

# Po co nam budżet obywatelski?

Poradnik skutecznej  
partycypacji  
dla pracowników  
samorządowych

Małopolskie Obserwatorium  
Rozwoju Regionalnego

Departament  
Polityki Regionalnej





# Po co nam budżet obywatelski?

Poradnik skutecznej partycypacji  
dla pracowników samorządowych

Kraków 2016

PORADNIK ZOSTAŁ PRZYGOTOWANY PRZEZ:

Karolinę Fiut  
Agnieszkę Górniak  
Kingę Krasoń-Pilch  
Dariusza Kraszewskiego

WYDAWCA:

Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego  
Departament Polityki Regionalnej  
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
ul. Wielicka 72B, 30-552 Kraków  
tel. (+48) 12 29 90 900, fax (+48) 12 29 926

<http://www.obserwatorium.malopolska.pl>

SKŁAD PUBLIKACJI:

Centralne Biuro Projektowe, [www.cbprojektowe.pl](http://www.cbprojektowe.pl)

PROJEKT OKŁADKI:

S-Print 2, [www.s-print.com.pl](http://www.s-print.com.pl)

DRUK:

KSERKOP

ISBN: 978-83-65325-19-8 (wersja drukowana), 978-83-65325-20-4 (wersja elektroniczna)



Egzemplarz bezpłatny

Przy publikowaniu danych z publikacji prosimy o podawanie źródeł.

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2010.



## SPIS TREŚCI

	O poradniku .....	5
	Czym jest budżet partycypacyjny? .....	6
	Cechy budżetu partycypacyjnego .....	7
	Cele budżetu partycypacyjnego .....	9
	Korzyści płynące z wprowadzenia budżetu partycypacyjnego .....	10
	Zasady budżetu partycypacyjnego .....	13
	Podstawy prawne budżetu partycypacyjnego .....	15
	Zespół ds. budżetu partycypacyjnego .....	17
	Standardy organizacji poszczególnych etapów budżetu partycypacyjnego .....	21
	Wyzwania, jakie stoją przed urzędnikami w trakcie realizacji budżetu partycypacyjnego .....	34
	Przydatne źródła .....	35



## O poradniku

Budżet obywatelski (BO) staje się coraz popularniejszy. Z każdym rokiem przybywa gmin w Polsce, które go wdrażają. Jak widać, samorzady terytorialne coraz chętniej podejmują wyzwanie uspołeczniania procesów zarządzania publicznego. Praktyka budżetów obywatelskich w polskich gminach/miastach jest stosunkowo nowa i większość samorządów terytorialnych dopiero testuje poszczególne rozwiązania w sposobie organizacji tego procesu.

Z myślą o małopolskich pracownikach samorządowych przygotowaliśmy krótki poradnik, zawierający najważniejsze zagadnienia związane z tematem budżetów obywatelskich. Omówiono w nim m.in. podstawy prawne, korzyści płynące z wdrożenia procedury zarówno dla społeczności lokalnej, jak i władz samorządowych, przedstawiono cechy konstytutywne oraz zaprezentowano poszczególne kroki wraz ze wskazówkami, z jakich rozwiązań warto skorzystać, a czego unikać.

Z racji przeglądowego charakteru publikacji na końcu została zaprezentowana literatura, z której warto skorzystać podczas projektowania procedury budżetu partycypacyjnego.

Broшура szkoleniowa powstała w oparciu o literaturę przedmiotu oraz o „Badanie małopolskich budżetów partycypacyjnych”, zrealizowane przez zespół Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju Regionalnego w grudniu 2015 roku.



## Czym jest budżet partycypacyjny?

Budżet partycypacyjny (BP), zwany także budżetem obywatelskim (BO), jest jedną z najdynamiczniej rozwijających się instytucji demokracji uczestniczącej na przestrzeni ostatnich 25 lat. Jego koncepcja powstała pod koniec lat 80. w brazylijskim mieście Porto Alegre.

Definicji budżetu partycypacyjnego jest wiele. Wszystkie jednak zawierają w sobie składowe, które kładą nacisk na to, że jest to **działanie procesowe**, poprzez które mieszkańcy danego miasta czy gminy dyskutują oraz podejmują decyzje w sprawie alokacji publicznych dóbr. Przykładowo znany badacz tematu B. Wampler przyjmuje następującą definicję:

„Budżet partycypacyjny jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który obywatele dyskutują i negocjują nad dystrybucją publicznych zasobów”<sup>1</sup>.

Rozszerzając nieco przytoczoną definicję, można przyjąć, że **BP jest procesem podejmowania decyzji, poprzez który mieszkańcy, indywidualnie bądź za pośrednictwem organizacji społecznych, dyskutują i negocjują dystrybucję części budżetu miasta, uczestnicząc w serii zaplanowanych, corocznych zebrań z przedstawicielami władz miasta.**

Zatem budżet obywatelski pozwala odgrywać obywatelom bezpośrednią rolę w decydowaniu, na co i gdzie publiczne środki finansowe powinny być wydawane.

<sup>1</sup> B. Wampler, *A guide to participatory budgeting*, [w:] A. Shah (red.), *Participatory budgeting*, Bank Światowy, Washington D.C. 2007, s. 21.



## Cechy budżetu partycypacyjnego

- » **geograficznie określony obszar** – może to być miejscowość, dzielnica, okolica, sąsiedztwo, instytucja (np. dom kultury),
- » **regularnie ustalone 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<sup>2</sup>.

**Aby proces tworzenia budżetu nazwać partycypacyjnym, powinny zostać spełnione następujące warunki<sup>3</sup>:**

- » BP to **dyskusja nad sprawami finansowymi i budżetowymi** miasta/gminy, podczas której uczestnicy decydują o tym, jak wykorzystać wyodrębnione środki budżetowe.
- » BP powinien być organizowany co najmniej na poziomie dzielnicy, jednak optymalnie powinien dotyczyć poziomu całego miasta/ gminy.

<sup>2</sup> *Jak działa budżet partycypacyjny w Wielkiej Brytanii*, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/Budzet-partycypacyjny-w-Wielkiej-Brytanii.pdf>. [dostęp: 02.02.2016].

<sup>3</sup> D. Kraszewski, R. Skrzypiec, G. Wójkowski, *Monitoring realizacji budżetu obywatelskiego. Raport z pilotażowego etapu badania w 6 gminach województwa śląskiego*, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice, kwiecień 2015, s. 5, [http://bonafides.pl/wp-content/uploads/raport\\_podsumowuj%C4%85cy-bud%C5%BCety-obywatelskie\\_woj.%C5%9B%C4%85skie\\_Bona-Fides2.pdf](http://bonafides.pl/wp-content/uploads/raport_podsumowuj%C4%85cy-bud%C5%BCety-obywatelskie_woj.%C5%9B%C4%85skie_Bona-Fides2.pdf) [dostęp: 02.02.2015].

- » BP powinien być **ciągłym procesem**, wpisującym się trwale w praktykę zarządzania miastem/gminą. Nie powinny to być pojedyncze zebrania lub referenda nad sprawami finansów miasta/gminy. Spotkania z mieszkańcami i prowadzone z nimi dyskusje na temat kierunków rozwoju powinny odbywać się systematycznie, ponieważ tylko przy regularnych działaniach BP spełnia także funkcję edukacyjną, czyli uczy mieszkańców, na czym polegają procesy zarządzania miastem/gminą.
- » BP powinien być realizowany w oparciu o **różne mechanizmy partycypacji**. Nie wystarczy, aby rada gminy lub komisja budżetowa była otwarta na publiczną debatę, konieczne jest stworzenie dodatkowych mechanizmów włączania mieszkańców do dyskusji nad sprawami finansowymi.
- » BP wymaga **ewaluacji i oceny rezultatów** procesu partycypacji.





## Cele budżetu partycypacyjnego

Przed rozpoczęciem prac nad modelem BP w mieście/gminie należy zastanowić się, jakie cele gmina/miasto chce osiągnąć dzięki temu procesowi. Czy ma być to integracja społeczna, aktywizacja mieszkańców, edukacja obywatelska, a może stworzenie platformy do debaty o mieście/gminie? Każde miasto/gmina powinno indywidualnie wyznaczyć cele i priorytety.

Oprócz celów szczegółowych poszczególnych miast/gmin, badacze wskazują również na **cele procesu** BP<sup>4</sup>:

- » maksymalizacja dostępu do istotnych informacji:
  - od uczestników procesu,
  - ze strony władz i administracji,
  - wymiany informacji.
- » maksymalizacja zaangażowania uczestników w BP,
- » maksymalizacja ideałów demokratycznych:
  - maksymalna transparentność,
  - maksymalna reprezentatywność,
- » maksymalizacja sprawiedliwości w redystrybucji dóbr publicznych,
- » minimalizowanie trwania procesu.

<sup>4</sup> Tamże, s. 7.



## Korzyści płynące z wprowadzenia budżetu partycypacyjnego

### 1. Korzyści płynące z wprowadzenia BP z perspektywy mieszkańców:

- » **Lepsze gospodarowanie gminnym budżetem** – inwestycje są ukierunkowane na realizację potrzeb zgłoszonych przez społeczności lokalne. Władze samorządowe, dzięki lepszemu ich rozpoznaniu, mogą podejmować bardziej adekwatne decyzje.
- » **Przejrzystość** – otwarty proces podejmowania decyzji zapewnia transparentność finansów publicznych. Dzięki aktywnej obywatelskiej kontroli wydatków spada ryzyko korupcji, klientelizmu i innych negatywnych zjawisk. Środowiska biznesowe także popierają budżet partycypacyjny, ponieważ promuje on przejrzystość i dostęp do informacji na temat tego, jak lokowane są podatki płynące z sektora prywatnego.
- » **Integracja społeczności lokalnej** – współdecydowanie o przeznaczeniu publicznych pieniędzy zbliża do siebie ludzi, pozwala im poznać potrzeby i motywuje do wspólnego działania. Budżet partycypacyjny pobudza rozwój kapitału społecznego i świadomości obywatelskiej lokalnej społeczności.
- » **Silniejsza identyfikacja mieszkańców z miejscem zamieszkania** – dzięki możliwości wywierania wpływu na zmiany w swoim otoczeniu, mieszkańcy czują się z nim bardziej związani. Wzrasta również poczucie odpowiedzialności za wspólną przestrzeń.

- » **Edukacja mieszkańców** – udział w tworzeniu budżetu daje mieszkańcom wgląd w proces zarządzania gminą. Wzrasta świadomość obywatelska i wiedza na temat możliwości i ograniczeń władz samorządowych. W rezultacie zmniejsza się bariera na linii mieszkańcy–władza lokalna i wzrasta wzajemne zaufanie. Przy okazji spotkań dotyczących realizacji BP, mieszkańcy dowiadują się, jak funkcjonuje miasto, jak kształtowany jest budżet, od czego zależy stan finansów publicznych. Stają się świadomymi obywatelami.
- » **Nowi liderzy społeczni** – w trakcie procesów partycypacyjnych wyłaniają się również nowi lokalni liderzy i aktywni mieszkańcy; osoby, które organizują działania wokół przedsięwzięć oraz zachęcają innych do zaangażowania. Inicjują działania zmierzające do przygotowania projektu, jego promocji, wydają ulotki, zachęcają mieszkańców do głosowania i aktywnie uczestniczą w spotkaniach i debatach. Ci mieszkańcy często nie poprzestają na zgłoszeniu projektu w danym roku, zaczynają się również angażować szerzej w debatę i aktywność na rzecz miasta, osiedla czy dzielnicy.

---

## 2. Korzyści płynące z wprowadzenia BP z perspektywy władz lokalnych i administracji publicznej:

- » **Umocnienie legitymizacji władzy** – poprzez rozwój dialogu i poprawę komunikacji z mieszkańcami. Gdy pochodzący z wyborów przedstawiciele społeczeństwa popierają wprowadzenie budżetu partycypacyjnego, wzrasta poziom zaufania mieszkańców do lokalnych władz.
- » **Wzrost poziomu zaufania do władz lokalnych** – zmniejsza się dystans pomiędzy władzą lokalną a obywatelami. Mieszkańcy widząc, że władze samorządowe obdarzają ich zaufaniem, często sami zmieniają swoje podejście do przedstawicieli pracowników i administracji publicznej jako instytucji.
- » **Poprawa wizerunku radnych i rady miasta** – prezydent/burmistrz/wójt czy rada miejska, umożliwiając podejmowanie części decyzji mieszkańcom, wzmacniają

lokalne więzi. Decydenci lokalni zwiększają w ten sposób także swoje szanse na reelekcję.

- » **Poprawa relacji pomiędzy mieszkańcami a pracownikami samorządowymi** – zmienia się sposób postrzegania przez mieszkańców pracowników administracji samorządowej oraz samych mieszkańców przez administrację. Budowane są relacje oraz kontakty. Mieszkańcy zaczynają lepiej rozumieć warunki działania administracji, podnosi się poziom zaufania do postaw i kompetencji urzędników, tworzą się nowe pola do dialogu i komunikacji nie tylko w obszarze budżetu partycypacyjnego, ale również i w szerszym kontekście funkcjonowania gminy/miasta/dzielnicy. Urzędnicy z kolei mają okazję zauważyć i docenić wiedzę, zaangażowanie oraz energię mieszkańców. Obie strony zaczynają się traktować jak partnerzy do współpracy.
- » **Promocja idei dobrego rządzenia** – upublicznienie procesu tworzenia budżetu przyczynia się do większego zrozumienia pracy urzędników i samorządowców. Mieszkańcy mają szansę poznać również trudności i przeszkody, jakie napotykają w swojej pracy przedstawiciele władz. Równocześnie wprowadzenie elementów konsultacyjnych do procesu tworzenia budżetu przyczynia się do zwiększenia odpowiedzialności urzędników.

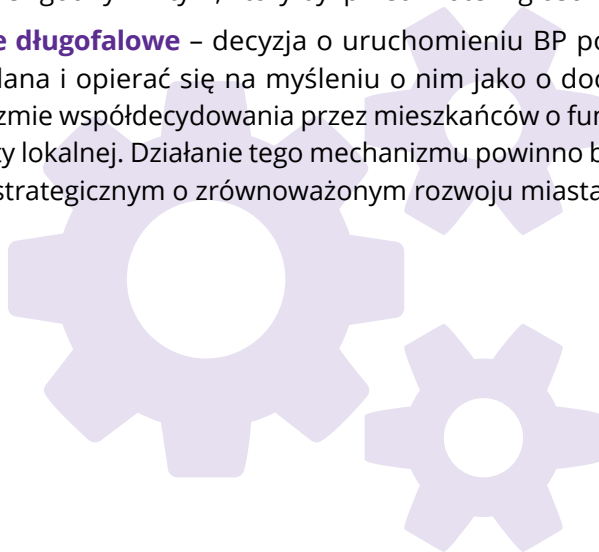




## Zasady budżetu partycypacyjnego

- » **Przejrzystość i jawność procedury** – proces budżetu partycypacyjnego powinien przebiegać wedle możliwie przejrzystych, spisanych reguł, które muszą być znane mieszkańcom jeszcze przed uruchomieniem procedury i nie powinny podlegać zmianie w trakcie procesu (w ramach rocznego cyklu). Organizatorzy procesu powinni zadbać o dostępność do informacji na temat przebiegu BP dla wszystkich zainteresowanych osób.
- » **Otwartość i inkluzywność procesu** – BP powinien opierać się na przyjaznych mieszkańcom procedurach, a jego organizatorzy powinni zapewnić chętnym do włączenia się w proces wsparcie na różnych jego etapach. Kluczowa jest dbałość o informowanie o możliwości udziału w procesie jak największej liczby mieszkańców.
- » **Zapewnienie przestrzeni do debaty z udziałem mieszkańców** – BP nie powinien sprowadzać się jedynie do plebiscytowego wyboru pomiędzy konkurującymi projektami. Wyłonienie projektów do realizacji powinno być efektem wcześniejszej debaty pomiędzy mieszkańcami nad potrzebami i priorytetami lokalnej wspólnoty.
- » **Wspieranie aktywności mieszkańców** – proces BP powinien opierać się na aktywności mieszkańców i stwarzać im jak najwięcej okazji i przestrzeni do współdziałania, m.in. w dyskusji o lokalnych potrzebach, współpracy przy przygotowywaniu projektów, rozmowie o priorytetach wydatków i budowaniu poparcia dla poszczególnych propozycji na etapie wyboru projektów do realizacji.

- » **Wiążący wynik procedury** – wyniki wyboru projektów w ramach BP muszą mieć charakter wiążący dla organów gminy. W świetle obecnych przepisów polskiego prawa, projekt budżetu przygotowuje organ wykonawczy, a uchwałę budżetową przyjmuje ostatecznie organ uchwałodawczy, niemniej ich zapisy powinny uwzględniać projekty wybrane do realizacji w procesie BP przez mieszkańców, w kształcie zgodnym z tym, który był przedmiotem głosowania.
- » **Myślenie długofalowe** – decyzja o uruchomieniu BP powinna być dobrze przemyślana i opierać się na myśleniu o nim jako o docelowo regularnym mechanizmie współdecydowania przez mieszkańców o funkcjonowaniu danej wspólnoty lokalnej. Działanie tego mechanizmu powinno być powiązane z myśleniem strategicznym o zrównoważonym rozwoju miasta/gminy.





## Podstawy prawne budżetu partycypacyjnego

- » W Polsce nie istnieje jedna, centralnie opracowana procedura ustanawiania lokalnych budżetów partycypacyjnych. **Każda jednostka samorządu terytorialnego sporządza ją we własnym zakresie i uchwała mocą decyzji swoich organów uchwałodawczych.**
- » Budżety partycypacyjne są wprowadzane w oparciu o **artykuł 5a Ustawy o samorządzie gminnym**, na mocy którego na terenie jednostek samorządu terytorialnego są organizowane konsultacje z mieszkańcami „w innych sprawach ważnych dla gminy”. W polskim prawodawstwie **budżet partycypacyjny jest więc tożsamy z procesem konsultacji społecznych nad wybraną pulą środków finansowych wyodrębnionych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.**
- » **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 mogą mieć charakter stały i ogólny, jak i dostosowany do konkretnej sprawy.
- » Budżet gminy jako podstawowy plan finansowy jednostki samorządu terytorialnego jest jednym z fundamentów funkcjonowania samorządu. Nie ma zatem przeszkód, aby rada gminy stosowną uchwałą wprowadziła konsultacje budżetu gminnego z mieszkańcami.
- » Ustalenia podjęte (zasugerowane) przez mieszkańców na temat przeznaczenia środków budżetowych nie posiadają żadnej mocy prawnie wiążącej organ gminy, ponieważ zgodnie z ugruntowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądem **istotą konsultacji gminnych jest ich niewiążący charakter.**
- » Oparcie organizacji budżetów partycypacyjnych na przepisach dotyczących konsultacji społecznych rodzi również problemy dotyczące **ustalania w regula-**

**minach BP katalogu podmiotów upoważnionych do udziału w tym procesie** (kryteria udziału w głosowaniach nad BP oraz kryteria dotyczące osób zgłaszających projekty). Orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźniej jednak wskazuje, że władze gminne nie mają delegacji ustawowej, aby określać katalog podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych. Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje na mieszkańców – wszystkich, bez ustalania dodatkowych kryteriów.

- » **Budżet obywatelski może być organizowany w mniejszej, niż cała gmina/miasto, skali terytorialnej, w tak zwanych jednostkach pomocniczych**, czyli dzielnicach, osiedlach, sołectwach oraz innych obszarach, które zostaną terytorialnie wydzielone jako jednostki pomocnicze. Posiadają one własne organy, których zadaniem jest współdziałanie z mieszkańcami i władzami gminy w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców danej jednostki pomocniczej.
- » Zgodnie z art. 18 ust. 7 Ustawy o samorządzie gminnym gminy mają możliwość określania, np. w statucie jednostki pomocniczej, trybu, w jakim są podejmowane decyzje dotyczące przeznaczenia środków wydzielonych w budżecie gminy dla jednostki pomocniczej. Zatem rada gminy stosowną uchwałą może wprowadzić konkretne procedury określające, kto, kiedy i w jaki sposób może brać udział w decydowaniu o przeznaczeniu środków wydzielonych dla sołectwa, osiedla czy dzielnicy. **Przepisy dają gminom możliwość wydzielania środków finansowych dla jednostek pomocniczych, które realizowane są w ramach budżetu gminy, ale to jednostki pomocnicze decydują, na co przynależne im pieniądze mają zostać przeznaczone.**





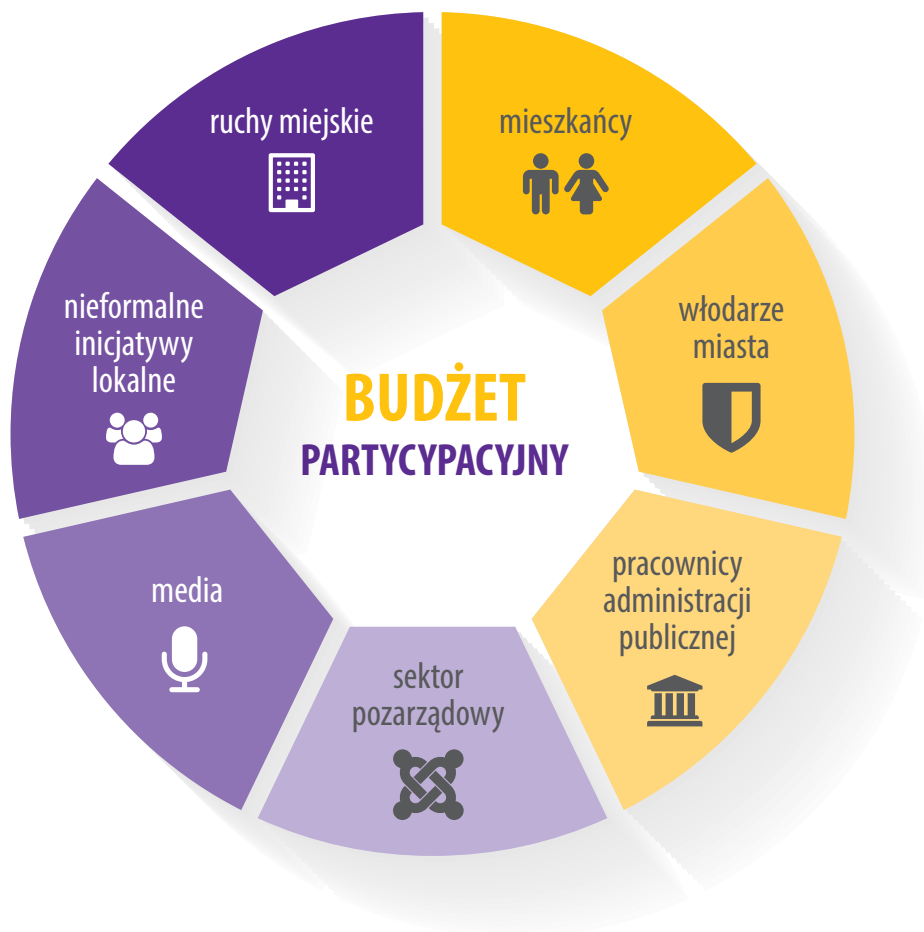
## Zespół ds. budżetu partycypacyjnego

Zespół ds. BP to powołana przez wójta/burmistrza/prezydenta grupa osób, której zadaniem jest wypracować zasady BP w mieście/gminie oraz czuwać nad prawidłowym przebiegiem procesu.

- » **Skład zespołu powinien być zróżnicowany**, tzn. powinni działać w nim przedstawiciele różnych interesariuszy społeczności lokalnej, w tym przedstawiciele: władzy uchwałodawczej i wykonawczej, urzędu gminy (administracji, która będzie odpowiedzialna za organizację procesu i jego obsługę) oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, ruchów miejskich, jednostek pomocniczych (jeśli takie działają w mieście), rady młodzieżowej oraz mieszkańców.
- » Ważne jest rozeznanie aktywnie działających „aktorów lokalnych” potencjalnie zainteresowanych wprowadzeniem BP oraz wsparciem inicjatywy. Warto też zastanowić się, czy któraś ze zidentyfikowanych grup nie będzie przeciwna wdrożeniu procesu BP, a jeśli takowa została zauważona, warto poznać jej motyw.

**Rysunek 1.**

Aktorzy angażujący się w realizację procesu budżetu partycypacyjnego



Źródło: opracowanie własne



## 1. Jak powołać zespół ds. budżetu partycypacyjnego?

- » Jednym ze sposobów powołania zespołu ds. BO jest nabór otwarty. W przypadku znacznego zainteresowania zaleca się, aby mieszkańców do zespołu dobierać losowo spośród zgłoszonych kandydatów.
- » Skład zespołu i procedura naboru muszą być jawne. Nabór przedstawicieli strony społecznej (mieszkańców oraz ewentualnie organizacji pozarządowych) powinien być otwarty – każdy powinien mieć prawo do zgłoszenia swojej kandydatury, a ostateczny wybór członków zespołu powinien zostać dokonany w sposób możliwie bezstronny. By zapewnić efektywne funkcjonowanie zespołu, jego optymalny skład nie powinien przekraczać 25 osób.
- » Efekty pracy zespołu powinny być upubliczniane, np. w formie notatek czy podsumowań, na stronie internetowej urzędu. Powinna istnieć możliwość skomentowania efektów pracy zespołu z zewnątrz, zwłaszcza przez mieszkańców niewchodzących w jego skład, np. w formie konsultacji społecznych.

---

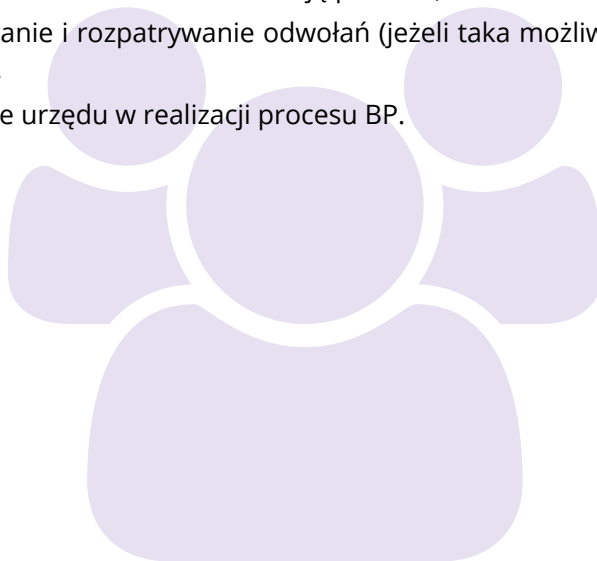
## 2. Dlaczego powstanie takiego zespołu jest ważne dla całego procesu?

Powstanie zespołu ds. BP jest istotne dla przebiegu całego procesu, bowiem dzięki temu przedstawiciele różnych środowisk będą mogli zostać zaangażowani w jego kreowanie. Otwarcie procesu pozytywnie wpłynie na proces promocji BP na danym terenie, da możliwość pracownikom administracji publicznej omówienia trudnych sytuacji i wyzwań z zespołem, a mieszkańcom oraz członkom formalnych czy nieformalnych inicjatyw zapewni wpływ na kształtowanie procedur. Powołanie zespołu ds. budżetu partycypacyjnego angażującego różne środowiska umożliwia wdrożenie procedury odwołań od decyzji urzędników dokonujących weryfikacji projektów.

### 3. Jaka jest rola zespołu ds. budżetu partycypacyjnego?

Rolą zespołu ds. budżetu partycypacyjnego jest:

- » przygotowanie zasad BP spisanych w postaci Regulaminu BP,
- » dbanie o realizację procesu zgodnie z wypracowanym wspólnie regulaminem i standardami,
- » wsparcie procesu promocji budżetu partycypacyjnego,
- » wsparcie procesu edukacji mieszkańców w zakresie BP,
- » dbanie o monitorowanie i ewaluację procesu,
- » przyjmowanie i rozpatrywanie odwołań (jeżeli taka możliwość zostanie przewidziana),
- » wspieranie urzędu w realizacji procesu BP.

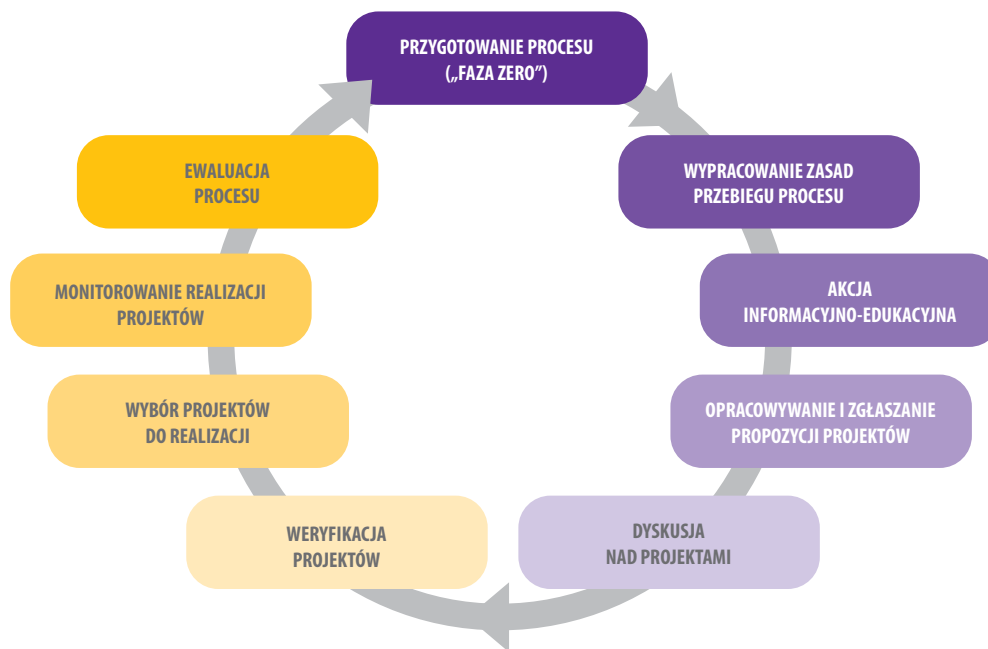




## Standardy organizacji poszczególnych etapów budżetu partycypacyjnego

**Rysunek 2.**

Etapy budżetu partycypacyjnego

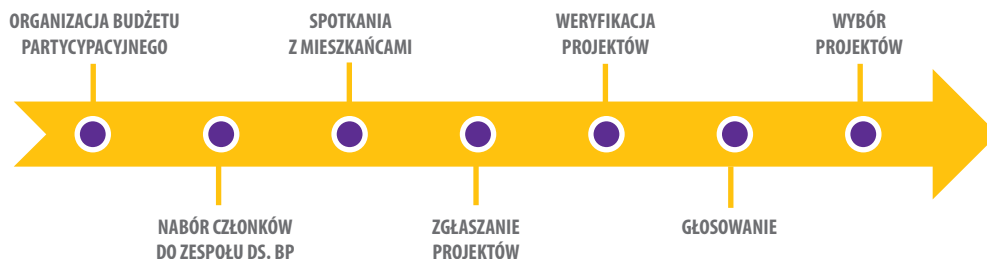


Źródło: *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.

W przypadku chęci informowania mieszkańców o postępach w realizacji BP warto zaprezentować harmonogram BP z wyodrębnieniem najważniejszych etapów, wskazaniem ich przybliżonych terminów, oraz informowanie, na którym etapie jest w danym momencie realizacja BP.

### Rysunek 3.

Przykładowy harmonogram budżetu partycypacyjnego



Źródło: opracowanie własne



## 1. Przygotowanie procesu – „faza zero”

### Działania, które należy podjąć:

- » podjąć dyskusję z udziałem wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, radnych oraz urzędników,
- » określić podstawę prawną,
- » ustalić cele i priorytety BP,
- » ustalić poziom administracyjny BP (ogólnomiejski, dzielnicowy, mieszany),
- » ustalić kwotę BP,
- » poinformować mieszkańców o gotowości do wdrożenia BP,

- » określić jasne i mierzalne cele, jakie mają zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie procesu BP.

#### **Działania, których należy unikać:**

- » określenie zbyt niskich środków finansowych na BP,
- » brak informacji skierowanej do mieszkańców o gotowości organizacji BP.



## **2. Wypracowanie zasad przebiegu budżetu partycypacyjnego**

#### **Działania, które należy podjąć:**

- » powołać zespół ds. budżetu partycypacyjnego,
- » opracować Regulamin BP wraz ze wzorami karty projektu oraz innych potrzebnych dokumentów do realizacji BP (karty do głosowania, karty weryfikacji projektów),
- » prace zespołu ds. budżetu partycypacyjnego powinny być jawne.

#### **Działania, które poprawią jakość procesu:**

- » osoby spoza zespołu powinny mieć możliwość zgłaszania pomysłów na sposoby organizacji zasad czy procedur,
- » zasady organizacji BP powinny zostać poddane pod powszechne konsultacje z mieszkańcami.

#### **Działania, których należy unikać:**

- » brak powołania zespołu ds. budżetu partycypacyjnego,
- » przygotowanie procedur tylko i wyłącznie przez urzędników bez konsultacji z mieszkańcami czy innymi „lokalnymi aktorami”,
- » przyjęcie zbyt ogólnikowego regulaminu,
- » ograniczanie katalogu podmiotów mogących uczestniczyć w procesie BP.



### 3. Akcja informacyjno-edukacyjna

#### Działania, które należy podjąć:

- » zaplanować akcję promocyjną, edukacyjną i informacyjną w całym procesie BP (działania powinny zostać zaplanowane w taki sposób, aby zapewnić mieszkańcom łatwy dostęp do informacji),
- » wykorzystać różnorodne kanały do komunikowania oraz formy materiałów informacyjnych i edukacyjnych,
- » używać jasnego, prostego i precyzyjnego języka w komunikatach promocyjnych czy podczas akcji informacyjnych,
- » zapewnić dostęp w Internecie do szczegółowych informacji o całym procesie,
- » kierować informacje do różnych grup mieszkańców i dostosowywać formę i kanał komunikacji,
- » wykorzystywać „niemiedialne” kanały informacyjne, takie jak np. ogłoszenia duszpasterskie, promowanie BP podczas imprez masowych itp.

#### Działania, które poprawiają jakość procesu:

- » wspieranie komunikacji między mieszkańcami, np. poprzez organizowanie na początku procesu specjalnych spotkań dla lokalnych liderów, poszukiwanie różnych „sojuszników” w przekazywaniu informacji o procesie,
- » część działań w ramach akcji informacyjno-edukacyjnej można zlecić bądź zaangażować do nich partnerów zewnętrznych, takich jak: organizacje pozarządowe, lokalni liderzy społeczni itp.

#### Działania, których należy unikać:

- » brak zorganizowanej akcji promocyjnej, informacyjnej i edukacyjnej,
- » brak informacji o procesie BP na stronie internetowej urzędu miasta/gminy,
- » brak spotkań dyskusyjnych.





### Warto pamiętać:

Etapy: „Faza zero”, „Wypracowanie zasad przebiegu BP” oraz „Opracowanie kampanii” wymaga czasu oraz sporego nakładu pracy ze strony zespołu ds. BP oraz pracowników administracji, którzy odpowiadają za proces. Badania ewaluacyjne wskazują, że proces często jest wdrażany zbyt szybko. Dobrze zatem jest zarezerwować więcej czasu na te trzy pierwsze etapy, nawet kilka miesięcy, gdyż jakość zaprojektowania procesu przełoży się w znacznej mierze na jakość realizacji procedury BP.



## 4. Wypracowanie i zgłaszanie projektów

Ten etap stanowi o jakości przyszłych inwestycji, wybranych w drodze głosowania nad budżetem partycypacyjnym. Ważna na tym etapie jest współpraca urzędu z projektodawcami, co zagwarantuje dobrą jakość samych zadań, jak i edukacja mieszkańców w obszarze projektowania inwestycji miejskich/gminnych.

### Działania, które należy podjąć:

- » umożliwić zgłaszanie projektów pojedynczym mieszkańcom (osobom fizycznym),
- » zapewnić mieszkańcom dostęp do informacji ramowych, niezbędnych do przygotowywania projektów,
- » prowadzić intensywne działania promocyjne, których głównym celem jest dotarcie do mieszkańców z informacjami o możliwościach i warunkach składania projektów,

- » zapewnić możliwość spotkań, wspólnej dyskusji i współpracy mieszkańców nad projektami, np. w formie debat czy warsztatów na szczeblu jednostek pomocniczych miasta/gminy,
- » opracować cennik konkretnych usług publicznych (urzędnicy są w stanie podać przedział cenowy dla konkretnych przedsięwzięć; takie działanie ułatwi obywatelom szacowanie wartości projektów).

#### **Działania, które poprawią jakość procesu:**

- » czas trwania: przynajmniej trzy tygodnie,
- » możliwość zgłaszania projektów także przez osoby niepełnoletnie.

#### **Działania, których należy unikać:**

- » brak zapewnienia łatwego dostępu do wniosków i załączników zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej,
- » brak pomocy ze strony urzędników przy wycenie usług publicznych,
- » wyznaczenie zbyt krótkiego terminu na zgłaszanie projektów.



## **5. Dyskusja nad projektami**

Proces wypracowywania projektów powinien być uspołeczniony, to znaczy, że organizatorzy powinni zapewnić eksperckie wsparcie wnioskodawcom zarówno ze strony urzędu miasta/gminy, jak i ze strony innych mieszkańców podczas organizowanych dyskusji nad projektami.

#### **Działania, które należy podjąć:**

- » sporządzić pełen opisów projektów – wnioski wraz z załącznikami i kosztorysem oraz informacją o wnioskodawcy,

- » zorganizować spotkania dla mieszkańców, podczas których będą przedstawiane i omawiane projekty, które pozytywnie przeszły etap weryfikacji.

#### **Działania, które poprawią jakość procesu:**

- » projekty powinny być prezentowane na spotkaniach z mieszkańcami przez samych projektodawców lub ich przedstawicieli.
- » **Działania, których należy unikać:**
- » brak spotkań z mieszkańcami umożliwiającymi konsultacje,
- » słabo upowszechniona informacja o organizowanych spotkaniach mających na celu prezentację projektów i dyskusję na ich temat.



## **6. Weryfikacja projektów**

Wytyczne dotyczące weryfikacji projektów powinny być zrozumiałe dla mieszkańców, a tym samym czytelne i precyzyjne, oraz nie mogą pozostawiać miejsca na arbitralność czy dowolność oceny.

#### **Działania, które należy podjąć:**

- » Weryfikacja projektów powinna mieć wyłącznie charakter formalno-techniczno-prawny, tj. ustalać, czy dany projekt:
  - wpisuje się w zakres zadań gminy,
  - nie jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa (w tym z aktami prawa miejscowego, czyli np. planami zagospodarowania przestrzeni czy lokalnymi dokumentami strategicznymi),
  - nie przekracza kwoty dedykowanej na projekty realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego w danej lokalizacji.

- » W przypadku negatywnej weryfikacji wniosku, niezbędne jest podanie przez urzędników uzasadnienia do publicznej wiadomości.
- » Listy projektów dopuszczonych do głosowania oraz projektów odrzuconych na etapie weryfikacji (wraz z podaniem przyczyny odrzucenia projektu) powinny być upublicznione zaraz po zatwierdzeniu przez zespół ds. budżetu partycypacyjnego.
- » Dobrą praktyką jest przekazanie informacji o wyniku weryfikacji wnioskodawcom. W przypadku odrzucenia wniosku dobrze jest podać podstawę odrzucenia. Ważnym elementem przekazu jest sformułowanie go tak, aby był on przystępny i zrozumiały.

#### **Działania, które poprawią jakość procesu:**

- » umożliwienie projektodawcom odwołania się od negatywnego wyniku weryfikacji projektu lub ewentualnego poprawienia jego formalnych błędów,
- » wygospodarowanie odpowiedniej ilości czasu na proces rozpatrywania odwołań projektodawców od wyniku weryfikacji ich wniosków,
- » przedstawienie przez urząd miasta/gminy alternatywnych propozycji rozwiązań dla spraw złożonych w ramach wniosków projektowych, które z jakichś powodów nie przeszły pozytywnie weryfikacji,
- » kontaktowanie ze sobą przez urząd miasta/gminy projektodawców, którzy niezależnie zgłosili bardzo podobne projekty, w celu zainicjowania ich wspólnej pracy nad poprawą swojego projektu i złożenia go wspólnie na jednym wniosku, w procesie odwołania się od wyniku weryfikacji.

### **Działania, których należy unikać:**

- » zbyt krótki termin na ocenę formalną wniosków,
- » wprowadzanie niejednoznacznych kryteriów merytorycznych oceny wniosków,
- » brak kryteriów oceny wniosków w Regulaminie BP,
- » błędy przy ocenie formalnej wniosków,
- » brak publikacji w Internecie pełnej treści wniosków,
- » brak podania powodów odrzucenia projektów.



## **7. Wybór projektów do realizacji**

Wybór projektów do realizacji, czyli głosowanie to kulminacyjny punkt procedury BP. Warto zapewnić mieszkańcom kilka sposobów głosowania, gdyż to w znacznej mierze przełoży się na wysoką frekwencję.

### **Działania, które należy podjąć:**

- » wybór projektów do realizacji powinien odbywać się poprzez powszechne głosowanie mieszkańców,
- » głosowanie powinno trwać minimum siedem dni,
- » głosowanie powinno być możliwe:
  - w formie tradycyjnej za pomocą papierowych kart wypełnianych w punktach do głosowania, np.: w siedzibie urzędu, bibliotece, informacji turystycznej czy przesyłanych na wskazany adres do korespondencji,
  - za pośrednictwem Internetu; z racji tego, że takie rozwiązanie wiąże się z kosztami, warto skorzystać z gotowych rozwiązań dostępnych na takich platformach, jak np. <https://wspoldecydujemy.pl/>.

### Działania, które poprawią jakość procesu:

- » głosowanie preferencyjne (rangujące), które umożliwi mieszkańcom wybór kilku projektów; warto wskazać maksymalną liczbę możliwych do oddania głosów,
- » możliwość udziału w głosowaniu także osób niepełnoletnich.

### Działania, których należy unikać:

- » brak realizacji zadań wybranych przez mieszkańców,
- » zbyt krótki czas przeznaczony na głosowanie,
- » mała różnorodność sposobów głosowania na projekty mieszkańców.



## 8. Monitoring

Zapewnienie systematycznego monitoringu wdrażanej procedury pomoże zbierać dobre praktyki warte kontynuowania przy kolejnych edycjach BP oraz korygować działania, które się nie sprawdziły. Umożliwi to także bieżące informowanie o podjętych czy zrealizowanych działaniach.

Monitorowanie procedury budżetu partycypacyjnego powinno przebiegać na dwóch poziomach:

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



### **Działania, które należy podjąć:**

- » zapewnić społeczny zespół monitorujący, składający się z mieszkańców i/lub niezależnych ekspertów, wyłonionych w ramach jasnej procedury naboru,
- » zapewnić dostęp do informacji o realizacji projektu na bieżąco, upubliczniać informacje o postępach realizacji projektów,
- » wszelkie istotne zmiany w projektach, wynikłe na etapie ich realizacji, powinny być obowiązkowo komunikowane, a najlepiej uzgadniane z ich wnioskodawcami.

### **Działania, które poprawią jakość procesu:**

- » powinny zostać wyznaczone osoby do kontaktu w sprawach poszczególnych projektów (np. w poszczególnych wydziałach merytorycznych) lub ogólnie w sprawie realizacji wniosków z budżetu partycypacyjnego.

### **Działania, których należy unikać:**

- » brak przekazywania informacji na temat stopnia zaawansowania realizacji projektów.



## **9. Ewaluacja procesu**

Dobrze prowadzona ewaluacja procesu i opracowanie konstruktywnych rekomendacji mogą być gwarancją systematycznego udoskonalania budżetu obywatelskiego i nadania mu charakteru trwałego rozwiązania partycypacyjnego, a nie chwilowego eksperymentu.

### **Działania, które należy podjąć:**

- » wraz z opracowywaniem procesu BP należy również opracować plan jego ewaluacji, a wraz z nim ustalić źródła danych i etapy ich zbierania,

- » zaplanować zbieranie danych na temat procesu na każdym etapie,
- » końcowym etapem ewaluacji jest analiza zebranych danych, wypracowanie rekomendacji i napisanie raportu, który powinien zostać upubliczniony,
- » ewaluacja budżetu partycypacyjnego powinna przebiegać na dwóch poziomach:
  - na poziomie przebiegu procesu – oceny skuteczności przyjętych rozwiązań, adekwatność metod i narzędzi stosowanych na poszczególnych etapach procedury; szczególny nacisk na ten wymiar ewaluacji należy położyć w pierwszym roku realizacji procesu,
  - na poziomie celów procesu (szczególny nacisk na ten wymiar należy położyć w kolejnych latach realizacji procesu),
- » ewaluacja powinna być prowadzona zarówno z udziałem organizatorów i osób zaangażowanych w obsługę procesu (zespół, urzędnicy zaangażowani na różnych etapach), jak i samych uczestników, czyli mieszkańców, lokalnych liderów itd.
- » efektami ewaluacji powinny być rekomendacje ukierunkowujące zmiany i poprawki w procedurze.

#### **Działania, które poprawią jakość procesu:**

- » Krytyczne uwagi, pomysły na zmiany, ale też obserwacje co do rozwiązań, które okazały się szczególnie skuteczne, powinny być zbierane w trakcie całego procesu. Zapewni to kumulację wiedzy na temat przebiegu procesu po stronie jego organizatorów i pomoże w następnych edycjach BP.
- » Po zakończeniu każdego rocznego cyklu BP warto przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami w sprawie ewentualnych ulepszeń przebiegu procesu i wprowadzać sugerowane zmiany do procedury na początku kolejnego cyklu budżetowego.
- » Warto otworzyć się na aktywną rolę mieszkańców w procesie ewaluacji, np. powołać zespół ewaluacyjny z udziałem mieszkańców.





**Działania, których należy unikać:**

- » zbyt powierzchowna ewaluacja,
- » brak planu ewaluacji,
- » rozpoczęcie zbiórki danych dopiero po zakończeniu wszystkich etapów,
- » brak wyodrębnionego zespołu ds. ewaluacji budżetu partycypacyjnego.



## Wyzwania, jakie stoją przed urzędnikami w trakcie realizacji budżetu partycypacyjnego

- » wyznaczenie celów i priorytetów dla procesu budżetu partycypacyjnego,
- » włączenie mieszkańców i innych środowisk w planowanie procesu i organizowanie spotkań mieszkańców,
- » zaangażowanie urzędników w proces BP,
- » edukacja i informowanie mieszkańców,
- » rozwijanie budżetów obywatelskich w oderwaniu od struktury jednostek pomocniczych,
- » usunięcie ograniczeń dotyczących zakresu przedsięwzięć, jakie mogą składać mieszkańcy,
- » monitoring i ewaluacja procesu budżetu obywatelskiego,
- » niedopuszczenie do sytuacji, w której budżet partycypacyjny ewoluowałby w kierunku konkursu grantowego/plebiscytu,
- » zapewnienie trwałości budżetu partycypacyjnego.



## Przydatne źródła

- » <http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/>
- » <https://www.facebook.com/BudzetObywatelski/>
- » <http://www.maszglos.pl/strefa-wiedzy/budzet-obywatelski/>
- » <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny>
- » <http://miasta-polskie.pl/strona-146-partycypacja.html>
- » <http://budzetyobywatelskie.pl/>

### Publikacje on-line:

- » **Budżet obywatelski w Polsce**  
<https://www.slideshare.net/SuperSamorzad/budet-obywatelskiwpolscedkraszewskikmojkowski>
- » **Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi**  
[http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/budzet\\_partycypacyjny.pdf](http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/06/budzet_partycypacyjny.pdf)
- » **Standardy budżetów partycypacyjnych w Polsce**  
<http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/04/broszura-budzety-partycypacyjne-wydanie2.pdf>
- » **Ewaluacja budżetów partycypacyjnych**  
<http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/ewaluacjabp>
- » **Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku**  
<http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/bp-krok-po-kroku/>



### Strony internetowe z aplikacjami do wykorzystania przez gminy podczas organizacji budżetów partycypacyjnych:

- » **Platforma do organizacji głosowania mieszkańców**  
<https://wspoldecydujemy.pl/>
- » **Platformy służące do generowania wniosków projektów**  
<https://www.witkac.pl/strona>  
<https://wnioski.batory.org.pl/>



Małopolskie Obserwatorium  
Rozwoju Regionalnego

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego  
Departament Polityki Regionalnej  
ul. Wielicka 72B, 30-552 Kraków

ISBN: 978-83-65325-20-4  
Egzemplarz bezpłatny

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Pomocy Technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020



Unia Europejska  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne

