



DOSKONALENIE MODELU BUDŻETU OBYWATELSKIEGO NA PRZYKŁADZIE MIASTA CZĘSTOCHOWY

Adrian Krawczyk

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Wszystkie zewnętrzne i wewnętrzne działania i procesy, jakie zachodzą w administracji publicznej, muszą podlegać analizie i ciągłemu doskonaleniu. Odwołuje się to do sprawniejszego funkcjonowania całego organu administracji publicznej i czynności, jakich się ta administracja podejmuje. Budżet obywatelski jest jednym z takich działań, które pozwalają mieszkańcom współdecydować o wydatkach publicznych w perspektywie kolejnego roku budżetowego. Celem artykułu jest przedstawienie pojęcia i genezy partycypacji obywatelskiej oraz opisanie modelu budżetu obywatelskiego i procesu jego ewaluacji. Opisano również proces tworzenia zasad i procedur budżetu obywatelskiego w Częstochowie oraz poddano analizie i porównaniu wszystkie skończone edycje Częstochowskiego budżetu obywatelskiego przypadające na rok 2015 i 2016. Dodatkowym celem jest przedstawienie wszystkich wprowadzonych zmian i udoskonaleń procesu budżetu obywatelskiego, jakie nastąpiły po każdej ewaluacji przeprowadzonej przez Częstochowski magistrat i podległe mu jednostki.

Słowa kluczowe: budżet partycypacyjny (BP), budżet obywatelski (BO), partycypacja obywatelska, doskonalenie procesów, ewaluacja, administracja publiczna

DOI: 10.17512/znpcz.2016.2.21

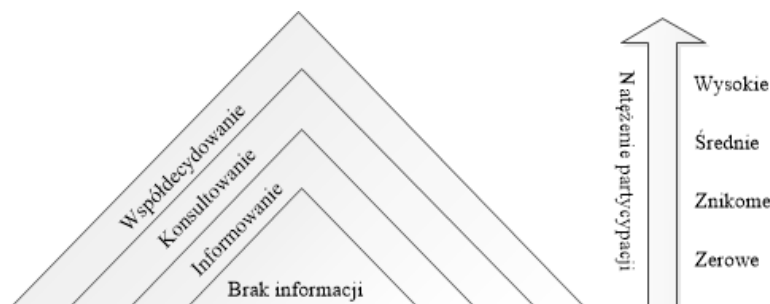
Wprowadzenie

Jak pisał jeden z twórców nowoczesnego zarządzania jakością W.E. Deming – każda praca jest częścią procesu, zatem zarządzanie musi opierać się na zrozumieniu tych procesów i podejmowaniu starań w celu ich ciągłego udoskonalania (Deming 2000, s. 17-19). Dodatkowo szybkie i ciągłe zmiany w otoczeniu politycznym, kulturowym i w sferze wartości wymuszają na przedsiębiorstwach elastyczność i szybkość reagowania na te zmiany, a więc konieczność szukania nowych rozwiązań do polepszenia procesów funkcjonowania, jak i zaadaptowania się do stale zmieniającego się środowiska (Batko (red.) 2011, s. 22). Ogromne znaczenie w usprawnianiu przygotowania i realizacji procesów wewnętrznych firmy oraz przetwarzaniu pozyskanych informacji ma technologia informacyjna. Prowadzi to do ujawniania się nowych obszarów aktywności biznesowej oraz nowych kompetencji kluczowych (Ziółkowska 2013, s. 138). Takie same zasady obowiązują w administracji publicznej i jednostkach samorządu terytorialnego, gdzie poszukiwanie nowych metod zarządzania i doskonalenie starych to podstawa gospodarności, efektywności i skuteczności (Zalewski (red.) 2005, s. 34), a poprawa funkcjonowania sektora publicznego to lepsza jakość świadczenia usług i dopasowanie do stale zmieniających

się potrzeb społecznych, których zaspokajanie jest podstawowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., art. 7 ust. 1).

Pojęcie partycypacji i geneza budżetu obywatelskiego

Partycypacja obywatelska może przybierać formy, które w swoim założeniu mogą posiadać różne poziomy zaangażowania obywateli w podejmowane decyzje (Waśkiewicz 2014, s. 44). *Rysunek 1* przedstawia poziom natężenia partycypacji względem zaangażowania mieszkańców.



Rysunek 1. Poziomy natężenia partycypacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Niziołek 2013, s. 38)

Informowanie to najprostsza forma partycypacji, sprowadzająca się do poinformowania mieszkańców o decyzjach ich dotyczących. Funkcja informacyjna powinna być standardową procedurą funkcjonowania administracji publicznej (Górski 2007, s. 37-40). Konsultowanie, jako kolejny etap zaangażowania, nie jest wiążące, ale bierze pod uwagę opinie mieszkańców. Możliwość współdecydowania jest najsilniej oddziałującym bodźcem do partycypowania i zaangażowania społeczności lokalnej do wspólnego budowania demokracji społecznej (Waśkiewicz 2014, s. 45-46).

Budżet obywatelski jest narzędziem o natężeniu silnie partycypacyjnym, przez co często określany jest zamiennie jako partycypacyjny (Napiontek 2013, s. 111). Jest demokratycznym procesem, formą konsultacji społecznych, w ramach których mieszkańcy współdecydują o specjalnie wyodrębnionej części środków publicznych (Kębłowski 2013, s. 8). Uczestnictwo mieszkańca w procesie BP, poza głosowaniem na projekty, zakłada również ich przygotowanie i kontrolowanie realizacji, a decyzje podjęte przez mieszkańców są wiążące dla administracji publicznej (Kębłowski 2013, s. 9). W budżecie partycypacyjnym wyodrębnionych zostało 5 czynników, które należy spełnić, aby procedura mogła zostać nazwana takim budżetem (Herzberg, Röcke 2014, s. 29):

1. Musi zaistnieć dyskusja na temat budżetu miejskiego.
2. Mieszkańcy miasta muszą zostać zaangażowani w równym stopniu z administracją miejską.
3. Musi to być proces powtarzalny, a nie jednorazowe wydarzenie.
4. Musi odbyć się publiczna narada, spotkanie bądź głosowanie.
5. Wymagane jest sprawozdanie z rezultatów dokonanego procesu.

Początki budżetu partycypacyjnego przypadają na lata osiemdziesiąte i przypisane są do brazylijskiego miasta Porto Alegre (Herzberg, Röcke 2014, s. 9-10). Głównym założeniem miało być stworzenie demokratycznego systemu rządzenia opartego na publicznych decyzjach i osądach mieszkańców w sprawie rozwoju miasta. Forma tej demokracji nie miała polegać na samej dyskusji, a być formalnie wdrożona jako polityczny system. Dodatkowym efektem miało być zwiększenie spójności lokalnej – uspokojenie rywalizujących ze sobą tzw. „stowarzyszeń sąsiedzkich”, które same próbowały zorganizować zagospodarowanie dzielnic (Baiocchi 2003, s. 21-23). Budżet partycypacyjny, zwany wtedy również eksperymentem Porto Alegre, w dzisiejszych czasach jest standardowym procesem demokratycznym, prowadzonym przez większość cywilizowanych krajów na świecie.

Jak piszą D. Długosz i J. Wygnański, partycypację obywatelską zdefiniować można „jako proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy” (Długosz, Wygnański 2005, s. 11).

Z kolei W. Kęłowski pisze, że budżet partycypacyjny to jedno ze skuteczniejszych narzędzi angażujących mieszkańców w świadomy rozwój swojego miasta, tak więc ma korzystny wpływ na proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, demokratyzację procesu decyzyjnego i przejrzystość procesu zarządzania środkami publicznymi (Kęłowski 2013, s. 15-16). Poza podniesieniem efektywności realizacji polityki miejskiej, budżet partycypacyjny dodatkowo (Kęłowski 2013, s. 14):

- promuje innowacyjność i przedsiębiorczość,
- buduje zaufanie do samorządu,
- pozwala pozyskać od obywateli informacje o realnym funkcjonowaniu miasta i przyczynia się do poprawy życia w nim,
- wspiera procesy decentralizacji władzy.

Sięgając do literatury tematu, można stwierdzić, że powyższe punkty w uproszczony sposób przedstawiają budżet partycypacyjny jako potencjał do wprowadzenia reform polityki lokalnej, opierającej się na demokracji uwarunkowanej zrównoważonym rozwojem miejskim. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjmujemy zatem definicję, że budżet obywatelski jest procesem decyzyjnym, w którym mieszkańcy miasta współdecydują o podziale określonej puli środków publicznych, współtworząc budżet miasta.

Model budżetu obywatelskiego i jego doskonalenie

Budżet obywatelski nie jest organizowany według gotowego wzoru, dzięki któremu można stworzyć jego idealny model, nie jest też precyzyjnie uregulowany ustawowo (Dąbrowska-Romanowska 2013, s. 17). Dodatkowo „ustawa o samorządzie gminnym zastrzega wyłączność inicjatywy budżetowej dla organów wykonawczych gminy, zaś kompetencje do uchwały budżetowej dla organów stanowiących” (Dąbrowska-Romanowska 2013, s. 14). Pozwala to każdemu samorządowi stworzyć nieco inny model. W każdym mieście BO może, a nawet powinien być zbudowany na indywidualnych zasadach, dostosowanych do warunków lokalnych i infrastruktury

danego miasta (Kębłowski 2013, s. 15). Bardzo ważna jest tutaj przedsiębiorczość samorządów, które mogą podejmować ryzyko rozwijania procesu budżetu obywatelskiego z wykorzystaniem nowych technologii, ponieważ „przedsiębiorczość traktowana jest jako wykorzystanie nadarzających się szans i okazji w biznesie” (Turek 2014, s. 154). Jak pisze D. Jelonek „współczesny przedsiębiorca nie powinien lekceważyć wirtualnych rynków i gospodarki elektronicznej i podejmować wyzwania realizacji przedsięwzięć biznesowych w ramach modelu e-przedsiębiorczości” (Jelonek D. 2014, s. 30), dlatego słusznym byłoby tworzenie modelu budżetu obywatelskiego w taki sposób, aby mógł korzystać z nowoczesnych rozwiązań.

Według Y. Sintomera i C. Herzberga (Sintomer i in. 2012) teraźniejszy budżet obywatelski w Europie bazuje na sześciu modelach partycypacji obywateli (Sintomer i in. 2012, s. 16-18):

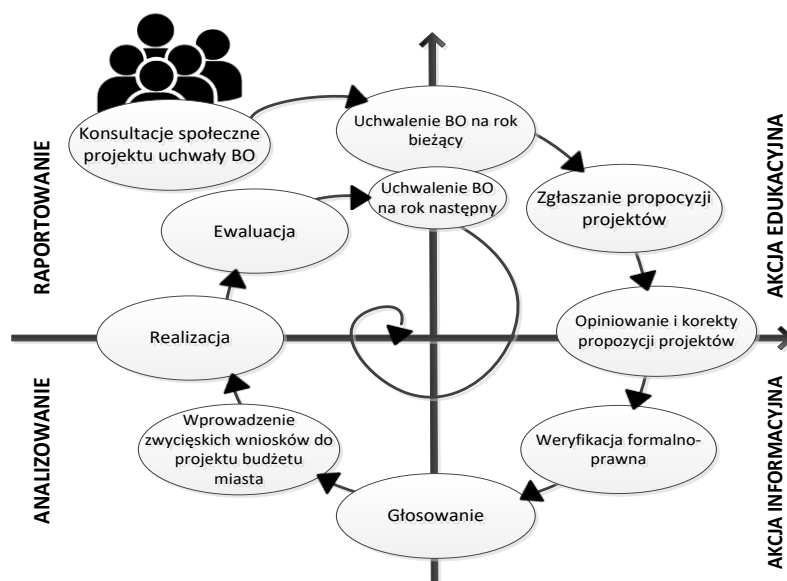
- europejska wersja modelu Porto Alegre,
- uczestnictwo zorganizowanych grup interesów,
- fundusze społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim,
- negocjacje publiczno-prywatne,
- partycypacja sąsiedzka,
- konsultowanie finansów publicznych.

Każdy z powyższych modeli, w większym bądź mniejszym stopniu, angażuje mieszkańców w procesy konsultacyjne lub decyzyjne władz lokalnych. Jedne są skierowane bezpośrednio do mieszkańców, inne do organizacji pozarządowych i partnerów biznesowych. Z reguły dotyczą rozwoju infrastruktury lokalnej i dysponowania określoną częścią budżetu miejskiego lub budżetu pochodzącego bezpośrednio od prywatnych przedsiębiorstw (Sintomer i in. 2012, s. 16-27). Aby BP był partycypacyjny, należy zaangażować mieszkańców w proces tworzenia zasad całej procedury, kierując się przy tym celem, jaki ma przyświecać danemu BP. Jeśli np. BP w głównej mierze ma aktywizować społeczność osiedli, należy skoncentrować się na poziomie lokalnym procesu, tworząc model uwzględniający podział gminy na mniejsze obszary (Bluj, Stokłuska 2015, s. 20).

Podstawowy model budżetu partycypacyjnego powinien uwzględniać:

- edukację mieszkańców na temat partycypacji obywatelskiej, istoty budżetu obywatelskiego oraz zasad tworzenia i składania propozycji projektów;
- kampanię informacyjno-reklamową, w której zawarte będą szczegółowe informacje na temat złożonych przez obywateli projektów oraz miejsca i sposobu, w jaki można na nie głosować;
- analizę oddanych głosów na poszczególne projekty;
- raportowanie mieszkańców o przebiegu procesu budżetu obywatelskiego, z uwzględnieniem informacji o postępach w realizacji wybranych projektów oraz o zmianach, jakie zostaną wprowadzone w następnej edycji BO.

Na *Rysunku 2* przedstawiono model procesu budżetu obywatelskiego.



Rysunek 2. Model procesu budżetu obywatelskiego

Źródło: Opracowanie własne

Po zakończeniu każdej edycji budżetu obywatelskiego następuje proces ewaluacji. Proces ten jest nie tylko kolejnym etapem BO, jest procesem ciągłym, który trwa zarówno w trakcie, jak i po skończeniu danej edycji budżetu obywatelskiego. W literaturze przedmiotu istnieje szereg definicji ewaluacji, które odzwierciedlają pochodne cele, którym ona służy. B. Tuchowski i M. Zawicki (Tuchowski, Zawicki 2007) określają ewaluację jako „systematyczną obiektywną ocenę trwającego lub zakończonego projektu, programu”, którego celem jest „określenie adekwatności i stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności, wpływu i trwałości” (Tuchowski, Zawicki 2007, s. 29) projektu, który został poddany ewaluacji. Peter H. Rossi i Howard E. Freeman piszą, że ewaluacja jest procesem, który „wykorzystuje metody nauk społecznych do przeprowadzenia badań, oceny i poprawy programów społecznych, w tym poprawności przeprowadzonej diagnozy problemów społecznych, których programy te dotyczą” (Rossi, Freeman, Lipsey 2004, s. 3-6). Tak więc pojęcie ewaluacji możemy nazwać określonym zbiorem działań kontrolnych, oceniających skuteczność interwencji publicznych, co ściśle powiązane jest z nowoczesnym zarządzaniem w administracji publicznej (Grzywa 2008, s. 13-14). Zdaniem K. Marchewki-Bartkowiak (Marchewka-Bartkowiak 2014, s. 3) wprowadzenie elementów koncepcji nowego zarządzania publicznego, do której należy ewaluacja czy też audyt wewnętrzny w administracji publicznej, zbiegło się z przyłączeniem Polski do Unii Europejskiej, która wymusiła wdrożenie wielu rozwiązań kontrolnych.

Budżet obywatelski w Częstochowie – proces tworzenia procedur i zasad funkcjonowania

Pierwsze prace nad budżetem obywatelskim w Częstochowie przypadają na rok 2011. W Urzędzie Miasta Częstochowy utworzone zostało Biuro Inicjatyw Lokalnych i Konsultacji Społecznych odpowiedzialne za budowanie dialogu społecznego. W 2012 roku wraz z mieszkańcami został przygotowany dokument do uchwały Rady Miasta o inicjatywie lokalnej, określający zasady jej wykonania, następnie w 2013 roku urzędnicy we współpracy z Polskim Instytutem Mediacji i Integracji Społecznej (PIMIS) w ramach projektu wdrażania budżetu partycypacyjnego pod nazwą „Jasne, że konsultacje” zorganizowali cykl szkoleń o BP, na których wyjaśniali pojęcia z nim związane i zasady działania w innych miastach. Głównym celem było zebranie opinii u uczestników tych szkoleń i wspólne stworzenie procedury indywidualnych zasad funkcjonowania BP w Częstochowie, która następnie została formalnie wprowadzona uchwałą Rady Miasta nr 908/LI/2014 w sprawie tworzenia budżetu partycypacyjnego oraz zarządzeniami Prezydenta Miasta. Uchwała ta m.in. reguluje kwotę, jaką przyjęto za bazową, która stanowi 1% dochodów własnych budżetu miasta (5 738 869 zł) oraz sposób jej wyznaczania i zasady podziału tych środków (Załącznik nr 3 do zarządzenia z dnia 30 czerwca 2014 r.). Przyjęto podział środków na zadania o charakterze ogólnomiejskim (25%) i na zadania o charakterze dzielnicowym – 75% ustalonej kwoty bazowej, przy czym zadania dzielnicowe zostały dodatkowo podzielone według algorytmu (Uchwała z dnia 10 kwietnia 2014 r.):

- 10% kwoty bazowej dla każdej z dzielnic – 20 dzielnic,
- 20% – kwota uwzględniająca wielkość obszaru dzielnicy w stosunku do obszaru miasta,
- 45% – kwota przydzielana według liczby mieszkańców dzielnicy względem liczby mieszkańców miasta.

Uchwała określa również sposób i czas zgłaszania zadań do budżetu obywatelskiego. Według niej mamy wybór między tradycyjną formą zgłaszania (formularz pisemny i możliwość jego złożenia bezpośrednio w kancelarii Urzędu lub poprzez pocztę – decyduje data stempla pocztowego) a jego elektroniczną wersją (skrzynka podawcza Urzędu Miasta Częstochowa, tj. platforma SEKAP lub ePUAP) (Załącznik nr 1 do zarządzenia z dnia 30 czerwca 2014 r.). Natomiast czas zgłaszania propozycji zadań ma być nie krótszy niż 60 dni. Następnym krokiem jest weryfikacja formularzy zadań pod względem formalnoprawnym, co przeprowadza właściwa jednostka organizacyjna urzędu miasta wskazana przez prezydenta miasta. Proces ten składa się z dwóch etapów kontroli (Załącznik nr 2 do zarządzenia z dnia 30 czerwca 2014 r.):

1. kompletności i poprawności wniosku,
2. możliwości realizacji proponowanych zadań przez budżet obywatelski.

Drugi etap podlega weryfikacji zgodnie z następującymi kryteriami:

- Zadanie mieści się w kategorii własnego miasta.
- Zadanie jest zgodne z prawem lokalnym oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

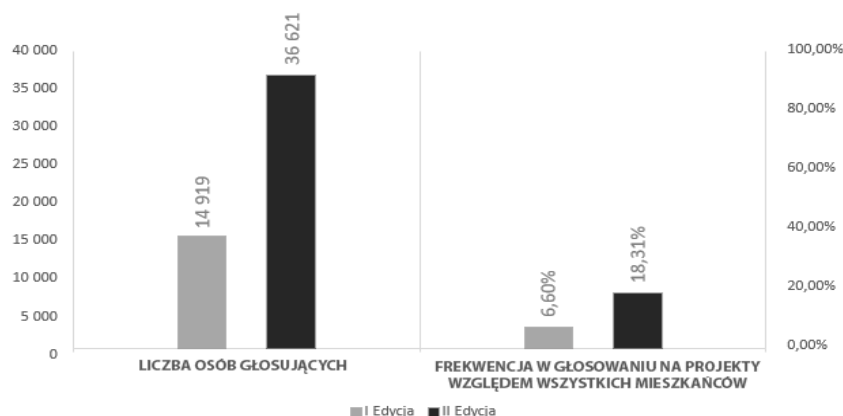
- Zadanie może zostać zrealizowane w trakcie jednego roku budżetowego.
- Zadanie jest technicznie możliwe do zrealizowania.
- Zadanie nie przekracza kwoty, jaka przysługuje z budżetu.
- Zadanie jest ogólnodostępne dla mieszkańców miasta Częstochowy.

Powyższe kryteria nie uwzględniają punktów: celowości realizacji zadania, gospodarności, zasadności oraz innych okoliczności uniemożliwiających realizację proponowanego zadania. Po konsultacji z miejskimi służbami prawnymi Prezydent Miasta Częstochowy, na prośbę mieszkańców, zrezygnował z tych zapisów, ponieważ kryteria te według mieszkańców były bardzo uznaniowe, przez co miały ich zdaniem kontrowersyjny charakter (Urząd Miasta Częstochowy 2014).

W przypadku niekompletności bądź niepoprawnie wypełnionego wniosku osoba składająca go zostaje niezwłocznie poinformowana i w ciągu pięciu dni roboczych musi dokonać korekty (nie więcej niż raz). Gdy tego nie zrobi bądź zrobi to błędnie, formularz zostaje odrzucony i nie ma możliwości odwołania się. Natomiast weryfikacja formularzy przez urzędników musi się zamknąć w dwóch miesiącach (Zarządzenie z dnia 6 października 2014 r.). Po tym czasie na stronie www.konsultacje.czestochowa.pl zostaje udostępniona lista poprawnie zweryfikowanych zadań złożonych do budżetu obywatelskiego i następuje proces informowania i reklamy propozycji tych projektów. Na co najmniej 14 dni przed głosowaniem prezydent podaje listę miejsc wyborczych, po czym następuje nie krótszy niż siedmiodniowy okres głosowania na złożone projekty. W głosowaniu może wziąć udział każda osoba, która w dniu głosowania ma skończone 13 lat i jest mieszkańcem Częstochowy (Zarządzenie z dnia 27 kwietnia 2015 r.). Głosujący mieszkańcy oddają głosy na zadania ogólnomiejskie i dzielnicowe, z tym że w przypadku zadań o charakterze dzielnicowym mieszkańcy mogą oddać głos tylko na propozycje projektów w dzielnicach, w których mieszkają. Głosujący dostają do rozdysponowania 10 punktów na zadania ogólnomiejskie i 10 na dzielnicowe. Możliwe jest przekazanie wszystkich 10 punktów jednemu projektowi bądź rozdysponowanie ich w dowolnej konfiguracji, nie przekraczając ilości dziesięciu projektów, na które możemy przekazać punkty zarówno w zadaniach ogólnomiejskich, jak i dzielnicowych. Obliczanie wyników głosowania, o czym mówi Uchwała nr 908/LI/2014 w sprawie tworzenia budżetu partycypacyjnego w paragrafie siódmym, polega na sumowaniu liczby punktów oddanych na projekty, gdzie następnie najbardziej popularne projekty trafiają do listy „zadań do realizacji”, aż do momentu wyczerpania puli środków budżetu obywatelskiego (Uchwała z dnia 10 kwietnia 2014 r., § 6 i 7). W przypadku propozycji zadań, które mają taką samą liczbę punktów, ale ilość środków nie jest wystarczająca, aby zrealizować oba projekty, zostaje wybrany ten, na który głosowała większa liczba osób (Uchwała z dnia 10 kwietnia 2014 r., § 7).

Przebieg procesu budżetu obywatelskiego w Częstochowie

Procedura budżetu partycypacyjnego w Częstochowie zawiera wpis o rocznej cykliczności całego procesu, dzięki temu mieszkańcy Częstochowy mieli możliwość uczestniczenia już w jego dwóch edycjach. Na *Rysunku 3* zaprezentowano liczbę osób uczestniczących w budżecie obywatelskim w Częstochowie.

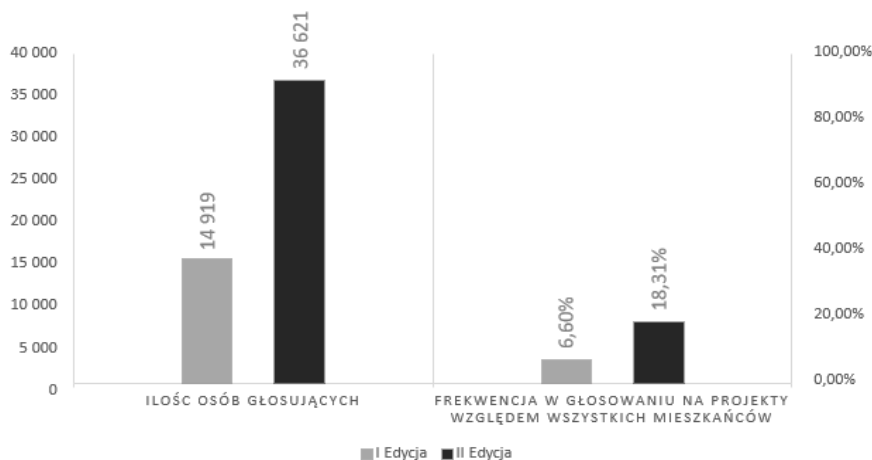


Rysunek 3. Osoby uczestniczące w budżecie obywatelskim w Częstochowie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy

Według danych zaprezentowanych na *Rysunku 3* edycja druga budżetu obywatelskiego zaangażowała dwukrotnie większą liczbę obywateli. W przeliczeniu na całkowitą liczbę mieszkańców Częstochowy (na rok 2015) w drugiej edycji uczestniczyło 18% mieszkańców całego miasta. Gdyby tendencja wzrostu się utrzymała, teoretycznie budżet obywatelski powinien zaangażować do 50% mieszkańców w przeciągu następnych 4 lat.

Na *Rysunku 4* przedstawiono zestawienie wszystkich oddanych głosów w obu edycjach budżetu obywatelskiego z podziałem na wiek. Rozpatrzono również metodę głosowania – elektroniczną i tradycyjną.



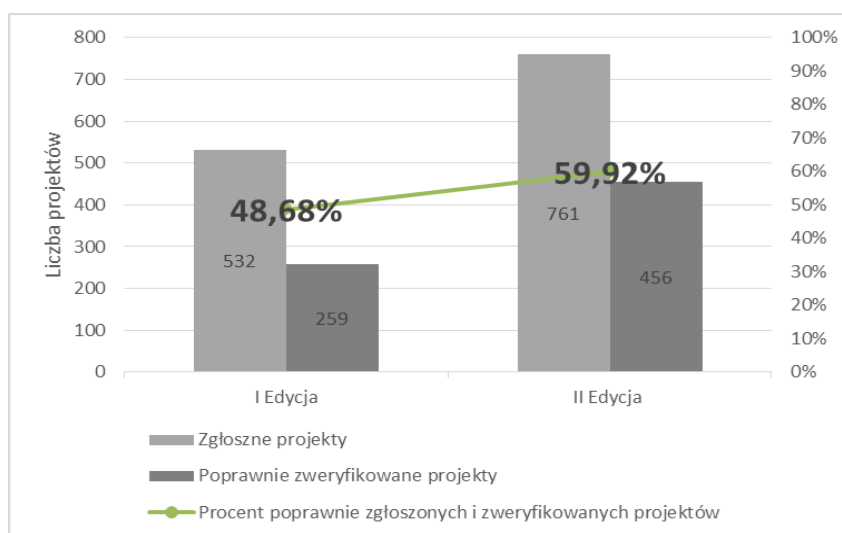
Rysunek 4. Głosujący w obu edycjach budżetu obywatelskiego z podziałem na wiek i metodę głosowania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy

Zestawienie przedstawiające osoby głosujące metodą elektroniczną wykazuje podobną frekwencję ilościową w obu edycjach. Ciekawym zjawiskiem jest natomiast liczba osób głosujących w drugiej edycji metodą tradycyjną. Jak wynika z wykresu, metodą tą głosowało ponad 26 tys. osób, podczas gdy metodą elektroniczną wybrało jedynie nieco więcej niż 8 tys. osób. Być może podyktowane jest to faktem, że niektóre projekty były lobbowane przez osoby powiązane z danym projektem. Zbierały one wypełnione i podpisane karty do głosowania podczas bezpośrednich rozmów z mieszkańcami, niejednokrotnie angażując osoby, które nie planowały wziąć udziału w głosowaniu.

Większe zainteresowanie budżetem obywatelskim przełożyło się na liczbę składanych propozycji wniosków. Duża ilość wniosków z projektami nie została poprawnie zweryfikowana pod względem formalnoprawnym. W pierwszej edycji co drugi wniosek został odrzucony, natomiast w drugiej, za sprawą powołania lokalnych liderów budżetu obywatelskiego, którzy mieli pomagać w poprawnym wypełnianiu wniosków, odrzucany był tylko co trzeci z nich. W dalszym ciągu jest to poważny problem, który wymaga dodatkowych działań ze strony urzędników, w celu zmniejszenia jego skali.

Na *Rysunku 5* przedstawiono liczbę zgłoszonych i zweryfikowanych projektów.



Rysunek 5. Liczba zgłoszonych i zweryfikowanych projektów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy

Ewaluacja – doskonalenie modelu budżetu obywatelskiego w Częstochowie

Pierwsza edycja budżetu obywatelskiego w Częstochowie i następująca po niej ewaluacja była kluczowym działaniem doskonalącym proces BO. W tym wypadku wiązało się to z uruchomieniem ankiety internetowej oraz z tzw. spotkaniem

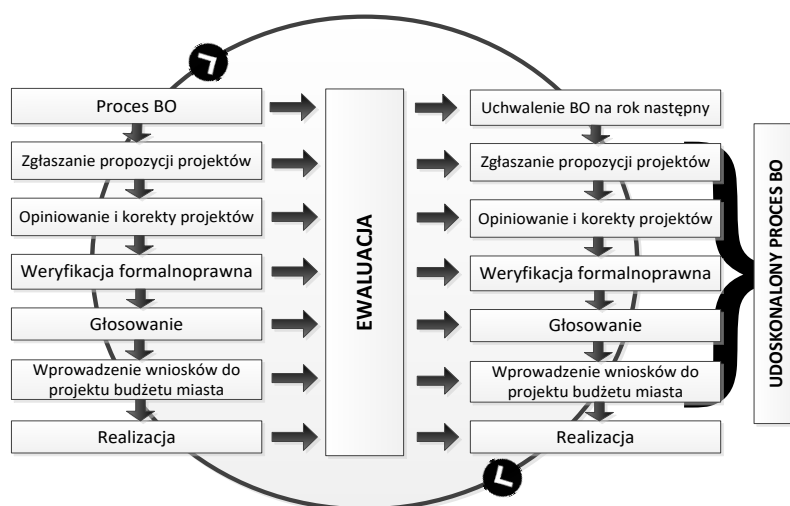
ewaluacyjnym, gdzie mieszkańcy Częstochowy i urzędnicy dyskutowali o problemach, jakie wystąpiły podczas procesu budżetu obywatelskiego, oraz zastanawiali się nad propozycjami zmian i ulepszeń procedur postępowania przyszłej edycji BO (Wydział Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy 2015). Według raportu z monitoringu BO w Częstochowie do UM zostało przysłane ok. 300 ankiet, z których 66,7% oceniło pierwszą edycję pozytywnie, natomiast 18,6% negatywnie (Kraszewski (oprac.) 2015, s. 23-26). W dalszej części ankiety można było również ocenić poszczególne części budżetu obywatelskiego, m.in.¹²:

- sposób prowadzonych działań promocyjno-informacyjnych w ramach BO,
- potrzebę stworzenia spotkań doradczych z mieszkańcami na etapie składania wniosków,
- możliwość głosowania na projekty przez Internet, w tym dostępność i przyjazność aplikacji,
- dostępność informacji o zgłoszonych projektach.

Ankieta była anonimowa i poza jednym otwartym pytaniem – „Inne uwagi do zakończonej edycji Budżetu Partycypacyjnego w Częstochowie” – pozostałe pytania opierały się na wyborze jednej z proponowanych odpowiedzi. Można wysunąć tezę, że głównym założeniem ankiety nie było pokazanie sposobu ulepszenia procesu budżetu obywatelskiego, a wykazanie ogólnej opinii na temat jej poszczególnych etapów. Sytuacja znacząco uległa zmianie po skończeniu drugiej edycji BO, gdzie każde pytanie w ankiecie ewaluacyjnej miało możliwość pisemnego uzasadnienia wybranej opcji, co zostało uwzględnione później w raporcie ewaluacyjnym. Świadczy to o postępie w doskonaleniu procesu budżetu obywatelskiego i otwartości na zmiany i propozycje ulepszeń uczestniczących w nim mieszkańców oraz prowadzących go urzędników (Referat Partycypacji i Konsultacji Społecznych Urzędu Miejskiego w Częstochowie).

Proces ewaluacji jest nie tylko kolejnym etapem BO, ale jest też procesem ciągłym, który trwa zarówno w trakcie, jak i po skończeniu danej edycji budżetu obywatelskiego. Najlepszym tego przykładem jest zrezygnowanie z kilku kryteriów weryfikacji formularzy pod względem formalnoprawnym, o którym była mowa wcześniej. Inicjatywa ta została wprowadzona podczas trwania pierwszej edycji BO, nie po jej skończeniu. Świadczy to o nieprzerwanej analizie procesu budżetu obywatelskiego i poddawaniu go ciągłemu doskonaleniu, co przedstawiono na *Rysunku 6*.

¹² Na podstawie wzorów ankiet z I i II edycji budżetu obywatelskiego pozyskane z Referatu Partycypacji i Konsultacji Społecznych Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy.



Rysunek 6. Przebieg i ewaluacja procesu budżetu obywatelskiego

Źródło: Opracowanie własne

Efektom zakończenia pierwszej edycji BO i jej procesu ewaluacji, w oparciu o wspólne ustalenia władarzy i mieszkańców miasta, są korekty istniejących procedur¹³:

- zwiększenie puli środków na budżet obywatelski w Częstochowie z 1% na 1,1%, co przekłada się na przeszło milion złotych więcej na projekty składane przez mieszkańców;
- zmiana nazwy z budżetu partycypacyjnego na budżet obywatelski;
- możliwość publikacji na stronie internetowej treści całych propozycji zadań składanych przez mieszkańców – wcześniej widoczne były tylko tytuły propozycji, co uniemożliwiało głosującym dokładne zapoznanie się z treścią danego projektu (mieszkańcy musieli zapoznać się z nimi wcześniej z pomocą innych źródeł);
- utworzenie generatora wniosków, umożliwiającego: elektroniczne składanie propozycji zadań, publikację na stronie internetowej bieżącej informacji na temat statusu wniosku, łatwiejszą weryfikację formalnoprawną dla pracowników poszczególnych wydziałów, publikację komentarzy merytorycznych pracowników wydziałów stanowiącą przydatną informację dla mieszkańców podczas głosowania;
- konieczność konsultowania propozycji zadania z wnioskodawcą, w przypadku kiedy lokalizacja nie obejmuje terenu stanowiącego własność gminy lub kiedy kosztorys przekroczy pulę środków ogólnomiejskich lub przeznaczonych dla wybranej dzielnicy;
- przeszkolenie i zaangażowanie w działania na terenie dzielnic liderów budżetu obywatelskiego, zadaniem których jest pomoc w poprawnym wypełnianiu wniosków składanych projektów (ma to zwiększyć procent poprawnie weryfi-

¹³ Na podstawie informacji pozyskanych z Referatu Partycypacji i Konsultacji Społecznych Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy.

- kowanych wniosków pod względem formalnoprawnym); dodatkowo liderzy pełnią rolę terenowych rzeczników BO w danej dzielnicy;
- przygotowanie logo budżetu obywatelskiego w Częstochowie.

Należy podkreślić, że każda zmiana w sposobie realizacji budżetu obywatelskiego musi zostać uwzględniona w jego procedurze i może zostać wprowadzona dopiero w następnej edycji.

Podsumowanie

Budżet obywatelski w Częstochowie, ze względu na wypracowane przez mieszkańców i władze miasta proobywatelskie zasady, jest traktowany jako jeden z najlepszych budżetów w Polsce. Zasady jego przebiegu są przejrzyste i dopracowane. Urzędnicy, wraz z mieszkańcami pracujący nad budżetem obywatelskim, dbają o jego ciągły rozwój pod względem formalnym i prawnym oraz o to, aby był bardziej przyjazny i dostępny dla mieszkańców. Urzędnicy dotrzymują terminów kolejnych etapów budżetu obywatelskiego, sprawnie wykonują swoją pracę, ale sposób raportowania i udostępniania danych do użytku publicznego jest być może wystarczający dla osób epizodycznie interesujących się BO bądź tylko chcących głosować na wybrane projekty, natomiast może okazać się niewystarczający w przypadku osób, które od samego początku śledzą i aktywnie w nim uczestniczą, analizując cały proces pod względem statystycznym. Brakuje rozbudowanych raportów, jakie po skończonej edycji dostarcza np. miasto Kraków, Dąbrowa Górnicza czy Łódź.

W procesie ewaluacji do sprawniejszego składania wniosków z propozycjami zadań został powołany i wyszkolony zespół liderów dzielnicowych oraz został stworzony system informatyczny, tzw. generator wniosków, który działa dopiero od drugiej edycji. Pozwala wprowadzać wnioski do systemu, udostępniając dokładny opis proponowanego zadania dla osób głosujących oraz – od strony urzędniczej – pomaga przy procesie weryfikacji. Niestety, brak mu rozbudowanych funkcji analityczno-statystycznych, które pozwoliłyby automatycznie generować i udostępniać kompleksowe raporty. System nie pozwala skontaktować się obywatelom i urzędnikom z właścicielem wniosku (dalej pozostają tradycyjne metody, takie jak telefon, e-mail i osobiste spotkanie). Aplikacja nie daje również możliwości edytowania złożonego wniosku, pisania komentarzy oraz dyskusji na ich temat między obywatelami. Udostępnienie takiej możliwości, np. przez dwa tygodnie od daty złożenia wniosku, zanim zostanie zaakceptowany i przekazany do weryfikacji formalnoprawnej, mogłoby pozwolić rozwinąć i doprecyzować docelowy pomysł poprzez dopełnienie wniosku o ewentualne informacje, jakimi nie dysponowała osoba zgłaszająca projekt. Prawdopodobnie zmniejszyłoby to odsetek niepoprawnie wypełnionych i zweryfikowanych wniosków (*Rysunek 5*). Poważnym problemem okazało się również ręczne wprowadzanie do systemu danych z papierowych kart do głosowania, których było ponad 26 tysięcy. Skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie digitalizacji dokumentów za pomocą czytników optycznych – skanerów. W procesie tym następuje odpowiednie przygotowanie, skanowanie dokumentów papierowych, pozyskiwanie danych za pomocą oprogramowania OCR oraz ich weryfikacja.

Niemniej jednak budżet obywatelski jest narzędziem bardzo sprawnym, co widać w bezpośrednim kontakcie z nim i stale zwiększającej się ilości osób nim zainteresowanych. Ma szansę być jeszcze sprawniejszym, jeżeli generator wniosków zostanie rozbudowany o powyższe funkcje, bądź przynajmniej funkcjonalnością dorówna poziomowi łódzkiego programu wspierającego tamtejszy budżet partycypacyjny – ZetVote.

Jak pisze D. Jelonek, „technologie zainicjowały powstanie wirtualnych rynków elektronicznych, które pozwalają rozwijać wielopłaszczyznowe relacje biznesowe” (Jelonek 2014, s. 20), na uwagę zasługuje fakt, że urzędnicy pracujący nad budżetem obywatelskim w Częstochowie są otwarci na technologie mobilne i złożyli zamówienie na aplikację dla urządzeń mobilnych i smartfonów, która będzie dawała możliwość głosowania z tych platform. Prawdopodobnie zwiększy to liczbę osób, które będą uczestniczyły w następnym głosowaniu. Dodatkowo dobre przygotowanie aplikacji i zaplanowanie jej w taki sposób, aby nie tworzyła oddzielnego systemu do głosowania, a była ściśle zintegrowana z generatorem wniosków, niewątpliwie ułatwiłoby generowanie kompleksowych raportów, a sam system byłby bliższy zintegrowanym systemom informatycznym wspierającym zarządzanie.

Stosowany model doskonalenia i wypracowane zasady działania budżetu obywatelskiego w Częstochowie oraz jego sprawne funkcjonowanie są na najwyższym poziomie, służąc przykładem innym jednostkom samorządowym. Niemniej jednak systemy informatyczne, jakie zostały stworzone do jego obsługi, nie są kompleksowe, co utrudnia korzystanie z nich i analizowanie pozyskiwanych z nich danych. Spowalnia to bieżącą obsługę budżetu obywatelskiego oraz cały proces weryfikacji i raportowania, jaki następuje w końcowej fazie. Gdyby pracownicy Wydziału Polityki Społecznej w Częstochowie skorzystali z przykładów pochodzących z istniejących już zintegrowanych systemów informatycznych wspierających zarządzanie w środowisku biznesowym, stworzyliby bardzo sprawny ekosystem demokratycznego narzędzia, jakim jest budżet obywatelski.

Reasumując, do każdego etapu budżetu obywatelskiego w Częstochowie można wprowadzić zmiany, które mają szansę je usprawnić oraz polepszyć ich jakość. Proponowany model doskonalenia i zmiany przedstawione w artykule, oprócz przykładu Częstochowy, są dobre dla wszystkich podmiotów w Polsce, które miałyby go stosować jako źródło inspiracji do modyfikowania i usprawniania własnego budżetu obywatelskiego, dostosowując go do warunków lokalnych.

Literatura

1. Baiocchi G. (2003), *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment*, [w:] Fung A., Wright E.O. (eds.), *Deepening Democracy*, Verso, London.
2. Batko R. (red.) (2011), *Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych*, Wojewódzki Urząd w Krakowie, Kraków.
3. Bluj A., Stokłuska E. (2015), *Budżet partycypacyjny (obywatelski) krok po kroku. Poradnik dla praktyków*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
4. Dąbrowska-Romanowska T. (2013), *Budżet partycypacyjny. Drogi i rozdroża demokracji bezpośredniej*, „Kroniki Miasta Łodzi” nr 4 - kwartalnik Urzędu Miasta Łodzi, Łódź.

5. Deming W.E. (2000), *Out of the Crisis*, First MIT Press Edition, Originally published in 1982 by Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, England.
6. Długosz D., Wygnański J.J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
7. Grzywa M. (2008), *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kraków.
8. Górski R. (2007), *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Korporacja Ha!art, Kraków.
9. Herzberg C., Röcke A. (2014), *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, In loco Association, Portugal.
10. Jelonek D. (2014), *Zarządzanie relacjami z klientami w wirtualnym otoczeniu organizacji*, [w:] *Studia i prace kolegium Zarządzania i Finansów*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
11. Jelonek D. (2014), *Uwarunkowania rozwoju e-przedsiębiorczości transgranicznej*, [w:] (red. nauk.) Nowicki A., Jelonek D., *Technologie informacyjne w kreowaniu przedsiębiorczości*, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.
12. Kęłowski W. (2013), *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa.
13. Kraszewski K. (oprac.) (2015), *Realizacja budżetu obywatelskiego w Częstochowie. Raport z monitoringu*, Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides, Katowice.
14. Krzewińska A. (2013), *Historia budżetu obywatelskiego*, „Kroniki Miasta Łodzi” nr 4 - kwartalnik Urzędu Miasta Łodzi, Łódź.
15. Marchewka-Bartkowiak K. (2014), *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos”, nr 18(178), 9 października 2014, Biuro Analiz Sejmowych, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa.
16. Napiontek O. (2013), *Szkoła – przestrzeń obywatelskiego uczestnictwa*, [w:] Kordasiewicz A., Sadura P. (red.), *Edukacja obywatelska w działaniu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
17. Niziołek K. (2013), *Tak wygląda demokracja: sztuka społeczna jako środek obywatelskiej partycypacji*, [w:] Maszkowska A., Sztop-Rutkowska K. (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Laboratorium Badań i Działań Społecznych SOCLAB, Białystok.
18. Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. (2004), *Evaluation. A Systematic Approach. Seven Edition*, Sage Publications, United States of America.
19. Sintomer Y., Herzberg C., Rocke A., Allegretti G. (2012), *Transnational Model of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Public Deliberation”, Vol. 8, Issue 2, Article 9.
20. Tuchowski B., Zawicki M. (2007), *Funkcje, etapy, metody i narzędzia ewaluacji*, [w:] Mazur S. (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
21. Turek T. (2014), *Pojmowanie przedsiębiorczości i postaw przedsiębiorczych. Wynik badań ankietowych*, [w:] (red. nauk.) Perechuda K., Chomiak-Orsa I., *Wiedza w kreowaniu przedsiębiorczości*, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.
22. Uchwała nr 908/LI/2014 Rady Miasta z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie tworzenia budżetu partycypacyjnego.
23. Urząd Miasta Częstochowy (2014), <http://www.czestochowa.pl/page/7,aktualnosci.html?id=3977> (dostęp: 10.02.2016).
24. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), art. 7 ust. 1.
25. Waśkiewicz A. (2014), *Dobro wspólne i społeczeństwo obywatelskie w teorii demokracji deliberatywnej i reprezentacji grupowej*, [w:] Przybylska A., Giza A. (red.), *Partycypacja obywatelska od teorii do praktyki społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

26. Wydział Polityki Społecznej Urzędu Miasta Częstochowy (2015), <http://konsultacje.czystochowa.pl/?p=5318> (dostęp: 11.02.2016).
27. Zalewski A. (red.) (2005), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
28. Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 2134/14 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 30 czerwca 2014 r., Szczegółowe zasady zgłaszania propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego.
29. Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2134/14 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 30 czerwca 2014 r., Kryteria weryfikacji propozycji zadań pod względem formalnoprawnym.
30. Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 2134/14 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 30 czerwca 2014 r., Informacje o kwocie przeznaczonej na realizację budżetu partycypacyjnego.
31. Załącznik nr 4 do zarządzenia nr 2134/14 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 30 czerwca 2014 r., Harmonogram prac nad tworzeniem budżetu partycypacyjnego.
32. Zarządzenie nr 2293/14 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 września 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad zgłaszania propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego.
33. Zarządzenie nr 2304/14 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 6 października 2014 r. w sprawie procedur weryfikacji formalnoprawnej formularzy propozycji zadań w ramach budżetu partycypacyjnego.
34. Zarządzenie nr 908/LI/2014 Rady Miasta Częstochowy z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad zgłaszania propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego na 2015 r.
35. Ziółkowska B. (2013), *Zarządzanie procesami tworzenia wartości w przedsiębiorstwie. Perspektywa wirtualizacji S*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.

ENHANCING THE MODEL OF PARTICIPATORY BUDGET ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF CZĘSTOCHOWA

Abstract: All external and internal processes which occur in public administration have to be analysed and continuously enhanced. It refers to the more agile functioning of the whole body of public administration and activities undertaken by this administration. Participatory budgeting is one of the actions which enable citizens to co-decide about public expenses in the perspective of the next budgetary year. The aim of this article is to present concepts and origins of civic participation and describe the model of a participatory budget and the process of its evaluation. The paper contains also a description of the process of creating rules and procedures of the participatory budget in Częstochowa and the analysis and comparison of all completed editions of the participatory budget in Częstochowa in the years 2015 and 2016. The additional aim is to present all the changes and improvements introduced to the participatory budget process after each evaluation conducted by the city authorities and subordinated entities.

Keywords: participatory budget, civil participation, process improvement, evaluation, public administration