wpływania w Rybniku, korzyści dla miasta, obszarów w jakich ten wpływ winien być największy, części budżetu o jakiej mieszkańcy powinni decydować, modelu

jaki jest najbardziej pożądanym w procesie uczestnictwa mieszkańców oraz tego, jak takie współdecydowanie zdaniami badanych powinno być zorganizowane. Na koniec tego bloku pojawiają się również pytania dotyczące procesu konstruowania budżetu, możliwych usprawnień tego procesu oraz jego przejrzystości.

Trzeci blok związany był z zagadnieniami dotyczącymi zarządzania budżetem. Pytania, jakie zostały w nim postawione osobom badanym, dotyczyły kwestii wydzielenia z budżetu miasta wydatków na poszczególne jednostki pomocnicze (dzielnice), zakresu budżetu jaki mogliby realizować sami mieszkańcy oraz opinii badanych na temat tego, czy lepszy jest model zarządzania budżetem, w którym władze miejskie same realizują wszystkie zadania, czy taki, w którym dzielą się zadaniami z radami dzielnic czy organizacjami pozarządowymi.

Ostatni blok pytań dotyczył możliwości wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Rybniku, diagnozy barier dla takiego rozwiązania oraz działań jakie należało by podjąć, aby w wprowadzić BP.

W celu przejrzystej prezentacji wyników wywiadów analiza odpowiedzi przeprowadzona została w podziale na bloki tematyczne.

I. Informacje o projekcie

Wszystkie osoby wywianowane poza przewodniczącym rady miasta znały projekt „Dwa bieguny...”. Źródłem wiedzy o projekcie była przede wszystkim prasa lokalna. Wymieniane były również takie źródła, jak portal rybnik.com.pl, telewizja kablowa oraz przekaz przez znajomych. Opinie na temat projektu, jakie docierały do badanych, były bardzo pozytywne. Szczególnie zaś podkreślano pozytywne oddziaływanie projektów realizowanych w Boguszowicach. Znaczenie projektu dla mieszkańców oddaje wypowiedź radnego rady miejskiej z Boguszowic Osiedla: *Słyszałem bardzo dużo pozytywnych opinii od mieszkańców Boguszowic Osiedla. Towarzyszył temu niesamowity entuzjazm, bo to był chyba pierwszy projekt na taką skalę, w którym mieszkańcy mieli możliwość zrealizowania swoich pomysłów. Bo zazwyczaj było tak, że mieszkańcom mówiono, żeby się organizowali, itd., ale nikt nie dawał im środków finansowych.*

Z wypowiedzi osób badanych wyraźnie wybrzmiewa, że realizacja projektu przyniosła pozytywne efekty dla mieszkańców dzielnic. Optymizm ten jednak nieco studzi wypowiedź prezydenta miasta odnośnie pewnego niedosytu, związanego z małym zainteresowaniem projektem ze strony mieszkańców Orzepowic, ale jak podsumowuje: *społeczeństwa obywatelskiego trzeba się uczyć, tego nie można zaprogramować.*

II. Uczestnictwo mieszkańców w procesie tworzenia budżetu miasta

Osoby badane, na pytanie czy mieszkańcy powinni mieć wpływ na wydatki miasta, odpowiadały twierdząco, jednak w dalszych częściach wypowiedzi z reguły stwierdzały, że powinno to się odbywać przez przedstawicieli mieszkańców, takich jak radni miejscy czy dzielnicowi. Znamienne jest to, że dwie osoby spośród badanych argumentowały, że 140 tysięcy mieszkańców nie może decydować o budżecie. Taką pozornie otwartą postawę ilustruje wypowiedź zastępcy prezydenta: *Mieszkańcy powinni mieć wpływ na wydatki miasta i je mają. Świadczą o tym wszystkie konsultacje społeczne, spotkania prezydenta w dzielnicach, podczas których jest sprawozdanie z działalności miasta z całego roku i mówi się o tym, co się chce zrobić. Mieszkańcy mają w mieście swoich przedstawicieli poprzez radnych. W wyborach mogą wypowiedzieć się na ten temat, bo przecież nie może 140 tys. osób - bo tyle liczy nasze miasto - decydować o budżecie. Musi się to odbywać poprzez ich przedstawicieli – radnych, przewodniczących i przedstawicieli rad dzielnic.* Mówiąc o wpływie mieszkańców na budżet, jedna z osób wskazuje, że wpływ mieszkańców może odbywać się przykładowo poprzez pisanie wniosków.

Generalna konkluzja z wypowiedzi przedstawicieli administracji i radnych jest taka, że mieszkańcy powinni mieć wpływ na budżet i go mają, ale poprzez system przedstawicielstwa na poziomie miasta i dzielnic. Jak stwierdza prezydent miasta, idzie to pionowo, od dołu, najpierw są rady dzielnic, potem rada miasta, a obok zarząd ze swoimi wydziałami. Z wypowiedzi prezydenta wynika również, że wiele spraw mieszkańców jest realizowane. Jak natomiast wygląda taka praktyka? Aby się tego dowiedzieć, należałoby dokładnie przyjrzeć się systemowi zgłaszania i rozpatrywania wniosków mieszkańców.

Pytani o korzyści, jakie wynikają z tego, że mieszkańcy mają wpływ na wydatki budżetowe wskazywali przede wszystkim na zaspokajanie faktycznych potrzeb: *zaspokajamy potrzeby, które faktycznie występują, a nie to, co wymyśli Warszawa*, bowiem - jak zauważa kolejny rozmówca: *mieszkańcy potrafią lepiej wskazać najpotrzebniejsze inwestycje niż urzędnicy* i dalej: *potrzeby są lepiej realizowane i decyzje są bardziej racjonalne, że mieszkańcy mają wpływ na to co się wokół nich dzieje, a środki wydawane są tam, gdzie są największe potrzeby.*

Obszary w jakich mieszkańcy powinni mieć wpływ na wydatki budżetowe, to przykładowo zdaniem jednego z radnych, wszystkie obszary funkcjonowania samorządu, ale jak dalej zauważa ten sam rozmówca: *faktem jest, że to jest wpływ ograniczony, bo nieporozumieniem byłoby roztrząsanie każdej decyzji w referendum – czy robimy chodnik, czy ulice.* Kolejny radny ogranicza obszar, w którym mieszkańcy powinni mieć wpływ na wszystkie obszary poza wydatkami sztywnymi, bowiem tam, gdzie może być pole manewru, tam mieszkańcy mogą wpływać na swoich radnych. Kolejny radny konkretnie zaś stwierdza, że mieszkańcy powinni mieć wpływ szczególnie na ochronę zdrowia i edukację.

Z kolei przedstawiciele urzędu miasta wskazują takie obszary, jak: inwestycje związane z remontami, przebudową dróg, gospodarką komunalną, w zakresie czystości, bezpieczeństwa, kultury, ochrony środowiska, pomocy społecznej, sportu, zdrowia, częściowo infrastruktury, np. propozycje tego, co ma powstać w dzielnicy.

Gdy przyszło do oszacowania, jaka część budżetu powinna podlegać mieszkańcom, jedynie radny z Orzepowic konkretnie wskazał tę część, stwierdził bowiem, że mieszkańcy powinni decydować o 10-15% budżetu miejskiego. Pozostali rozmówcy albo wskazywali, że: *jesteśmy jeszcze daleko od rozwiązania, żeby określić wpływ mieszkańców. Gdyby dać mieszkańcom np. 20% budżetu, to nie wiem, kiedy zrobilibyśmy te wszystkie rzeczy o których wspomniałem*, albo twierdzili, że jest to trudne do określenia, bądź, że w ogóle nie da się tego powiedzieć, lub nie odważyliby się ocenić tej części budżetu, z powodu braku jasnej sytuacji na temat tego, jakie będą wpływy do budżetu.

Na pytanie o wybór modelu, jak mieszkańcy mogliby wpływać na wydatki budżetowe, to spośród zaproponowanych dwóch modeli, gdzie w jednym władze lokalne przygotowują propozycje działań, które należy w dzielnicy zrealizować, a następnie dają mieszkańcom możliwość realizacji tego przedsięwzięcia, w drugim - to mieszkańcy wychodzą z inicjatywą i pomysłem na jakieś działanie, a następnie przedkładają je lokalnym władzom jako propozycje, rozmówcy raczej przychylali się do modelu mieszanego, który łączyłby cechy obydwu zaproponowanych, choć zdarzały się również wypowiedzi na rzecz każdego z modeli.

Argumenty, jakie pojawiały się w wypowiedziach to, że: *władza widzi pewne sprawy po swojemu, a mieszkańcy po swojemu. Suma propozycji z góry i dołu to jakiś kompromis, co zaplanujemy w tym budżecie. Bo są pewne dziedziny, w których miasto powinno sugerować pewne rozwiązania. Nie wyobrażam sobie, żeby mieszkańcy mieli 100% wpływu na budżet. Każdy chciałby w swojej dzielnicy np. basen.*

Jak powinno być zorganizowane współdecydowanie mieszkańców o budżecie miasta?

Zdaniem radnych proces współdecydowania powinien być zorganizowany przede wszystkim poprzez reprezentantów. Jak stwierdza przewodniczący rady miasta: *decydowanie mieszkańców o budżecie miasta powinno się odbywać poprzez reprezentantów. Proszę sobie wyobrazić 140 tys. pomysłów. Nie da się z tego nic mądrego wymyślić. Musi być grupa ludzi, która podniesie rękę i można to policzyć. Nic lepszego niż system demokratyczny, system przedstawicielski jeszcze nie wymyślono.*

Jedynie radny z Boguszowic Osiedla zauważa, że proces ten powinien odbywać się również poprzez: *funkcjonowanie rad dzielnic, przekazywanie przez mieszkańców swoich propozycji prezydentowi na spotkaniach rad dzielnic.*

Przedstawiciele urzędu większy nacisk kładą na organizację spotkań mieszkańców z prezydentem, kontakty z radami dzielnic oraz pisanie pism i zgłaszanie propozycji przez radę dzielnicy. Jak zauważa jeden z rozmówców odpowiadając na pytanie o sposoby współdecydowania mieszkańców: *to jest robione, ale w bardziej nieformalny sposób – ludzie zgłaszają do rady dzielnicy swoje problemy, a ona przekazuje je dalej.*

Tworzenie budżetu miasta

Proces konstruowania budżetu miasta jaki wyłania się z wypowiedzi badanych wygląda tak, że odpowiedzialni za poszczególne odcinki budżetu są naczelnicy wydziałów, czy dyrektorzy jednostek, którzy przedstawiają swoje propozycje budżetowe. Trafiają one pod komisje, które uwzględniają głosy rad dzielnic, czy nawet poszczególnych osób. Następnie: *trafia to na radę, najpierw na komisje. My mamy również uchwałę, jak ma powstać budżet – że najpierw komisje, komisja finansów, komisja rewizyjna, później opiniuje Regionalna Izba Obrachunkowa. Później jest to uchwalane na radzie.*

Prezydent miasta dodaje, że proces budżetowania zaczyna się w sierpniu: *w sierpniu zaczynamy mniej więcej pracę nad budżetem na kolejny rok i jest on konstruowany w oparciu o wnioski, które do nas spływają z rad dzielnic. To jest tzw. koncert życzeń i trzeba też powiedzieć szczerze, że nie jesteśmy w stanie wszystko zrobić, co sobie wymyślą w dzielnicach. Na bazie tego powstaje prowizorium budżetowe, które ustawowo musi być gotowe do 15 listopada. Później jest sesja budżetowa, na której jest uchwalany. Następnie, co jest ewenementem na skalę kraju, powstają dodatkowe materiały, tzw. budżet dla 27 dzielnic. Każda dzielnica dostaje budżet i wie, co będzie robione w ich dzielnicy. Analogicznie, po zakończeniu roku budżetowego, każda dzielnica dostaje dokument z wykonanym budżetem przypadającym na dzielnicę. To jest nasz autorski pomysł, który stosujemy od kilku lat.*

Jeśli chodzi o działania na rzecz usprawnienia procesu tworzenia budżetu, to padały odpowiedzi związane z tym, na ile słuszny jest podział kompetencji rady i prezydenta w toku prac nad budżetem, zwracano również uwagę, że powinno się zmienić przepisy, regulacje prawne, żeby były bardziej jasne i czytelne dla naszych skarbników, a nawet wskazywano konkretne programy, które proces budżetowy usprawniają, jak choćby: *Lokalny Program Rewitalizacji. To jest program rewitalizacji dzielnic, które potrzebują największej pomocy. Program powstał po to, że jak są ogłaszane konkursy z Regionalnych Programów Operacyjnych, potrzebna jest dokładna diagnoza potrzeb i problemów w dzielnicach. Tak m.in. powstał projekt monitoringu w mieście. Padały również głosy, że trudno usprawnić ten proces oraz, że wszystkie informacje są dostępne.*

Przejrzystość procesu konstruowania budżetu zdaniem przedstawicieli władz samorządowych i administracji miasta jest na odpowiednim poziomie. W odpowiedziach padają takie stwierdzenia jak: *dostęp do informacji publicznej jest dzisiaj łatwy i jawny. Ogólnie budżet jest czytelny, publikowany w Internecie.* Podkreślano również fakt, że dla osób zainteresowanych proces jest przejrzysty, zaś dla przeciętnych mieszkańców może czasem nie być przejrzysty bowiem *„przeciętny mieszkaniec raczej nie zna się na tych sprawach”*. Wskazywano również, że Rybnik brał udział w programie „Przejrzysta Polska”, w wyniku którego co roku tworzone są informatory w których wyjaśnia się, co to jest budżet, jak się go tworzy, jak jest wykonywany w roku bieżącym a jak był w ubiegłym. Informator taki ukazuje się w „Gazecie Rybnickiej”, w formie bardzo przystępnej i przejrzystej dla mieszkańców. W ten sposób mieszkańcy mają pełne informacje o budżecie. Dodatkowo, zdaniem Prezydenta, przejrzystości budżetu sprzyjają spotkania w dzielnicach.

Na pytanie, co zrobić, aby zwiększyć przejrzystość procesu konstruowania budżetu, zwracano uwagę na większe wykorzystanie Internetu, np. transmisje sesji Rady Miasta przez Internet, dodatkowe spotkania z mieszkańcami w dzielnicach.

Informowanie mieszkańców o rozpoczęciu prac nad budżetem w wypowiedziach badanych

Radni wypowiadając się na ten temat nie wskazywali konkretnych terminów oraz sposobów, w jaki mieszkańcy są informowani o rozpoczęciu prac nad budżetem. Przewodniczący Rady stwierdza, że: *oczywiście, są informowani (mieszkańcy). Terminy prac nad budżetem określone są ustawowo, na stronie urzędu miasta jest to publikowane. Jest to informacja publiczna. Projekt budżetu jest wyłożony, radni go dostają. Praca nad budżetem to miesiąc czasu. Zaopiniowany projekt radni muszą dostać miesiąc przed sesją. Nie wiem, kiedy pojawia się taka informacja.*

Również osoby z UM nie potrafiły powiedzieć kiedy i jak informuje się mieszkańców o rozpoczęciu prac nad budżetem. Padają przykładowo odpowiedzi: *na pewno jest informacja o przyjęciu budżetu. Nie wiem, czy wydział finansów wysyła informacje o rozpoczęciu prac nad budżetem. Ustawa chyba tego nie przewiduje. Trudno mi powiedzieć.* Wskazywano również, że termin, kiedy mają skończyć się prace nad projektem, to 15 listopada, zaś mieszkańcy: *jak się interesują, uważnie czytają „Gazetę Rybnicką”, oglądają wiadomości, to się orientują, że są prace nad budżetem.* Pojawiały się również opinie, że: *1 maja to jest według mnie moment, gdy należy zacząć myśleć o budżecie przyszłorocznym. Dla referatu budżetu to jakby zamknięcie starego roku i już trzeba myśleć o nowym. Prezydent coś mówi na ten temat na konferencjach, sesjach rady miasta.*

Zastępca prezydenta stwierdził, że: *mieszkańcy są informowaniu o rozpoczęciu prac nad budżetem. Powinni posiadać informacje na ten temat. Gdyby zapytać najbardziej aktywnych*

obywateli, to pewnie odpowiedzą, że są informowani, a to przecież oni są łącznikiem między społecznością lokalną a miastem. Kanałami informacji jest Biuletyn Informacji Publicznej, Internet. Ta informacja jest ogólnodostępna, pod warunkiem, że wiemy z jakich źródeł korzystać. Na początku roku prezydent spotyka się też z przedsiębiorcami i mówi o budżecie i w jakich przetargach mogą startować. Informacje o pracach nad budżetem pojawiają się już wiosną, bo wtedy zaczynają się prace nad jego konstrukcją. Prezydent zaś poinformował, że: mieszkańcy są informowani przede wszystkim przez swoich radnych, a potem ta informacja sływa dalej już gdzieś od połowy lipca.

Z powyższych wypowiedzi wynika, że spora część osób spośród badanych nie jest pewna kiedy i jak mieszkańcy są informowani. Z innych wypowiedzi wynika, że informacje o rozpoczęciu prac nad budżetem pojawiają się wiosną podczas spotkań z radami dzielnic. Informacje pojawiają się również w prasie, jednak osoba, która to stwierdziła nie podała informacji kiedy. Kolejnym źródłem informacji jest Biuletyn Informacji Publicznej.

III. O sposobie zarządzania budżetem

Czy w budżecie miasta powinny być wyodrębnione wydatki na poszczególne dzielnice?

Odpowiedzi rozmówców zmierzały raczej do przedstawienia stanu faktycznego w mieście niż do oceny tego, czy takie środki powinny być, czy też nie powinny być wydzielane.

Wśród radnych opinie co do wydzielania środków w budżecie miasta dla dzielnic były podzielone. Jedna wypowiedź wskazywała na to, że taki mechanizm w Rybniku nie występuje. Przykładowo: *raczej nie. Takie zestawienie wydatków na poszczególne dzielnice robione jest jedynie na koniec roku. Na bazie rad i zarządów dzielnic nie ma to sensu. Można by to zrobić, gdyby było za dużo pieniędzy. Poza tym nie ma podstawy prawnej.* Wypowiedź ta sugeruje, że środki nie są wydzielane, a jedynie na koniec roku zestawia się wydatki, jakie zostały poniesione na dzielnicę.

Inny radny stwierdza z kolei, że: *w budżecie jest pozycja wyodrębniona na rady dzielnic – drobne imprezy, pomieszczenie, małe koszty administracyjne. To są kwoty na poziomie 300 tys., czyli 10-15 tys. na dzielnicę. Na koniec roku, prezydent podczas sprawozdania rad dzielnic przygotowuje raport, ile pieniędzy wpłynęło do miejskiej kasy z tytułu podatków i jakie nakłady poniesiono na dzielnicę. Tu również potwierdzone zostaje, że przygotowuje się zestawienie nakładów poniesionych na dzielnicę. Kolejny radny twierdza, że taki mechanizm stosuje się: w mieście. Każda dzielnica dostaje zbiorcze zestawienie, co zostało zrobione dla nich w ramach budżetu i jakie inwestycje będą realizowane w przyszłym roku.*

W wypowiedziach przedstawiciele UM, podobnie jak w przypadku radnych, wypowiedzi są różne od stwierdzeń, że: *w naszym budżecie są wyodrębnione wydatki na dzielnice, do: na bazie rad i zarządów dzielnic nie ma to sensu. Można by to zrobić, gdyby było za dużo pieniędzy. Poza tym nie ma podstawy prawnej.* W pozostałych wypowiedziach przewija się, że środki nie są bezpośrednio wydzielane, są one podzielone na działy rozdziały i paragrafy. Potwierdza się również, że na koniec roku tworzone są zestawienia wydatków poniesionych na poszczególne dzielnice.

Zarządzanie budżetem przez organy władzy, czy przez mieszkańców?

Dla radnych kwestia tego, jaka część budżetu powinna zostać oddana pod zarządzanie jest trudna do określenia. Jedynie jeden rozmówca wyraźnie stwierdził, że: *budżetem miasta powinny zarządzać organy władzy, zwłaszcza w kontekście dużych inwestycji. Mieszkańcy powinni sygnalizować jedynie potrzeby i problemy.*

Z kolei reprezentanci UM wskazywali, że aby mieszkańcy mogli zarządzać budżetem musiało by się zmienić prawo, bowiem obecnie to prezydent jest odpowiedzialny za zarządzanie budżetem, więc trudno, żeby go realizowały jakieś podmioty społeczne. Jedna z osób stwierdziła, że: *nie da się w procentach czy liczbach. Trzeba tylko ewentualnie wytypować grupę zadań, np. zadania socjalne, edukacyjne czy opieki nad dzieckiem, ludźmi starszymi.*

Czy miasto samo powinno realizować zadania, czy zlecać ich realizację radom dzielnic i organizacjom pozarządowym?

Z wypowiedzi radnych wynika, że miasto powinno zlecać realizację zadań, zwłaszcza organizacjom pozarządowym, przede wszystkim tym, które prężnie działają. Nie mogą to być jednak duże pieniądze, ponieważ organizacje muszą być przygotowane do ich rozliczania. Często się zdarza, że jak otrzymują duże pieniądze to mają problemy z ich rozliczaniem. Z jednej wypowiedzi wynika również, że organizacje są bardziej kreatywne niż rady dzielnic. Argumenty jakie padały za przekazywaniem przez miasto zadań do realizacji, to między innymi: *...bo tu jest demokracja. Jeśli oddalibyśmy całą władzę w ręce samorządu, to ciągle bylibyśmy pomijani. Mieszkańcy zawsze powinni mieć wpływ na to, co się dzieje w ich środowisku.*

W podobnym duchu wypowiadały się osoby reprezentujące UM. Z ich wypowiedzi wynika, że miasto powinno zlecać zadania i to robi, bowiem są takie obszary, w których stowarzyszenia działają lepiej niż miasto np. polityka społeczna, kultura, sport, opieka nad niepełnosprawnymi. Przekazywanie zadań możliwe jest jednak tylko w pewnych obszarach, nie sposób bowiem zlecić organizacjom realizacji np. inwestycji miejskich. Wskazywano również, że zlecanie zadań

organizacjom to dla miasta dużo dodatkowej pracy związanej z organizacją konkursów i rozliczaniem działań.

W tym miejscu ważne wydaje się stwierdzenie prezydenta, że *jeśli byłaby możliwość, żeby rady dzielnic realizowały w pewnej części budżet, to jestem za tym. Jeśli samorząd jest w stanie przekazać grupie lub jednostce, która miałaby osobowość prawną część budżetu i zrobić to taniej, efektywniej, to jestem za tym rozwiązaniem*. Słowo się rzekło, warto o takich deklaracjach pamiętać w czasie prac nad różnymi rozwiązaniami w mieście i domagać się ich realizacji w praktyce.

IV. O możliwościach wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Rybniku

Na pytanie o możliwość wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w Rybniku, dwóch radnych odpowiedziało przychylnie na taki pomysł, choć jeden wskazał, że barierą może być zapóźnienie infrastrukturalne Rybnika. Radny Orzepowicz zaproponował, że: *model budżetu partycypacyjnego można zaproponować radzie miasta. Wtedy mniejsze dzielnice mogłyby się szybciej rozwijać, bo w tej chwili nie ma propozycji rozwoju dla takich dzielnic jak Stodoły, czy Chwałęcice*. Odmiennego zdania był przewodniczący Rady Miasta, który z kolei stwierdził, że: *skoro grupa radnych może złożyć wniosek uchwały, to po co angażować w to setki ludzi, zbierać podpisy i przekonywać wszystkich, że to jest sensowne. etc.. System przedstawicielski jest systemem prawidłowym*.

W wypowiedziach rozmówców reprezentujących Urząd Miejski padały głosy, że budżet partycypacyjny w Rybniku funkcjonuje w sposób nieformalny. Realizowany jest on poprzez rady dzielnic i spotkania prezydenta z mieszkańcami. Jeden z rozmówców stwierdził, że w krajach, w których funkcjonuje budżet partycypacyjny, jest większy poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb infrastrukturalnych: *„myślę, że w krajach, w których jest realizowany budżet partycypacyjny, lista braków jest proporcjonalnie mniejsza niż u nas. Prawdopodobnie nie są to potrzeby podstawowe, lecz wyższe*.

Jeśli chodzi o bariery wprowadzania budżetu partycypacyjnego, to badani radni nie widzą większych barier dla wprowadzenia tego mechanizmu. Choć niektórzy zwrócili uwagę na braki w infrastrukturze oraz polityce rządu, polegającej na cedowaniu na samorządy zadań bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację. Jeden z radnych wprost stwierdził, że wprowadzenie budżetu partycypacyjnego sprawi, iż: *może będzie nawet lepiej, bo mieszkańcy nie będą oskarżać radnych, że realizuje się jedynie to, o czym zdecydowali radni, ale też sami mieszkańcy poczują się związani z budżetem, że sami też coś wprowadzili do niego*.

Reprezentanci UM wskazywali przede wszystkim bariery natury prawnej oraz tak jak jeden

z radnych, zaoferowanie w infrastrukturze, które wymaga olbrzymich nakładów. Kolejną barierą, jaka została wskazana to ograniczone środki budżetowe, jak bowiem zauważa jeden z rozmówców: *gdyby inwestycja w danej dzielnicy miała się łączyć z podwyższeniem podatków, będzie protest*².

Co trzeba zrobić aby wprowadzić budżet partycypacyjny?

Zdaniem radnych trzeba rozmawiać, zaproponować to radzie miasta i szukać rozwiązań prawnych. Choć jak stwierdza przewodniczący rady: *obecny system reprezentacji nie jest zły*. Przedstawiciele UM uważają przede wszystkim, że potrzebne są zmiany prawne, konsensus w radzie miasta, dostępne środki oraz zmiana ludzkiej mentalności.

Podsumowanie

Ogólna konkluzja z wywiadów jest taka, że urzędnicy i radni w bardzo niewielkim stopniu dopuszczają możliwości bezpośredniego oddziaływania mieszkańców na budżet miejski. W swoich odpowiedziach starają się udowodnić, że mieszkańcy posiadają ten wpływ, jednak odbywa się on poprzez radnych.³ Kilku respondentów stwierdziło wręcz, że: *budżet partycypacyjny funkcjonuje w mieście, tylko w sposób nieformalny*. Co ciekawe, takiego zdania byli jedynie pracownicy urzędu miasta. Z wypowiedzi radnych nie wynika, aby w Rybniku budżet partycypacyjny funkcjonował. Wynika z nich jednak dość duża otwartość na rozwiązania związane z mechanizmami budżetu partycypacyjnego, co należałoby wykorzystać, aby rozwijać mechanizm partycypacyjny w Rybniku. Biorąc pod uwagę opinie respondentów w sprawie roli rad dzielnicowych w procesie budżetowym oraz wydzielanych ich zdaniem środków dla dzielnic, należałoby lepiej przyjrzeć się temu obszarowi funkcjonowania samorządu, aby na tej podstawie budować zaczątki przejrzystego procesu budżetu partycypacyjnego. Z wypowiedzi części badanych wynika, jak już wcześniej sygnalizowano, że budżet partycypacyjny, tyle tylko, że nieformalny w Rybniku działa. Aby ocenić na ile ten nieformalny budżet partycypacyjny jest rzeczywiście partycypacyjnym, należałoby lepiej poznać jak wyglądają nieformalne zasady jego funkcjonowania oraz na ile w ten proces włączani są mieszkańcy i czy rzeczywiście mogą oni współdecydować o wydatkowaniu środków budżetowych.

W części poświęconej barierom wdrażania modelu budżetu partycypacyjnego kilka osób zwracało uwagę na bariery natury prawnej dla takich rozwiązań. W tym miejscu należy pamiętać, że podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie samorządu gminnego jest ustawa

² Na temat skłonności do płacenia podatków przez mieszkańców Porto Alegre w raporcie „*Get what you wantt, give what you can: embedded public finance in Porto Alegre*” <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp266.pdf>

³ W odpowiedzi na pismo wystosowane przez Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS do Urzędu Miasta Rybnik o udostępnienie informacji publicznej na temat ilości zgłoszonych przez Radnych Miasta Rybnika obecnej kadencji inicjatyw uchwałodawczych (z wyłączeniem Przewodniczących), uzyskano odpowiedź z której wynika, że Radni do maja 2010r. zgłosili 12 takich inicjatyw, z czego tylko 2 dotyczyły spraw innych niż personalne.

o samorządzie gminnym, która daje bardzo szerokie uprawnienia radzie gminy w zakresie regulowania wewnętrznej organizacji działania samorządu, w tym również przekazywania uprawnień jednostkom pomocniczym, wydzielania w ramach budżetu środków dla funkcjonowania jednostek pomocniczych, organizowania procesów konsultacji społecznych. Można więc śmiało stwierdzić, że przy dobrej woli zarządu i rady gminy bariery prawne wdrażania mechanizmu budżetu partycypacyjnego praktycznie nie wstępują. Więcej o ramach prawnych w części poświęconej tym zganieniom.

Warto również zauważyć dużą otwartość rozmówców w kierunku przekazywania zadań własnych miasta do realizacji organizacjom pozarządowym, co również jest sygnałem, że warto w tym obszarze prowadzić dialog z władzami, wykorzystując praktykę nabytą w ramach projektu i przykładowo zaproponować realizację budżetu partycypacyjnego na wzór tzw. brytyjskich małych grantów, gdzie miasto wydziela pulę środków na realizację działań mających na celu zaspokojenie lokalnych potrzeb, o które mogą ubiegać się organizacje lub grupy nieformalne. O tym zaś, które projekty otrzymają dofinansowanie, decydują mieszkańcy.

Na koniec należy zaznaczyć to, że rozmówcy znali projekt „Dwa bieguny...”. Z ich wypowiedzi wynika, że oddźwięk projektu w mieście był dość wysoki, co oznacza, że działania informacyjne odniosły skutek. Równie ważne jest to, że opinie na temat projektu w większości przypadków były pozytywne.

7. Analiza ankiet

Ankieta została przeprowadzona wśród mieszkańców dzielnic na terenie których realizowany był projekt. Odpowiedzi na ankiety udzieliło 19 mieszkańców Boguszowic Osiedla oraz 8 mieszkańców Orzepowic. Niewielka ilość zrealizowanych ankiet sprawia, że przedstawione poniżej wyniki nie odzwierciedlają w pełni opinii i postaw mieszkańców wyżej wymienionych dzielnic, wobec zagadnień stawianych w ankiecie. Mimo tego wyniki ankiet są ważną informacją zwrotną dla organizatorów projektu (nawet mimo ich stosunkowo niewielkiej ilości).

Dane zebrane w ankietach miały na celu zobrazowanie opinii mieszkańców Orzepowic i Boguszowic Osiedla na tematkę związaną z uczestnictwem mieszkańców w procesie tworzenia budżetu miasta, oceny projektu oraz poszczególnych działań realizowanych w jego ramach.

I. Uczestnictwo mieszkańców w procesie tworzenia budżetu.

Osoby ankietowane na pytanie czy mieszkańcy Rybnika mają wpływ na budżet miasta w 12 przypadkach wskazały, że takiego wpływu nie mają, 11 osobom trudno było odpowiedzieć na to pytanie. 4 osoby opowiedziały zaś twierdząco. Zdecydowana większość osób, którym trudno było odpowiedzieć na to pytanie pochodzi z Boguszowic Osiedla (10).

Ankietowani wskazywali na następujące możliwości wpływania na wydatki miasta:

- udział w projektach;
- zgłaszanie potrzeb, wskazywanie spraw, upominanie się o nie;
- wybory;
- radni;
- grupy nacisku;
- głosowanie internetowe na dane projekty;
- zgłaszanie postulatów (np. do Rady Dzielnic).

Korzyści płynące z faktu, że mieszkańcy mają możliwość wpływania na budżet miasta, jakie wskazywali mieszkańcy to przede wszystkim:

- możliwość realizacji pomysłów mieszkańców, np. plac zabaw;
- wyartykułowanie potrzeb niedostrzeżonych odgórnie;
- bezpośrednia identyfikacja z inwestycjami;
- konkretne efekty, namacalne dobro;

- lepsze zagospodarowanie i wykorzystanie finansów;
- włączenie mieszkańców do wskazywania obszarów, które ich zdaniem powinny być finansowane;
- kreowanie polityki dotyczącej miasta, zgodnie z wyobrażeniami i oczekiwaniami mieszkańców.

Wszystkie osoby ankietowane odpowiedziały, że mieszkańcy dzielnicy powinni mieć wpływ na wydatki miasta (15 – zdecydowanie tak, 9 - raczej tak). Obszary w jakich mieszkańcy powinni wpływać na wydatki miasta, to zdaniem ankietowanych na pierwszym miejscu bezpieczeństwo i kolejno - inwestycje, kultura i sport, pomoc społeczna oraz na końcu edukacja.

Jeśli chodzi o sposób w jaki powinno być zorganizowane współdecydowanie mieszkańców o wydatkach miasta, to najwięcej głosów otrzymały następujące formy:

- zebrania/spotkania - 14 głosów;
- głosowanie przez internet 11 głosów;
- referendum 6 głosów;
- we wszystkich powyższych 7 głosów.

Inne formy, jakie zostały wskazane, to kontakt z radą dzielnicy oraz wyselekcjonowana grupa lub zarząd.

Część wydatków z budżetu inwestycyjnego, o której mieszkańcy powinni decydować sami, zdaniem ankietowanych powinna oscylować między 1% a 25% budżetu, w tym przedziale procentowym znalazły się wskazania 12 osób, zaś wielkości między 26% budżetu inwestycyjnego a 50% wskazało 10 osób.

W ankietach zaproponowano wybór jednego z dwóch modeli sposobów w jaki mieszkańcy mogą współdecydować o wydatkach miasta.

Pierwszy model to ten, w którym lokalne władze przygotowują propozycje działań, które należy w dzielnicy zrealizować, a następnie dają mieszkańcom możliwość realizacji tego przedsięwzięcia. Ten model otrzymał 4 głosy.

Osoby, które wybrały ten model, tak uzasadniały swój wybór:

- mieszkańcy dzielnicy Boguszowic Osiedla niezbyt chętnie wychodzą ze swoimi propozycjami działań;
- lepsze jest danie mieszkańcom alternatywy działań, a mieszkańcy mają możliwość decyzji, w które działania skłonni byliby się zaangażować;
- ten model aktywizuje środowisko lokalne;
- władze są reprezentacją, ale lokalne inicjatywy powinny być uwzględniane.

Drugi model, w którym mieszkańcy wychodzą z inicjatywą i pomysłem na jakieś działanie, a następnie przedkładają je lokalnym władzą jako propozycje zyskał uznanie w oczach 20 ankietowanych.

Ankietowani zdecydowanie przychylają się do rozwiązań, w których to mieszkańcom pozostawia się inicjatywę zgłaszania propozycji do realizacji.

Uzasadnienie wyboru takiego rozwiązania, jakie padały ze strony ankietowanych, to między innymi:

- takie pomysły łatwiej zrealizować, jest już inicjatywa, nie trzeba przekonywać ludzi do pomysłu władz;
- potrzeby dzielnicy są lepiej znane przez mieszkańców, zaś miasto posiada niezbędną infrastrukturę do realizacji pomysłów i inicjatyw społecznych;
- mieszkańcy czują się gospodarzami projektu, wzrasta odpowiedzialność za wydatki;
- we władzy centralnej nieznane są potrzeby środowiskowe;
- mieszkańcy mają możliwość decydowania, co jest potrzebne;
- ryzyko, że propozycje władz nie spodobają się mieszkańcom, bądź nie zaspokoją potrzeb lokalnych społeczności;
- mieszkańców jest więcej niż władz lokalnych, mogą mieć więcej pomysłów;
- nie byłoby nic narzucane i potrzeby wyływałyby ze środowiska;
- budżet partycypacyjny jest właściwy;
- mieszkańcy wiedzą najlepiej co jest priorytetem w dzielnicy, jednak ten model wymaga silnych liderów, co może stanowić problem;
- nie zawsze propozycje lokalnych władz są trafne i zaspokajają potrzeby społeczności.

3 osoby z pośród ankietowanych uznały, że oba modele powinny ze sobą współdziałać.

Utrudnienie we wpływniu mieszkańców na budżet miasta, jakie wskazywali respondenci, możemy podzielić na takie, które znajdują się po stronie władz takie, które leżą po stronie mieszkańców oraz takie, które związane są z utrwalonymi sposobami funkcjonowania instytucji

Po stronie władz respondenci wskazali następujące czynniki utrudniające wpływanie mieszkańców na budżet miasta:

- rygorystyczne podejście władz;
- trudne do pogodzenia dla władz miasta – stracą monopol;
- obawa władz o nietrafność inwestycji;
- niechęć pozbycia się władzy w rozdawaniu pieniędzy;
- zły lub niewystarczający kontakt z władzami miasta;
- władza nie jest przyzwyczajona do dzielenia się swoimi uprawnieniami;
- brak zainteresowania się problemami ludności oraz ich potrzebami;
- przekonanie o nieomyślności ludzi sprawujących władzę w mieście.

Po stronie mieszkańców wyróżnione zostały następujące utrudnienia:

- rozleniwienie społeczeństwa;
- każdy myśli o własnym podwórku;
- brak zainteresowania mieszkańców budżetem miasta i jego rozwojem;
- brak świadomości, że można w jakikolwiek sposób wpłynąć na finanse;
- niski poziom wiedzy mieszkańców;
- brak spójności poglądów mieszkańców dzielnic;
- brak odpowiedzialności mieszkańców;
- brak zaangażowania, niechęć;
- obawa przed odrzuceniem pomysłu.

Poza powyższymi utrudnieniami respondenci wskazali również:

- sztywne przepisy;
- ograniczoną wielkość budżetu;
- biurokrację;
- procedury;
- słaba demokracja (wspomnienie poprzedniego systemu – braku wpływu).

II. „Dwa bieguny...” widziane oczyma osób ankietowanych

Wszystkie osoby, które wypełniły ankiety znały projekt „Dwa bieguny...”. Na pytanie o stopień zaangażowania mieszkańców dzielnicy w realizację projektu „Dwa bieguny...”, większość ankietowanych z Orzepowic (5) stwierdziła, że poziom ten był bardzo niski, po jednym wskazaniu otrzymały odpowiedzi o bardzo wysokim stopniu, wysokim oraz trudno powiedzieć. W Boguszowicach Osiedlu rozkład głosów był odmienny. Bardzo wysoki oraz wysoki stopień zaangażowania mieszkańców wskazało 10 osób, 5 osób zaś wskazało, że był bardzo niski (1) lub raczej niski (4). 4 osoby osobom trudno było ocenić poziom zaangażowania.

Powody zainteresowania mieszkańców projektem jakie wymienili ankietowani z Orzepowic to:

- konkretne pieniądze;
- akcja promocyjna, dobra logistyka, plakaty;
- kontakt ze wszystkimi organizacjami, różny przekrój wiekowy, spotkania bezpośrednie;
- możliwość stworzenia czegoś, na co nie można było liczyć ze strony władz miasta;
- możliwość pozyskania środków na realizację konkretnych pomysłów;
- nowa Rada Dzielnicy – ludzie myślący, ambitni, aktywni pociągnęli za sobą resztę;
- projekty przegłosowano na zebraniu mieszkańców dzielnicy;
- chcieli zrobić coś w swojej dzielnicy.

Z kolei mieszkańcy Boguszowic Osiedla wskazali między innymi takie powody jak:

- możliwość pozyskania funduszy na realizację pomysłów;
- pierwszy raz mogliśmy wymyślić co chcemy dla naszej dzielnicy;
- dostępność akcji dla wszystkich;
- wpływ na wybór proponowanych projektów, mieszkańcy mogli wybrać najlepsze;
- możliwość zgłoszenia swojego projektu;
- chęć zmiany otaczającego świata, zgłoszenia własnego projekt.

Działania w projekcie

Mieszkańcy Orzepowic wskazywali samodzielnie następujące działania, jakie były podejmowane przez Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS, aby zainteresować mieszkańców projektem:

- plakaty, ulotki;
- informacje, informacja w mediach, **media** (największy odbiór), **prasa**;
- zebrania, spotkania z mieszkańcami, spotkania przed konkursem;
- spotkania z różnymi grupami;

- bieżące kontakty;
- Internet, strona internetowa projektu;
- **informacje przekazywane przez osobiste rozmowy;**
- warsztaty;
- **biuletyn informacyjny;**
- ogłoszenia parafialne;
- informacja przez członków Rady Dzielniczy;
- spotkanie w siedzibie CRIS – było w małej grupie i można było swobodnie porozmawiać.

Mieszkańcy Boguszowic Osiedla wskazywali zaś:

- spotkania z mieszkańcami dzielnicy;
- Internet, WWW;
- prasa lokalna;
- akcja plakatowa;
- kościół;
- współpraca z różnymi stowarzyszeniami;
- **baner** na portalu Rybnik.com;
- broszury, ulotki, biuletyn;
- warsztaty;
- głosowanie internetowe i dzielnicowe;
- ogłoszenia.

Wskazane przez ankietowanych działania, jakie w trakcie realizacji projektu podejmowane były przez Stowarzyszenie CRIS, unaoczniają cały szereg różnorodnych działań realizowanych w ramach projektu, od działań promocyjnych, poprzez organizację warsztatów, zebrań i spotkań z mieszkańcami, aż po umożliwianie mieszkańcom głosowania np. przez Internet. Informacje udostępniane przez internet, zarówno poprzez stronę projektu, jak i inne rybnickie portale, były istotne z punktu widzenia ankietowanych. Na podstawie powyższych wypowiedzi możemy zrekonstruować metody promocji działań w projekcie oraz metody, jakimi posłużono się w przygotowywaniu mieszkańców do podejmowania decyzji a następnie umożliwianie jej podjęcia w sprawach wyboru projektów do realizacji. Ankietowani byli również pytani, jakie inne działania mogłyby zostać podjęte aby zwiększyć zainteresowanie mieszkańców projektem. Na tak postawione pytanie wskazywały następujące możliwości:

- podsuwanie pomysłów w razie ich braku;

- kanał kościelny, ogłoszenia w kościele (największe skupisko ludzi);
- Gazeta Rybnicka;
- akcja SMSowa,
- ulotki do domów (np. poprzez dzieci szkolne), ankiety w domach;
- propagowanie projektu podczas imprez typu mecze piłki nożnej;
- przedstawić w szkole i gimnazjum starszym uczniom;
- reklama w sklepach;
- stacje radiowe;
- duże zakłady pracy;
- więcej spotkań;
- reklama podczas lokalnych wydarzeń;
- większa reklama na terenie samej dzielnicy.

III. Uczestnictwo w projekcie i współpraca z CRIS

Wszystkie ankietowane osoby uczestniczyły w projekcie „Dwa bieguny...”, z czego 24 osoby jako wnioskodawcy, 2 jako wolontariusze oraz jedna jako osoba głosująca. Wszystkie osoby oprócz jednej, oceniły współpracę z CRIS bardzo dobrze lub raczej dobrze, z przewagą głosów na bardzo dobrze (14). Jedna osoba odpowiedziała, iż trudno powiedzieć.

Pytani o sposób, w jaki można usprawnić współpracę, część ankietowanych odpowiadała, że nie ma potrzeby usprawniania, ponieważ współpraca była dobra, były kontakty bezpośrednie, za pomocą telefonu czy Internetu. Inni z kolei wskazywali, że warto byłoby organizować więcej spotkań z mieszkańcami oraz szkoleń, wcześniej organizować szkolenia oraz głosowanie, poprawić funkcjonowanie działań przez Internet oraz podnieść poziom zaufania i lojalności. Padły również odpowiedzi dotyczące trudności w kontaktach z grantodawcą projektu, związane z obiekcjami instytucji pośredniczącej wobec zaakceptowanego przez CRIS projekt palcu zabaw.

Powody, dla których osoby ankietowane brały udział w projekcie, to przede wszystkim:

- pozyskanie środków na konkretne działania;
- możliwość zrealizowania pomysłu;
- konkretne pieniądze dające możliwość zrealizowania dobra na terenie dzielnicy;
- pierwszy raz mogło się coś takiego wydarzyć;
- realizacja inwestycji, która nie mogłaby być zrealizowana z innych źródeł;
- zaangażowanie młodzieży, innych do działań;

- dostrzeżenie, że zaczyna działać się źle;
- chęć robienia czegoś dla swojej dzielnicy, małej ojczyzny;
- namowa znajomych;
- chęć polepszenia życia mieszkańców dzielnicy;
- forma spędzenia czasu wolnego;
- chęć zmiany społeczności lokalnej, opinii o dzielnicy;
- miejsce dla rozwoju pasji, zainteresowań;
- pokazanie co można zrobić w dzielnicy, czego chcą mieszkańcy.

Jak przebiegał proces wyboru projektów do realizacji? Który etap był Pani/Pana zdaniem dobry, a który – zbędny?

W odpowiedziach część ankietowanych odpowiadała, że wszystkie etapy były ważne i potrzebne, a przede wszystkim rozsądnie zaplanowane.

Jeśli chodzi o dobre etapy projektu to respondenci wskazywali przede wszystkim etap przedstawiania projektów, pracę w grupach, plany, a potem głosowanie ogółu zebranych mieszkańców, debatę, spotkanie z mieszkańcami oraz prezentację projektów i głosowanie przez Internet. Bardzo dużo kontrowersji wzbudziło głosowanie przez Internet. Wiele osób uznało ten etap projektu jako zbędny i nierzetelny (7 osób), bowiem jak zauważali ankietowani, była możliwość manipulacji głosami. Wzajemna eliminacja projektów została uznana zarówno jako zbędna (2 os.), jako i dobra w projekcie (2 os.).

Respondenci zapytani o to, czy coś należałoby zmienić w procedurze wyboru projektów odpowiadali, że powinien być zmieniony wymóg planowania budżetu, bowiem jest zbyt trudny, powinno odbywać się kilka spotkań na prezentację, należałoby uprościć procedury oraz znieść biurokrację, zmienić należałoby też procedurę głosowania ostatecznego.

Prawie wszystkie osoby, które wypełniły ankietę, uczestniczyły w głosowaniach mających na celu wyłonienie najlepszych przedsięwzięć do realizacji (25 na 27 ankiet). Prezentacje projektów, zdaniem mieszkańców, miały wpływ na wynik głosowania: 13 odpowiedzi (raczej duży lub bardzo duży), 4 osoby odpowiedziały, że trudno powiedzieć, zaś 8 osób wskazało, że nie miały wpływu (nie miały żadnego wpływu lub raczej mały).

Reguły głosowania, zdaniem osób udzielających odpowiedzi, były jasne i czytelne: 24 wskazania na zdecydowanie tak lub raczej tak, a tylko jedna osoba odpowiedziała, że raczej nie.

Niejasne było zaś zdaniem odpowiadających:

- dlaczego można oddać tylko jeden głos na jeden projekt;
- co dzieje się po głosowaniu internetowym;
- konieczność potwierdzenia przez link na mailu (brak świadomości, stracone głosy).

Wynik głosowania zdaniem ankietowanych był słuszny - 18 odpowiedzi (zdecydowanie tak lub raczej tak). Jednak warto wspomnieć, że z pośród mieszkańców Boguszowic Osiedla 5 osób wskazało, że wynik głosowania nie był słuszny, przy 11 osobach wskazujących słusność wyników.

Uzasadnienia, jakie padały w Orzepowicach do wskazań, to:

- były to głosy tych, którzy interesują się czymkolwiek;
- wygrały projekty, które zaspokajają największe potrzeby;
- odpowiedź na oddolną inicjatywę;
- większość zdecydowała;
- były pilniejsze sprawy do załatwienia, np. parking przykościelny;
- projekty zostały uczciwie wybrane w sposób demokratyczny.

Zaś w Boguszowicach Osiedlu były nimi:

- fałszowanie głosów internetowych;
- powinny wygrać inne projekty;
- to mieszkańcy wybrali to, co dla nich najlepsze.

Jeśli chodzi o intencje osób zgłaszających propozycje projektów do realizacji, osoby ankietowane postrzegały je raczej, jako chęć działania na rzecz dobra wspólnego, dobre, słuszne, bezinteresowne pozytywne wobec środowiska lokalnego. Tylko w dwóch przypadkach pojawiły się uwagi o zaspokajaniu własnych interesów, przez osoby uczestniczące.

Zgodnie z wynikami ankiet, większość osób odpowiadających na pytania brało wcześniej w jakichś formach konsultacji czy wpływania na decyzje władzy, twierdząco odpowiedziało 17 osób, zaś 10 osób stwierdziło, że wcześniej nie brało udziału w konsultacjach czy innych formach oddziaływania na decyzje władz. Okoliczności uczestnictwa w procesach partycypacyjnych, jakie wskazywali ankietowani, to: konsultacje społeczne w UM na temat

przebiegu obwodnicy w Orzepowicach, konsultacje statutu dzielnicy w UM, spotkania z posłami, radnymi, prace Rady Dzielnicy, Młodzieżowa Rada Miasta.

Na pytanie, czy w przyszłości **działania podobne do tych prowadzonych w ramach projektu „Dwa bieguny...”** warto podejmować wszystkie osoby odpowiedziały twierdząco (**zdecydowanie tak (24) i raczej tak (3)**). Odpowiedzi te potwierdzają, że projekt „Dwa bieguny...” był dla mieszkańców dzielnic ważnym i cennym doświadczeniem, wprowadzającym w lokalną przestrzeń publiczną innowacyjne podejście do spraw związanych ze współdecydowaniem mieszkańców o tym, co należy realizować w ich najbliższym sąsiedztwie. Możliwość zgłaszania propozycji, identyfikacja ze zgłoszonymi przedsięwzięciami, zgodność co do słuszności wyników głosowań, poczucie wpływu na to, na co mają być wydane pieniądze oraz faktyczna realizacja przegłosowanych pomysłów, to wszystko sprawiło, że zdaniem osób ankietowanych warto podejmować działania mające na celu włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne dotyczące ich osiedla czy miasta.

Podsumowanie

Podsumowując odpowiedzi na pytania zawarte w ankietach można stwierdzić, że choć w Rybniku mieszkańcy nie czują, że mają wpływ na tworzenie budżetu, to takie podejście jednak ich zdaniem należy rozwijać i promować, bowiem przynosi różnorakie korzyści dla lokalnych społeczności, od zwiększenia poczucia wpływu i zaangażowania mieszkańców w sprawy swojej dzielnicy do efektywniejszej alokacji środków publicznych, odpowiadającej na konkretne potrzeby mieszkańców. Ogólna percepcja projektu realizowanego przez CRIS jest pozytywna. Wiele osób wskazywało, że takie projekty mobilizują mieszkańców do działania, umożliwiają realizację różnorodnych pomysłów, które wcześniej miały niewielką szansę na zaistnienie i realizację, tworzą przestrzeń dyskusji nad lokalnymi problemami. Powody, jakie sprawiły, że osoby ankietowane zaangażowały się w projekt były bardzo różne - od zapraszania przez znajomych, możliwości pozyskania środków na zrealizowanie swoich pomysłów, aż po chęć wprowadzania zmian w swoich dzielnicach. Na realizację projektu składało się wiele różnych działań, które ankietowani potrafili wskazać, co może oznaczać, że były one dla nich zauważalne i znaczące.

Jak wspomniano powyżej, wiele kontrowersji wzbudziło głosowanie nad projektami przez Internet, pojawiły się między innymi komentarze o manipulowaniu głosowaniem. Wprowadzanie internetowych narzędzi ułatwiających uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji, niesie niebezpieczeństwa nadużyć, jednak mimo wszystko warto tego typu rozwiązania stosować, dokładając jednocześnie wszelkich starań, aby proces decyzyjny oparty o nowe technologie był przejrzysty i niepodatny na manipulacje. Informacje zwrotne, otrzymane od uczestników

i uczestniczek projektu, powinny pomóc w przyszłości lepiej planować i organizować działania związane z tworzeniem warunków dla współdecydowania mieszkańców Rybnika o ważnych sprawach dla swoich społeczności. Jak bowiem zauważyli ankietowani, warto podobne projekty organizować w przyszłości. Wydaje się, że w ramach projektu wypracowanych zostało sporo rozwiązań, które mogą być z powodzeniem rozwijane i wykorzystywane w działaniach np. władz samorządowych, rad dzielnic, czy innych organizacji pozarządowych. Z punktu widzenia zasad realizacji budżetu partycypacyjnego bardzo ważne w projekcie było to, że dla zdecydowanej większości ankietowanych reguły głosowania w projekcie były jasne i czytelne, zaś wyniki głosowania były słuszne. Wszystko to służy wzmocnieniu kapitału społecznego miasta oraz tworzy fundamenty pod kolejne inicjatywy na rzecz partycypacji w budżecie.

8. Podsumowanie i wnioski

Realizacja projektu „Dwa bieguny...” jest z pewnością bardzo ważnym działaniem nie tylko w skali miasta Rybnik, ale również w skali całego kraju. Nabyte doświadczenia oraz wypracowane sposoby organizowania procesu współdecydowania przez mieszkańców, o tym na jakie projekty przeznaczyć pieniądze, powinny zapoczątkować zarówno w dalszych działaniach na rzecz rozwoju budżetu partycypacyjnego w Rybniku i w innych miastach, w których mieszkańcy będą chcieli podobne pomysły wcielić w życie.

Projekt realizowany w Rybniku jest, jak już wspomniano wcześniej, bardzo zbliżony do modelu realizowanego w Wielkiej Brytanii. Działania tam podejmowane znane jako tzw. *small grants* polegają właśnie na tworzeniu funduszy na realizację niewielkich projektów, które wybierają mieszkańcy. W typologii europejskiego budżetu partycypacyjnego określane są jako fundusze dla lokalnych społeczności. Projekt, będąc tzw. działaniem pilotażowym, miał na celu między innymi zwrócić uwagę władz i mieszkańców na zagadnienia związane ze współudziałem obywateli miasta w decydowaniu o przeznaczeniu budżetu, zademonstrowanie w jaki sposób takie podejście może być realizowane oraz jakie pozytywne efekty dla miasta i jego mieszkańców może przynieść.

Oceniając realizację projektu pod kątem różnych czynników, których występowanie sprzyja rozwojowi procesu partycypacji budżetowej, możemy na podstawie wywiadów z przedstawicielami władz samorządowych oraz ankiet wypełnionych przez mieszkańców ocenić, że poziom **zaangażowania społeczności** w projekcie był na umiarkowanym poziomie. Biorąc jednak pod uwagę jego pilotażowy charakter oraz trudne środowisko, w jakim był realizowany, to mimo wszystko zadowolenie uczestników oraz frekwencja podczas zebrań dają powód do umiarkowanego optymizmu. Istotnym czynnikiem, którego zabrakło w projekcie, to włączenie lokalnych władz samorządowych jako siły wzmacniającej jego oddziaływanie. Wiąże się to przede wszystkim z przyszłością podobnych działań. Bez zaangażowania w tego typu działania lokalnych władz, trudno mówić o wprowadzaniu budżetu partycypacyjnego w mieście. Kolejny istotny czynnik służący efektywnej realizacji BP to **planowanie** całego procesu. Wydaje się, że proces ten w ramach projektu został zaplanowany sensownie. Był czas na informowanie mieszkańców na temat projektu, dostosowany był do lokalnego kontekstu, o czym świadczy między innymi kooperacja z radami dzielnic.

Komunikacja z mieszkańcami, ilość kanałów komunikacyjnych oraz sposób przekazywania treści były dobrze zrealizowane, świadczy o tym między innymi ilość źródeł podawanych przez respondentów oraz wiedza rozmówców o działaniach w projekcie.

Trudno ocenić **wsparcie**, jakie realizatorzy projektu (CRIS) otrzymali ze strony innych organizacji oraz lokalnych władz samorządowych. Kolejnym ważnym czynnikiem są **zasoby** niezbędne do realizacji procesu BP. W przypadku projektu „Dwa bieguny...” na te zasoby złożyło się zaplecze organizacyjne i materialne CRIS, wspomagane przez niewielkie zasoby rad dzielnic. Wydaje się, że w kolejnych działaniach na rzecz uczestnictwa mieszkańców w decydowaniu o ważnych dla nich sprawach (np. budżecie) warto zwiększyć nacisk na szersze wykorzystanie lokalnych zasobów materialnych oraz ludzkiego potencjału.

Podstawowym elementem procesu BP jest **dyskusja nad sprawami finansowymi i budżetowymi** miasta. W realizowanym projekcie mieszkańcy nie dyskutowali nad budżetem miasta, a jedynie nad budżetem przeznaczonym dla danej dzielnicy, na który składały się środki, które CRIS pozyskało od prywatnego sponsora. Tym niemniej sama dyskusja nad wyborem projektów do realizacji sprzyja procesowi rozwoju przestrzeni deliberacyjnej w lokalnych społecznościach. Projekt obejmował dwie dzielnice miasta, spełniał więc kryterium terytorialne, choć nie objął swym zasięgiem wszystkich dzielnic oraz nie odbyły się żadne działania na poziomie całego miasta. W przyszłości warto byłoby rozważyć rozszerzenie formuły na wszystkie dzielnice miasta. Zawężenie obszaru realizacji projektu do dwóch dzielnic wynikało jednak z ograniczonych zasobów, jakimi dysponowali organizatorzy. Kluczowe pytanie, jakie się nasuwa w związku z zakończeniem projektu, to: czy zachowana zostanie ciągłość działań, czy w kolejnym roku znajdą się środki, aby rozpoczęty proces kontynuować i rozwijać? Ciągłość procesu jest bowiem kluczowa dla wzmocnienia lokalnej przestrzeni partycypacyjnej.

W projekcie zastosowano kilka **narzędzi partycypacji**. Organizowane były warsztaty dla mieszkańców, zebrania w dzielnicach, podczas których mieszkańcy bezpośrednio głosowali nad projektami do realizacji, jak również możliwość głosowania przez Internet. Udało się więc zrealizować postulat o wielości mechanizmów partycypacji wykorzystywanych w procesie budżetu partycypacyjnego. Wywiady i ankiety oraz ocena efektów projektu jest kolejnym osiągniętym wskaźnikiem wdrażania BP.

Pozytywne opinie o projekcie ze strony lokalnych władz oraz uczestników wzmocniają pogląd, że projekt „Dwa bieguny...” był w Rybniku potrzebny. Otwierają również możliwości dla dalszej pracy z tematem BP w Rybniku. Z udzielanych odpowiedzi oraz analizy statutu miasta i statutów dzielnic wynika bowiem, że choć pewne działania zmierzające w kierunku uspołeczniania procesu tworzenia budżetu w Rybniku występują oraz istnieją dla nich podstawy prawne, to mimo wszystko, w zbyt małym stopniu, są one upowszechniane i realizowane. W związku z powyższym, warto by było zwrócić szczególną uwagę na możliwość rozwoju mechanizmu partycypacji mieszkańców w tworzeniu budżetu, poprzez wykorzystanie możliwości

jakie niosą za sobą jednostki pomocnicze, jakimi są dzielnice. Wydzielenie określonych, choćby niewielkich środków w budżecie miasta dla dzielnic, o których przeznaczeniu mogliby decydować mieszkańcy, przy wykorzystaniu metod decydowania wypracowanych w ramach projektu „Dwa bieguny...”, byłoby pozytywnym działaniem ze strony władz lokalnych na rzecz wzmocnienia jednostek pomocniczych oraz rozwoju lokalnej demokracji i partycypacji. Podejmując takie kroki należy zadbać o przejrzystość całego procesu, stworzenie wyraźnych zasad, na których miałyby się opierać, aby uniknąć różnego rodzaju nadużyć. Proces partycypacyjny, nawet realizowany w sposób nieformalny, wymaga wypracowania i upowszechnienia jasnych i przejrzystych reguł, w oparciu o które jest realizowany. Mieszkańcy wiedzą wtedy dokładnie na co i w jakim zakresie mogą wpływać oraz jakie będą potencjalne konsekwencje ich działań. Z zebranego bowiem materiału nie wynika, że nieformalny proces współdecydowania mieszkańców na takich jasnych, czytelnych i powszechnych regułach jest oparty.

Warto również podjąć próbę pozyskania wsparcia ze strony miasta na realizację podobnych działań w kolejnych latach, choćby w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (zlecenia zadań organizacjom, czy inicjatywie lokalnej).

Zbliżające się wybory samorządowe⁴, a wraz z nimi kampania wyborcza to dobra okazja, aby zapoznać kandydatów i kandydatki z ideą budżetu partycypacyjnego, zrealizowanym projektem oraz wypytać o ich stosunek do takich działań, a może nawet pozyskać deklaracje współpracy w kolejnych latach. Przede wszystkim od woli władz lokalnych zależy to, czy budżet partycypacyjny w Rybniku będzie miał swoją kontynuację, czy będzie tylko epizodem. Dla miasta może to być dobra okazja do promocji, bowiem o miastach gdzie budżet partycypacyjny jest realizowany dużo się mówi. To tylko jedna z korzyści, więcej ich wymienionych zostało w części poświęconej budżetowi partycypacyjnemu.

⁴ Niniejszy raport powstał pod koniec września 2010 roku, czyli na dwa miesiące przed terminem wyborów samorządowych, które przypadają na dzień 21 listopada 2010r.

9. Bibliografia i lista materiałów źródłowych:

1. Shah Anwar, red. *Participatory budgeting* The World Bank, Washington D.C. 2007.
2. Baiocchi, Gianpaolo, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*,” *Politics & Society*, 29:1 (March), 2000.
3. Chmielnicki Paweł red. „Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym” LexisNexis, Warszawa 2007.
4. Długosz Dagmir „Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy – analiza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych. SLLGO, 2007.
http://www.lgo.pl/uploads/download/broszura_lmb.pdf
5. Jak działa budżet partycypacyjny w Wielkiej Brytanii,
http://www.lmb.lgo.pl/sites/lmb.lgo.pl/files/%20budzet_partycypacyjny_%20w_wielkiej_brytani_0.pdf
6. Górski Rafał. *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*. Korporacja Ha!art, Kraków 2007.
7. Kraszewski Dariusz „O budżecie partycypacyjnym w gminie naszej słów kilka”
<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/395901.html>
8. Aaron Schneider, Marcelo Baquero, *Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre*, Institute of Development Studies WORKING PAPER 266, 2006.

Akty prawne:

1. Ustawa o funduszu sołeckim Dz.U. z 2009 r. nr 52; poz. 420
2. Ustawa o samorządzie gminnym Dz.U.2001.142.1591
3. Ustawa o finansach publicznych Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104
4. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie Dz.U. 2010 nr 28 poz. 146



Kontakt:

Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych CRIS

ul. J.F. Białych 7, 44-200 Rybnik

tel.: 32 739-55-12, 32 423 70 34, 503-074-783

fax: 32 739-55-12 wew. 106

e-mail: cris@cris.org.pl

www.cris.org.pl

www.2bieguny.cris.org.pl