

**Budżety partycypacyjne
w Krasnymstawie i Gminie
Rejowiec Fabryczny
2015 / 2016**

Doświadczenia i analizy

Chełm, marzec 2016 r.

Wstęp

1. Założenia i cele projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście”

2. Teoretyczno-historyczne aspekty budżetu partycypacyjnego

2.1. Pojęcie partycypacji obywatelskiej

2.2. Istota budżetu partycypacyjnego

2.3. Geneza budżetu partycypacyjnego

2.4. Budżet partycypacyjny w Europie i w Polsce

3. Budżet partycypacyjny w Krasnymstawie

3.1. Charakterystyka miasta

3.2. Podstawy formalno-prawne

3.3. Przygotowania do realizacji projektu w Krasnymstawie

3.4. Działania promocyjne i edukacyjne

3.5. Konsultacje społeczne i wyłanianie pomysłów na przedsięwzięcia

3.6. Sformułowanie zadań na rok 2016 i głosowanie

4. Budżet Partycypacyjny w Gminie Rejowiec Fabryczny

- 4.1. Charakterystyka gminy
- 4.2. Podstawy formalno-prawne
- 4.3. Przygotowania do realizacji projektu w Gminie Rejowiec Fabryczny
- 4.4. Działania promocyjne i edukacyjne
- 4.5. Konsultacje społeczne i wyłanianie pomysłów na przedsięwzięcia
- 4.6. Sformułowanie zadań na rok 2016 i głosowanie
- 6. Postrzeganie budżetów partycypacyjnych w Krasnymstawie i Gminie Rejowiec Fabryczny - analizy wyników badań**
- 6.1. Opnie i postawy lokalnych liderów
- 6.2. Opnie i postawy mieszkańców miasta i gminy
- 6.3. Ocena członków komitetów ds. monitorowania realizacji budżetów partycypacyjnych
- Podsumowanie i wnioski**
- Rekomendacje**

Wstęp

Budżet obywatelski jest coraz popularniejszą w Polsce praktyką angażującą mieszkańców do działania na rzecz poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Poprawa jakości życia mieszkańców miast i wsi nie tylko dokonuje się poprzez realizację wielu mniejszych lub większych projektów ułatwiających lub uprzyjemniających funkcjonowanie w miejscu zamieszkania ale, co jest równie ważne, jakość ta wiąże się z poczuciem podmiotowości i świadomości możliwości wpływania na to co się dzieje wokół nas. Budżet obywatelski prawidłowo wprowadzany i realizowany prowadzi też do wytworzenia się trwałych więzi międzyludzkich, przełamania anonimowości, bierności i postaw roszczeniowych, ponieważ wymaga stworzenia forów, na których mieszkańcy spotykają się, omawiają lokalne problemy, dyskutują i wypracowują wspólne rozwiązania wiedząc, że mają do dyspozycji

określone środki finansowe na realizację swoich projektów. Budżet obywatelski powinien przyczyniać się do budowy kapitału społecznego, ponieważ uczy współpracy, pracy zespołowej, tworzenia kompromisu i zgody, co wpływa na wzrost zaufania do siebie nawzajem. Dlatego ważne jest aby w ramach budżetów obywatelskich były organizowane spotkania z mieszkańcami.

Niniejsza publikacja jest zbiorem analiz i doświadczeń wynikających z projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście”, który był realizowany od października 2014 r. do marca 2016 r. w Krasnymstawie i gminie Rejowiec Fabryczny w ramach Programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Fundusze EOG). Liderem projektu, we współpracy z władzami samorządowymi Krasnegostawu i gminy Rejowiec Fabryczny było Stowarzyszenie Rozwoju Aktywności Społecznej

„Triada”. Wykonawcy projektu mają nadzieję, że z zawartych w publikacji doświadczeń i zaproponowanych rozwiązań skorzystają również inne samorządy województwa lubelskiego.

1. Założenia i cele projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście”

Zasadniczym celem projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście” było przeprowadzenie działań związanych z realizacją budżetu partycypacyjnego w dwóch typowych dla obszaru Polski jednostkach samorządu terytorialnego jakimi są małe miasto i gmina wiejska. Przyjęto założenie, że realizacja budżetu obywatelskiego wiąże się tam z innymi uwarunkowaniami i problemami, które mogą nie występować w dużych miastach (m.in. niższy poziom kapitału społecznego, mniejsza aktywność społeczna, itp.). Jako tereny podjętych działań wybrano miasto Krasnystaw i gminę Rejowiec Fabryczny.

W ramach niniejszego projektu zrealizowano działania polegające na wsparciu dla partycypacji

społecznej w lokalnych społecznościach, takie jak: konsultacje społeczne pomysłów na inwestycje lub wydarzenia, do przeprowadzenia w ramach budżetów obywatelskich, oraz działania służące upowszechnieniu samej idei budżetu obywatelskiego (działania informacyjno-promocyjne i edukacyjne). Miały one na celu uświadomienie wartości partycypacji społecznej oraz zachęcenie mieszkańców do udziału w czynnościach związanych z wyłanianiem propozycji zadań do budżetów obywatelskich i ich wyboru do realizacji (planowanie budżetu obywatelskiego).

Ponadto, ważnym celem projektu było dokonanie ewaluacji zrealizowanych działań oraz przetestowanie modeli budżetów obywatelskich w Krasnymstawie i gminie Rejowiec Fabryczny, wyciągnięcie na jej podstawie wniosków i sformułowanie rekomendacji przydatnych w przyszłych edycjach budżetów.

Plan działań prowadzonych równoległe na obu obszarach objął: działania promocyjno-

informacyjne, edukacyjne, ustalenie zadań w ramach budżetów partycypacyjnych, monitorowanie realizacji projektu i jakości dostarczanych usług oraz ewaluację tych działań.

Realizacja projektu została podzielona na 3 etapy. W pierwszym etapie (październik 2014 r. - lipiec 2015 r.) zaplanowano działania przygotowawcze, m.in. konsultacje z władzami samorządowymi, omówienie procedur budżetów, ustalenie szczegółów współpracy oraz sposobów komunikowania się. Wstępnym krokiem miało być powołanie dwóch „Komitetów ds. monitorowania realizacji budżetów partycypacyjnych” (osobno w Krasnymstawie i w gminie Rejowiec Fabryczny). W ich skład mieli wejść przedstawiciele władz samorządowych, radni, mieszkańcy, przedstawiciele lokalnych stowarzyszeń i organizacji. Komitety miały pełnić funkcje doradczą, kontrolną i oceniającą przebieg realizacji budżetów partycypacyjnych .

Zaplanowano spotkania w ramach Komitetów z częstotliwością 1 raz na 2 miesiące.

Duże znaczenie przyznano działaniom promocyjno - informacyjnym, propagującym ideę budżetu obywatelskiego wśród mieszkańców. W tym celu zaplanowano umieszczenie w lokalnych mediach ogłoszeń i artykułów wyjaśniających czym jest budżet obywatelski, opracowanie i wydanie broszury informującej o jego celach oraz utworzenie 2 stron internetowych dotyczących budżetów partycypacyjnych.

W ramach działań edukacyjnych zaplanowano realizację otwartych wykładów i dyskusji panelowych dla mieszkańców z ekspertami oraz osobami posiadającymi doświadczenie we wprowadzaniu budżetów obywatelskich w innych miejscowościach. Przyjęto również, że działaniami edukacyjnymi powinna być objęta młodzież szkolna. Aktualnie młodzież w wieku poniżej 18 lat nie może uczestniczyć w budżecie obywatelskim (w obu jst), jednakże ich wiedza dotycząca tej

tematyki powinna zaowocować w przyszłości. Ponadto udział młodzieży szkolnej w działaniach edukacyjnych przekłada się na możliwość dotarcia z informacją na temat budżetu obywatelskiego do rodziców. Zaplanowano 10 pogadanek (po 5 spotkań w obu j.s.t.) na temat partycypacji obywatelskiej na lekcjach w szkołach.

Wsparcie dla inicjatyw obywatelskich miały zapewnić bezpośrednie konsultacje społeczne z przedstawicielami wybranych grup społecznych i mieszkańcami wyznaczonych obszarów (wsie, osiedla). W szczególności konsultacje społeczne miały na celu zdefiniowanie problemów i potrzeb społeczności lokalnych, przedyskutowanie dotychczasowych propozycji do budżetu obywatelskiego, sformułowanie nowych propozycji i wstępne ustalenie hierarchii ich ważności. Zaplanowano organizację 14 konsultacji społecznych - po 7 w obu j.s.t.

W drugim etapie (sierpień - listopad 2015 r.) zaplanowano, we współpracy z władzami

Krasnegostawu i gminy Rejowiec Fabryczny, przeprowadzenie procedury naboru zgłoszeń propozycji do budżetów obywatelskich, ich weryfikację, ostateczne ustalenie zadań inwestycyjnych oraz zorganizowanie głosowań. Przyjęto, że w ramach budżetu obywatelskiego będą mogły być zgłaszane zarówno projekty „twarde” jak i „miękkie” (np. warsztaty, imprezy kulturalne, zajęcia dla dzieci itp.). Listy tych projektów miały zostać rozpowszechnione do wiadomości publicznej za pośrednictwem stron internetowych i ogłoszeń w prasie. Wielostopniowe konsultacje, selekcja i ocena propozycji do budżetów oraz ich formalne zdefiniowanie w postaci zadań, miały na celu dobór użytecznych społecznie i jakościowo najlepiej przygotowanych projektów.

Po przeprowadzeniu głosowań na propozycjami do budżetów zaplanowano trzeci etap projektu związany z monitoringiem i ewaluacją przeprowadzonych działań. Monitoring

realizacji zadań przewidzianych do realizacji w roku 2016 miał należeć do „Komitetów ds. monitorowania realizacji budżetu partycypacyjnego” w obu j.s.t. Z kolei zespół projektowy miał dokonać ewaluacji wykorzystując m.in. techniki badań społecznych. Zaplanowano przeprowadzenie 4 pogłębionych wywiadów grupowych (FGI) z lokalnymi liderami, przedstawicielami organizacji pozarządowych, samorządów, firm, itp. oraz wykonanie 300 ankiet z mieszkańcami Krasnegostawu i Gminy Rejowiec Fabryczny.

2. Teoretyczno-historyczne aspekty budżetu partycypacyjnego

2.1. Pojęcie partycypacji obywatelskiej

Obywatele w Polsce i innych krajach dawnego bloku wschodniego przez dziesiątki lat

byli pozbawieni możliwości niezależnego, samodzielnego działania i realnego wpływu na państwo. Obecnie takie możliwości są zagwarantowane konstytucyjnie, rozwija się w praktyce idea demokracji partycypacyjnej. Demokracja partycypacyjna zachowując podstawowy, przedstawicielski charakter władz, dopuszcza, aby obywatele na co dzień mieli możliwość wpływania na decyzje przez te władze podejmowane¹. Budżet obywatelski jest również formą demokracji bezpośredniej².

Partycypacja obywatelska stała się w dzisiejszych czasach sposobem na aktywne branie udziału w podejmowaniu decyzji, które dotyczą mieszkańców miast i gmin. Zakłada zaangażowanie dwóch podstawowych kategorii partnerów - obywateli oraz władzy. Partycypacja obywatelska opiera się na komunikacji z władzą i skupia się na

¹ T. Schimanek, Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej, Warszawa 2015, s. 4.

² A. Kuropatwa, Budżet partycypacyjny - prezentacja, egzemplifikacja oraz ocena idei, s. 52 - 54.

wzajemnym wspieraniu władzy, obywateli oraz organizacji pozarządowych we wspólnym podejmowaniu decyzji.

Można wyróżnić dwojakiemu rodzaju partycypacje: partycypację obywatelską i partycypację społeczną. Partycypacja obywatelska - wertykalna, polega na współpracy obywateli z władzą, a z kolei partycypacja społeczna - horyzontalna, jest to współpraca grup i osób w celu osiągnięcia wspólnego celu (np. współpraca sąsiedzka przy porządkowaniu placu zabaw). Planowanie budżetu obywatelskiego jest jednym z przykładów zastosowania partycypacji obywatelskiej. Oprócz tego, we współpracy obywateli z władzą samorządową, dokonywane są: planowanie przestrzeni (np. parku), tworzenie oferty lub programu, konsultowanie usług publicznych (np. zajęć w ośrodku kultury), tworzenie i konsultowanie dokumentów (np. strategii rozwoju miasta, gminy).

Obecnie w Polsce istnieje klimat sprzyjający poszerzaniu udziału obywateli w życiu publicznym. Ma to związek nie tylko z działaniami organizacji pozarządowych, coraz większym zainteresowaniem samorządów partycypacją obywatelską, ale także udziałem państwa wyznaczającego kierunki rozwoju kraju. Ważnymi dokumentami definiującymi kierunki rozwoju Polski na najbliższe lata, w których zadeklarowano wsparcie dla rozwoju partycypacji obywatelskiej jest Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030, Strategia Rozwoju Kraju 2020 oraz Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego. Dokumenty te przedstawiają wizję Polski jako państwa partycypacyjnego, wrażliwego na inicjatywy obywatelskie, otwartego na ich potrzeby i wspomagającego ich energię. Dokumenty te powinny mieć przełożenie na poziomie regionalnym i samorządowym.

2.2. Istota budżetu partycypacyjnego

Nazwa „budżet partycypacyjny” jest tożsama z nazwą „budżet obywatelski”. Budżet partycypacyjny jest to wydzielona część budżetu miasta lub gminy, o którym decydują mieszkańcy. Mieszkańcy również proponują cele, na których realizację mają być przeznaczone środki finansowe. Istotna dla realizacji budżetu partycypacyjnego jest stała komunikacja między władzami samorządowymi a mieszkańcami. Pomysły i projekty mieszkańców powinny być zgodne z zadaniami realizowanymi przez dany samorząd, np. fundusze samorządu nie mogą być przeznaczone na remont odcinka drogi zarządzanej przez podmiot zewnętrzny.

Współdecydowanie o przeznaczeniu pieniędzy z budżetu miasta lub gminy jest prawem mieszkańców, ponieważ to między innymi z ich podatków pochodzą środki finansowe będące dochodami jednostek samorządowych. Sami mieszkańcy często trafnie dostrzegają potrzeby w

swoim miejscu zamieszkania (osiedle, ulica, wieś), jak również potrafią wskazać to, w jaki sposób można efektywnie wykorzystać środki, poprzez realizację wybranych projektów.

Udział mieszkańców w decydowaniu o przeznaczeniu środków finansowych w danym mieście (gminie) przynosi wiele korzyści. Nieocenioną wartością budżetu obywatelskiego jest to, że przyczynia się on do rozwoju aktywności społecznej i zainteresowania sprawami lokalnymi. Społeczność lokalna staje się podmiotem, a nie biernym obserwatorem działań realizowanych przez władze samorządowe. Wprowadzenie budżetu obywatelskiego przyczyniło się w niektórych miastach do znacznego zmieszenia zjawiska korupcji, ponieważ mieszkańcy lub ich przedstawiciele posiadają kontrolę nad realizacją inwestycji. Dyskusje i debaty publiczne informują władze samorządowe o istotnych potrzebach społecznych i o tym, które z nich należy zaspokoić w pierwszej kolejności.

2.3. Geneza budżetu partycypacyjnego

Po raz pierwszy budżet obywatelski wprowadzono w brazylijskim mieście Porto Alegre w 1989 r. i od tego czasu rokrocznie podejmowane są tam działania związane z jego realizacją. Od samego początku była to inicjatywa oddolna, powstała z woli mieszkańców. Nie byłoby jednak sukcesu we wprowadzaniu budżetu obywatelskiego gdyby nie poparcie lokalnych władz.

Realizacja budżetu obywatelskiego w Porto Alegre polega na dużym zaangażowaniu mieszkańców, którzy co roku biorą udział w kilku cyklach spotkań organizowanych na osiedlach miasta. Mieszkańcy 16 osiedli zajmują się sprawami publicznymi w miejscach, które zamieszkują, ponadto wydzielono kilka obszarów tematycznych, które dotyczą całego miasta.

Wprowadzanie budżetu obywatelskiego podzielone jest na kilka etapów. W pierwszym etapie

mieszkańcy w trakcie spotkań są informowani przez przedstawicieli Urzędu Miasta o inwestycjach zrealizowanych w poprzednim roku i o przedsięwzięciach planowanych na kolejny rok. W ich trakcie mieszkańcy mogą wspólnie z przedstawicielami władz miasta określać cele, na które będą przeznaczone środki finansowe. Ponadto na zgromadzeniach mieszkańców wybierani są delegaci reprezentujący poszczególne osiedla³.

W ramach wprowadzania budżetu obywatelskiego w Porto Alegre tworzą się fora obywatelskie i Rada Budżetu Obywatelskiego. W drugim etapie tego procesu delegaci osiedli spotykają się z mieszkańcami dyskutując nad propozycjami inwestycyjnymi i ustalając hierarchię ich ważności. Spotkania na forach są dostępne dla wszystkich i obowiązuje w nich zasada równości, uczestniczą w nich również przedstawiciele urzędu miasta.

³ W. Kęłowski, Budżet partycypacyjny, Warszawa 2013, s. 27.

W kolejnym etapie, zgromadzenia mieszkańców wyłaniają członków Rady Budżetu Obywatelskiego, której celem jest zebranie propozycji inwestycyjnych z całego miasta i umieszczenie ich na jednej liście oraz skonfrontowanie tych propozycji z dostępnymi środkami finansowymi na dany rok. W ten sposób powstaje plan inwestycyjny, który realizowany jest w następnym roku, przy czym wykonanie tych inwestycji jest również monitorowane przez mieszkańców⁴.

Przykład Porto Alegre nie jest jedynym modelem wprowadzania budżetu partycypacyjnego, jednakże sama idea zyskała szybko rozgłos i popularność. Do roku 2008 w Brazylii budżet obywatelski wprowadziło około 200 miast, a następnie wzór ten znalazł naśladowców w Ameryce Południowej, gdzie do roku 2010 budżet partycypacyjny wprowadzono w ok. 510 miastach. Tak duża popularność tej idei sprawiła, że

⁴ Tamże, s. 28 - 29.

zainteresował się nią cały świat, budżety obywatelskie zostały wprowadzone w Europie, Afryce, Azji i Ameryce Północnej.

2.4. Budżet obywatelski w Europie i w Polsce

W Europie pomysł ten początkowo podchwyciły miasta w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Niemczech i Hiszpanii. Budżet obywatelski zaczęły wprowadzać również dzielnice wielkich miast, w tym dzielnice Berlina (Kreuzberg), Londynu (Ladywell), Paryża i Rzymu. W średnich miastach budżet jest realizowany na całym ich obszarze. Widząc korzyści wynikające z tej procedury zaczęto ją wprowadzać nawet w małych gminach we Włoszech (Grottamare, Altidona). Mechanizmy stosowania tego budżetu są wprowadzane (oprócz miast i gmin) czasami także do szkół, uniwersytetów i instytucji kultury.

Rozprzestrzenianie się budżetu partycypacyjnego w Europie przedstawiają statystyki: „W 2000 roku pionierskich miast, które zdecydowały się na to rozwiązanie było w Europie 6. Pięć lat później liczba ta wzrosła do 55 miast, aby w 2008 roku przekroczyć 100. W 2005 roku prawie 5 milionów mieszkańców Europy miało możliwość wypowiedzenia swojej opinii o miejskich wydatkach w ramach procedury budżetu obywatelskiego. Jeśli chodzi o poszczególne kraje - to przoduje Hiszpania, gdzie w tym samym 2005 roku 5,2% ludności mieszkało w miastach z funkcjonującym budżetem obywatelskim. W Niemczech takich mieszkańców było 1,4%, około 1% w Portugalii, we Włoszech, Francji i Wielkiej Brytanii.⁵”

Obecnie spotykane są różne modele realizacji budżetu partycypacyjnego, takie jak:

⁵ M. Chusteczka, Budżet partycypacyjny w Europie, s. 2.

- „Europejska wersja modelu Porto Alegre” (gdzie wykorzystuje się doświadczenia nabyte w tym brazylijskim mieście),
- „Uczestnictwo zorganizowanych grup interesów” (duży wpływ na jego realizację mają stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i inne zorganizowane grupy mieszkańców),
- „Fundusz społeczności lokalnej na poziomie lokalnym i miejskim” (niezależnie od budżetu miasta wydzielany jest specjalny fundusz przeznaczany na publiczne inwestycje oraz na społeczne, kulturalne czy ekologiczne projekty),
- „Negocjacje publiczno-prywatne” (czasami środki na budżet obywatelski pochodzą od prywatnych firm lub organizacji międzynarodowych),
- „Partycypacja sąsiedzka” oraz „Konsultowanie finansów publicznych” (wprowadzanie budżetu obywatelskiego ogranicza się do konsultacji

społecznych, gdzie władze samorządowe zbierają opinie mieszkańców na temat swych projektów)⁶.

Różnice między tymi sposobami wprowadzania budżetu, polegają m.in. na tym, skąd pochodzą środki finansowe rozdzielane w ramach tej procedury (środki z budżetów samorządów miast lub gmin albo z innych źródeł) i w jakim stopniu mieszkańcy decydują o przeznaczeniu tych środków. Mieszkańcy mogą określać przeznaczenie środków finansowych i w głosowaniu decydować o tym, które projekty będą realizowane lub w innych modelach - tylko konsultować z władzami przeznaczenie tych środków.

Do lutego 2014 roku liczba miast w Polsce, które wprowadziło budżet obywatelski wynosiła ponad 80⁷. Jest to liczba duża zważywszy, że

⁶ Tamże, s. 4 - 7.

⁷ W. Kęłowski. Budżet partycypacyjny. Ewaluacja. Warszawa 2014, s. 4.

dopiero w 2011 r. pierwsze polskie miasto zastosowało tę procedurę. Tym pionierskim miastem w Polsce był Sopot, który błyskawicznie znalazł naśladowców. W następnym roku do Sopotu dołączyli Elbląg, Poznań, Zielona Góra, a potem wiele dużych miast z Warszawą na czele. Na terenie województwa lubelskiego budżet obywatelski w 2014 r. wprowadzili m.in. Lublin, Puławy i kilka mniejszych miast.

Metoda realizacji budżetu obywatelskiego w wielu polskich miastach jest podobna. Wzorują się one na rozwiązaniach wykorzystywanych w Sopocie. Jednak każdy samorząd stosuje określone modyfikacje zależnie od swoich potrzeb. Schemat tej procedury wygląda tak, że zawsze w roku poprzedzającym wykonanie zadań przyjętych do realizacji następuje:

- zgłaszanie pomysłów przez mieszkańców,
- zweryfikowanie możliwości realizacji tych pomysłów i przedstawienie ich do przegłosowania,

- wybór określonej ilości projektów (zadań do realizacji) mieszkańców poprzez głosowanie.

W wyniku przeprowadzenia całej procedury wybrane zadania zostają wpisane do projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego na rok następny. Zatem muszą to być zadania, które będą możliwe do wykonania w okresie 12 miesięcy.

Na realizację tych zadań przeznaczone są środki finansowe, które ustalają władze samorządowe. Ich wielkość jest różna w zależności od wielkości miasta. Najczęściej wielkość tych kwot nie przekracza 1 procenta budżetu. W mniejszych miastach może być to kwota kilkaset tysięcy złotych, w dużych miastach dochodzi ona do kilku milionów złotych, a w Warszawie nawet do 25 milionów złotych. Najważniejsze jest to, że są to pieniądze, o których przeznaczeniu decydują mieszkańcy.

3. Budżet partycypacyjny w Krasnymstawie

3.1. Charakterystyka miasta

Krasnystaw jest typowym, niewielkim miastem Lubelszczyzny, o ciekawej ale i burzliwej historii. Nazwa Krasnystaw po raz pierwszy pojawiła się w dokumencie państwowym w 1462 r. Miasto ucierpiało wielokrotnie podczas licznych wojen, najazdów i pożarów.

Krasnystaw położony jest w południowo-wschodniej części województwa lubelskiego i zajmuje powierzchnię 4 207 ha. W 2006 r. liczba mieszkańców Krasnegostawu wynosiła 19 986 osób i od tego czasu maleje⁸. Nieznaczny wzrost liczby ludności trwał do roku 2001, od kiedy to nastąpił

⁸ Strategia Rozwoju Miasta Krasnystaw na lata 2007-2015 z długookresową prognozą do roku 2020, s. 17.

jego systematyczny spadek. Jest on spowodowany głównie ujemnym, trwałym saldem migracji (od 2002 roku) i ujemnym przyrostem naturalnym.

Po II Wojnie Światowej Krasnystaw stał się stolicą powiatu i nastąpił jego rozwój. W 1951 roku oddano do użytku Fermentownię Tytoniu, następne w latach 1969 - 1980 pojawiły się kolejne inwestycje. Powstały nowe zakłady pracy, między innymi: Zakłady Wyrobów Sanitarnych (aktualnie Cersanit IV S.A.), Zakłady Odzieżowe „Cora” (aktualnie CORA-TEX S.A.), Cukrownia Krasnystaw, nowy szpital, przychodnia zdrowia, siedziba Liceum Ogólnokształcącego i wiele innych obiektów administracyjnych, handlowych i oświatowych. Od początku lat dziewięćdziesiątych Krasnystaw jest rozwijającym się miastem, dbającym o infrastrukturę. Wybudowano krytą pływalnię, halę sportową przy Zespole Szkół Nr 1, odnowiono wszystkie jednostki oświatowe. Po wejściu Polski do Unii Europejskich odremontowano wszystkie Zespoły Szkół oraz

wybudowano przy nich nowoczesne kompleksy boisk ze sztuczną nawierzchnią, przeprowadzono rewitalizację starówki, zbudowano stadion wraz z halą sportową⁹.

Na terenie miasta występuje zabudowa jednorodzinna, wielorodzinna i zabudowa zagrodowa.

- zabudowa jednorodzinna obejmuje centralne rejony miasta: os. Rońsko, os. Rejowiecka, os. Jagiellońskie, os. Orłąt Lwowskich, os. Lubelskie,
- zabudowa zagrodowa występuje na obrzeżach miasta i obejmuje sołectwa na przedmieściach Krasnegostawu,
- zabudowa wielorodzinna obejmuje centralną część miasta i jego zachodnią oraz północno-zachodnią część.

Zabudowa wielorodzinna obejmuje zasoby mieszkaniowe Krasnostawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej oraz Towarzystwa Budownictwa

⁹ http://www.krasnystaw.pl/strona/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=163 (z 10. 11. 2015r.).

Spółecznego, a także spółdzielni: „Tempo”, „Cukrownik”, „Ceramik”, „Medyk”¹⁰.

W granicach Krasnegostawu znajduje się siedem sołectw: Przedmieście Zastawie, Kolonia Krakowskie Przedmieście, Krakowskie Przedmieście, Przedmieście Lubańki, Przedmieście Zakręcie, Kolonia Góry i Przedmieście Góry.

3.2. Podstawy formalno-prawne

W Polsce istnieje wiele przepisów prawa umożliwiających partycypację obywateli w decyzjach dotyczących alokacji publicznych środków finansowych na poziomie samorządu gminnego. Jednakże to władze samorządowe (rada gminy, rada miasta, wójt, burmistrz, prezydent) pierwotnie decydują o tym czy taka forma współdecydowania o budżecie będzie funkcjonować na terenie miasta lub gminy. Pod względem formalnym istnieją dwie możliwości

¹⁰ Strategia Rozwoju Miasta Krasnystaw na lata 2007- 2015” z długookresową prognozą do roku 2020.

wprowadzenia budżetu obywatelskiego w mieście: za pomocą uchwały rady miasta - wtedy budżet obywatelski może być realizowany rokrocznie, począwszy od roku, w którym uchwała zostaje przyjęta, oraz za pomocą zarządzenia burmistrza (lub prezydenta miasta). Wadą tego ostatniego rozwiązania jest ograniczony czas jego obowiązywania do określonego roku.

W Krasnymstawie budżet obywatelski został wprowadzony zarządzeniem¹¹ Burmistrza Krasnegostawu z dnia 5 marca 2015 r. Zarządzono przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie budżetu obywatelskiego, jako części budżetu Miasta Krasnystaw na 2016 r. Na realizację zadań związanych z tym budżetem przeznaczono 510 000 zł. Zdecydowano, że propozycje zadań do budżetu powinny być zgłaszane w imieniu co najmniej 15 mieszkańców. Natomiast możliwość głosowania zarezerwowano dla mieszkańców

¹¹ Zarządzenie Nr 29/2015 Burmistrza Krasnegostawu z dnia 05 marca 2015 roku z sprawie przeprowadzenia na terenie Miasta Krasnystaw konsultacji społecznych w sprawie Budżetu Obywatelskiego na 2016 rok.

Krasnegostawu posiadających czynne prawo wyborcze, czyli dla osób w wieku 18 lat i więcej. Zadanie weryfikacji zgłoszonych propozycji przydzielono Zespołowi Opiniującemu w składzie określonym przez to rozporządzenie. Zarządzeniem przyjęto również wzór formularza zgłoszeniowego propozycji do budżetu obywatelskiego, harmonogram czynności związanych z jego realizacją i wzór karty do głosowania.

3.3. Przygotowania do realizacji budżetu obywatelskiego

Przygotowania związane z edycją budżetu obywatelskiego w Krasnymstawie na lata 2015 / 2016 rozpoczęto w ramach projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście” już w październiku 2014 roku. Członkowie zespołu projektowego przeprowadzili pierwsze konsultacje z władzami Krasnegostawu, gdzie dyskutowano nad

procedurami budżetu obywatelskiego, wysokością kwoty budżetu, sposobami wzajemnego komunikowania się, itd. Wtedy też padła propozycja wprowadzenia budżetu obywatelskiego w formie uchwały, co miało zapewnić ciągłość i trwałość tego budżetu. Czas wyborów samorządowych w roku 2014 nie sprzyjał jednak decyzjom, a zmiany na stanowisku burmistrza i w układzie sił w radzie miasta skomplikowały wdrożenie tej opcji. Ostatecznie nowe władze wykonawcze Krasnegostawu wprowadziły budżet obywatelski zarządzeniem wyrażając nadzieję, że w następna edycja budżetu zostanie wprowadzona uchwałą rady miasta.

Powołanie Komitetu ds. monitorowania realizacji budżetu obywatelskiego w Krasnymstawie było pierwszym ważnym krokiem w ramach niniejszego przedsięwzięcia. Zakładano, że powinno istnieć ciało poza strukturami urzędu miasta, które gromadząc różne środowiska (w tym przedstawicieli władz miasta) sprawowałyby

monitoring nad działaniami związanymi z realizacją budżetu. Aktualnie nie jest to ciało analogiczne do Rady Budżetu Obywatelskiego (RBO) z Porto Allegre, ponieważ jest to struktura, która również monitorowała określone działania w ramach projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście”. Jednakże w następnych edycjach budżetu obywatelskiego ciało to powinno pełnić funkcję RBO, szczególnie, że członkowie Komitetu nabyli doświadczenie i wiedzę dotyczącą procedur budżetu obywatelskiego oraz stanowią łącznik różnych środowisk społecznych Krasnegostawu. W skład Komitetu weszło 15 osób: siedmiu przedstawicieli NGO, w tym jeden przedstawiciel Rady Seniorów, czterech radnych, dwie osoby z Urzędu Miasta Krasnystaw, dyrektor szkoły oraz przedstawiciel instytucji pomocy społecznej. Komitet pełniąc funkcję doradczą, kontrolną i oceniającą spotykał się raz na dwa miesiące. Członkowie Komitetu byli reprezentowani przez

swoich zastępców w przypadku braku możliwości osobistego uczestniczenia w spotkaniach. Za organizację spotkań Komitetu odpowiedzialny był jego przewodniczący, pełniący też funkcję nieformalnego animatora. Jego rolą było organizowanie mieszkańców, planowanie spotkań Komitetu - ustalanie terminu, godziny i miejsca, przygotowanie problemów bądź tematów wynikających z potrzeb członków Komitetów pod kątem programu spotkania, wsparcie przy organizowaniu spotkań konsultacyjnych, zajęć partycypacyjnych, edukacyjno - informacyjnych. Był on bezpośrednim "łącznikiem" pomiędzy uczestnikami projektu a koordynatorem, asystentem i ekspertami w kwestiach organizacyjno - merytorycznych.

Podczas spotkań Komitetu odbywały się konsultacje kolejnych kroków w projekcie: propozycje działań, konsultacje broszury informacyjnej, promocji budżetu obywatelskiego, zawartości stron internetowych, itd. Rozmawiano

również o różnych podejściach do realizacji budżetu obywatelskiego. Podczas spotkań okazało się, że istnieją obawy członków Komitetu negatywnego postrzegania budżetu realizowanego w poprzednim roku. Np. jedno z wybranych zadań mieszkańcy oszacowali na określoną kwotę, jednakże zadanie to okazało się „mniej popularne”, zatem na jego wykonanie przydzielono mniejszą kwotę. Z kolei podczas przygotowania do realizacji zadania remontu drogi okazało się, że inwestycja wymaga przygotowania dokumentacji technicznej, co wiąże się z dodatkowymi kosztami. Tej okoliczności mieszkańcy zgłaszający inwestycję nie przewidzieli. To pomniejszyło środki na remont i fakt ten zbulwersował radnego - autora wniosku. Sugerował on, że „taki budżet obywatelski zniechęci mieszkańców” i wywołał dyskusję nad sposobem oceny zgłaszanych projektów. Na obradach Komitetu pojawiały się głosy krytyczne wobec tej idei, ale z drugiej strony poszukiwano konsensusu wobec konkretnych rozwiązań, które

usprawniłyby wprowadzanie budżetu obywatelskiego na rok 2016. np. szukano najlepszego sposobu określenia warunków, rozpowszechnienia wymagań jakie musi spełniać wnioski do budżetu.

3.4. Działania promocyjne i edukacyjne

Budżet obywatelski jest w Polsce stosunkowo nowym zjawiskiem, dlatego wydawało się niezbędne przeprowadzenie akcji promocyjno-informacyjnej wśród mieszkańców miasta. Tę akcję podzielono na działania informacyjne oraz edukacyjne, które w Krasnymstawie trwały do lata 2015 roku. Akcja miała na celu rozpropagowanie idei budżetu obywatelskiego oraz zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w czynnościach związanych z wyłanianiem pomysłów na zadania do budżetu. Wykorzystano różne formy przekazu z myślą dotarcia do różnych grup mieszkańców. Dla osób najbardziej zainteresowanych przygotowano

broszurę informacyjną na temat istoty, historii budżetu obywatelskiego oraz sposobu realizacji budżetu w Krasnymstawie. W prasie lokalnej ukazały się również informacje przeznaczone dla szerszego grona odbiorców, poświęcone celom i istocie budżetu, kolejnych etapach jego realizacji oraz o wydarzeniach z nim związanych. Z kolei ulotki i plakaty miały zasygnalizować i powiadomić mieszkańców o realizowanym przedsięwzięciu.

Obecnie ważną rolę odgrywają elektroniczne środki przekazu, dlatego w ramach projektu utworzono stronę internetową budżetu obywatelskiego w Krasnymstawie www.budzetobywatelski.krasnystaw.pl. Oprócz pełnienia funkcji informacyjnych, na stronie utworzono forum dyskusyjne służące wymianie poglądów i zgłaszaniu propozycji oraz pomysłów do budżetu. Będzie ona służyć również w przyszłych edycjach budżetu obywatelskiego.

Oprócz stosowania pośrednich technik informacyjno-edukacyjnych realizowane były

również formy bezpośredniego przekazu. Pogadanki z młodzieżą szkolną na temat partycypacji społecznej prowadzone w szkołach (odbyły się trzy takie spotkania) miały na celu edukację obywatelską młodych osób, które w niedalekiej przyszłości powinny aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym miasta. Wartość jaką jest partycypacja społeczna i postawy z nią związane najlepiej jest kształtować u osób w młodym wieku. Ponadto informacje, które uzyskała młodzież na temat budżetu obywatelskiego w Krasnymstawie były przekazywane ich rodzicom, co również do pewnego stopnia przyczyniało się do szerzenia wiedzy na temat tej inicjatywy.

3.5. Konsultacje społeczne i wyłanianie pomysłów na zadania do budżetu

W ramach budżetu obywatelskiego ważne są bezpośrednio spotkania mieszkańców dzielnic miasta, osiedli oraz grup i środowisk społecznych

bądź ich reprezentantów. Do istoty budżetu partycypacyjnego należy dyskusja publiczna o potrzebach środowisk miejskich i sposobach ich zaspakajania, dyskusja na temat różnych propozycji i o projektach służących poprawie jakości życia w mieście.

Konsultacje społeczne zaplanowano jako drugi etap projektu, którego celem było nie tylko umożliwienie wyłonienia propozycji do budżetu obywatelskiego, wstępne ustalenie hierarchii ich ważności ale także stworzenie forów do dyskusji na temat potrzeb mieszkańców i sposobów ich realizacji. Konsultacje miały formę grup dyskusyjnych, gdzie wykorzystywane były techniki dyskusji, jak np. brain storming. Zorganizowano siedem grup, w których uczestniczyło po 15 osób reprezentujących różne środowiska i obszary miasta, w tym trzy grupy reprezentujące różne kategorie społeczne: grupa składająca się z młodzieży, grupa osób starszych (np. z Klubu Seniora) i grupa składająca się z przedstawicieli

różnych ośrodków pomocy społecznej, która miała za zadanie wyłonienie pomysłów na zadania dotyczące osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ponadto przeprowadzono dyskusje w czterech grupach reprezentujących główne obszary miasta Krasnegostawu.

W trakcie dyskusji, zależnie od składu grup, dyskutanci definiowali specyficzne dla siebie potrzeby. Oczekiwania młodzieży dotyczyły przeważnie sportu i rozrywki. Przedstawiono pomysły, m.in. na budowę siłowni na wolnym powietrzu, sfinansowanie stypendiów za szczególne osiągnięcia sportowe, czy też na organizację koncertu w Krasnymstawie (wymieniano różnych wykonawców). Uczestnicy zapowiedzieli zgłoszenie niektórych z nich do budżetu obywatelskiego na 2016 r. jednakże tylko jeden z nich został zgłoszony i znalazł się na karcie do głosowania („Budowa siłowni zewnętrznej dla dzieci, młodzieży i dorosłych wraz z ułożeniem

odpowiedniej nawierzchni i ogrodzeniem”). Osoby starsze wyrazili potrzeby charakterystyczne dla tej kategorii wiekowej, m.in. związane z zainstalowaniem oświetlenia ulicznego w kilku punktach miasta, ustawienie przy wybranych ulicach. Wśród propozycji projektowych znalazły się projekty „twarde” i „miękkie” np. sfinansowanie wydarzeń z okazji dni seniora (tzw. „Senioriada”). Reprezentanci osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zaproponowali m.in. zorganizowanie zawodów sportowych dla osób niepełnosprawnych, zorganizowanie turnusu rehabilitacyjnego dla niepełnosprawnych i budowę fragmentu trybuny dla osób niepełnosprawnych na stadionie miejskim. Z kolei grupy konsultacyjne składające się z przedstawicieli określonych obszarów miasta koncentrowały się na poprawie infrastruktury komunikacyjnej postulując remont dróg i chodników oraz budowę infrastruktury związanej z wypoczynkiem dzieci (budowa placów zabaw na osiedlach) i dorosłych (budowa miejsca

na grill, ustawienie wiaty, ławek, zamontowanie oświetlenia) itp. Uczestnikom trudno było ustalić hierarchię potrzeb i ważność poszczególnych projektów (wszystkie zadania są ważne), twierdzili oni, że potrzeby miasta są bardzo duże, natomiast środki finansowe są niedostateczne. Czasami pomysły uczestników dyskusji przekraczały wysokość kwoty przeznaczonej na realizację zadań z budżetu obywatelskiego, wtedy przychodziła refleksja, że kwota ta jest skromna. Uczestnikom trudno było oszacować wartość proponowanych rozwiązań, tylko pojedyncze osoby miały doświadczenie w szacowaniu tychże kosztów nabyte w pracy zawodowej. Część osób nie miała wiedzy na temat stosunków własnościowych terenu i obiektów znajdujących się w mieście proponując rozwiązania np. leżące poza możliwościami finansowania ich z budżetu miasta (np. część drogi powiatowej). Zastanawiano się nad kwestią, czy jest możliwe finansowanie inwestycji z budżetu miasta na terenie leżącym w granicach spółdzielni

mieszkańców itp. Jednakże bezsprzeczną wartością tych spotkań było stworzenie forum obywatelskiego mającego na celu dyskusję oraz wzajemne uczenie się odpowiedzialności za współdecydowanie. To mieszkańcy nawzajem tłumaczyli sobie pewne rozwiązania i szukali najlepszego wyjścia.

3.6. Sformułowanie zadań do budżetu obywatelskiego na rok 2016 i głosowanie

Konsultacje społeczne i aktywność mieszkańców miasta przyniosły efekty w postaci 18 zgłoszonych przedsięwzięć do budżetu obywatelskiego na 2016 rok. Nie wszystkie propozycje ostatecznie znalazły się na liście do głosowania. Zanim to nastąpiło Zespół Opiniujący przy urzędzie miasta w składzie określonym przez rozporządzenie Nr 29/2015 Burmistrza Krasnegostawu dokonał ich weryfikacji. Ostatecznie na liście do głosowania znalazło się 13

zgłoszeń. Do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zostało wybranych 7 zadań.

Zadania wybrane do realizacji w Krasnymstawie na 2016 r.

- „Urządzić - zbudować nowoczesny plac zabaw dla dzieci wraz z małym skwerkiem ogólnodostępnym dla mieszkańców na Osiedlu Rońsko” - 434 uzyskanych głosów.
- „Chodnik na ulicy Zawieprze od mostu w kierunku oczyszczalni ścieków” - 317 głosów.
- „Budowa siłowni zewnętrznej dla dzieci, młodzieży i dorosłych wraz z ułożeniem odpowiedniej nawierzchni i ogrodzeniem w Centrum Sportowo Rekreacyjnym w Krasnymstawie” - 314 głosów.
- „Budowa kanalizacji deszczowej w dolnym odcinku drogi do wysypiska (nr ewid. 17) u zbiegu z ulicą Krakowskie przedmieście” - 307 głosów.

- „Budowa chodnika na ulicy Poniatowskiego od skrzyżowania z ulicą Okrzei do skrzyżowania z ulicą Królowej Jadwigi”.
- „Budowa i wyposażenie nowoczesnego placu zabaw dla dzieci z miejscami do odpoczynku i rekreacji dla dorosłych na ulicy Szarych Szeregów - 194 głosy”.
- „III Krasnostawska Senioriada 2016” -150 głosów.

Głosowanie nad propozycjami do budżetu obywatelskiego trwało od 16 września do 15 października 2015 r. Mieszkańcy Krasnegostawu oddawali głosy do urny znajdującej się w budynku urzędu miasta. Niestety władze miasta nie skorzystały z trybu zaproponowanego w projekcie, w którym przewidziano organizację większej ilości punktów do głosowania (m.in. w szkołach) oraz możliwość głosowania za pośrednictwem internetu i drogą pocztową. W głosowaniu oddano 2607

głosów, z których 2456 było ważnych a 151 nieważnych.

4. Budżet Partycypacyjny w Gminie Rejowiec Fabryczny

4.1. Charakterystyka gminy

Gmina Rejowiec Fabryczny posiada charakter rolniczy podobnie jak zdecydowana większość gmin województwa lubelskiego. Swój samodzielny byt rozpoczęła w lipcu 1991 roku. Po oddzieleniu się od miasta Rejowiec Fabryczny stała się najmłodszą jednostką terytorialną województwa. Gospodarka gminy, oprócz rolnictwa, bazuje również na leśnictwie. Użytki rolne zajmują 62% ogólnej powierzchni, na których dominują uprawy zbóż, ziemniaków i roślin pastewnych. Natomiast w produkcji zwierzęcej przeważa hodowla trzody chlewnej.

Mieszkańcy gminy pracują nie tylko w rolnictwie, wielu z nich dojeżdża do pracy do pobliskich miejscowości: do Rejowca Fabrycznego, Chełma, a nawet do Lublina. Charakter gminy, szczególnie północna i zachodnia jej część, znajduje się na obrzeżach Pawłowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz w dolinie Wieprza i Kanatu Wieprz-Krzna, co umożliwia rozwój działalności agroturystycznej. Jednak w niewielkim zakresie świadczą oni usługi agroturystyczne.

Na terenie gminy eksploatuje się również złoża margli, opoki, ziemi krzemionkowej, gliny, iłó, piasków kwarcowych i torfów. Z zasobów tych korzysta położona w Rejowcu Fabrycznym Cementownia "Rejowiec" SA., która również daje pracę m.in. mieszkańcom gminy.

Gmina liczy około 4500 mieszkańców zamieszkujących 15 wsi: Krzywowola, Pawłów, Krasne, Józefin, Zalesie Krasieńskie, Gołąb, Toruń, Liszno, Liszno - Kolonia, Leszczanka, Zalesie

Kańskie, Kanie, Wólka Kańska, Wólka Kańska - Kolonia, Kanie - Stacja¹².

Głównym ośrodkiem gminnym jest miejscowość Pawłów, który dawniej był siedzibą gminy. Pawłów znany jest z tradycji rzemieślniczych, szczególnie garncarskich. Kultuwyuje się tu ginące zawody. Co roku w sierpniu odbywa się tu Jarmark Pawłowski - Ginące Zawody. W pawłowskim Domu Kultury znajduje się Izba Garncarstwa i Izba Bednarstwa¹³.

4.2. Podstawy formalno-prawne

Wiejskim odpowiednikiem budżetu partycypacyjnego jest fundusz sołecki¹⁴. Na fundusz sołecki składają się pieniądze gminy zagwarantowane na wykonanie przedsięwzięć

¹² <http://www.ug.rejowiec.pl/> (z 22. 12. 2015r.).

¹³ http://polskaprowincja.pl/index.php/defaultgmina/category/gmina_rejowiec_fabryczny (z 22. 12. 2015r.).

¹⁴ P. Sobiesiak-Penszko, Wiejskie budżety obywatelskie, „Analiza” 2014 / 4, Instytut Obywatelski, s. 1.

służących poprawie warunków życia mieszkańców. W odróżnieniu od miejskich budżetów obywatelskich, podstawą funkcjonowania budżetów wiejskich jest ustawa z 2009 r. o funduszu sołeckim, znowelizowana w lutym 2014 r. Ustawa ta definiuje ogólne cele, jakim mają służyć wydatkowane pieniądze, oraz tryb, w którym mogą być przekazywane. O utworzeniu funduszu sołeckiego decyduje rada gminy w drodze uchwały.

Rada Gminy Rejowiec Fabryczny przyjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki 19 marca 2013 r. dając podstawę do realizacji budżetu obywatelskiego¹⁵.

Algorytm, według którego oblicza się wielkość środków przypadających na poszczególne sołectwa określa ustawa. Sołectwa decydują o przeznaczeniu pieniędzy na projekty mieszkańców, które powinny mieścić się w zadaniach własnych

¹⁵ Uchwała Nr XXXI/175/2013.

gminy. W istocie budżet obywatelski w gminie polega na realizacji szeregu budżetów sołeckich, w sołectwach podlegających danej jst. Problemem jest rozdrobnienie środków, które wpływają na efektywność budżetów, szczególnie w biednych gminach i małych sołectwach.

Z zapisów ustawy o funduszu sołeckim wynika, że zasady realizacji budżetu obywatelskiego na wsi nie różnią się istotnie od przyjmowanych w regulaminach miejskich budżetów obywatelskich. Różnice między budżetem obywatelskim na wsi i w mieście są techniczne. Na przykład art. 5. pkt. 2 ustawy zakłada, że wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Następnie jest on przekazywany radzie gminy, a po jego akceptacji gmina wykonuje zaproponowane inwestycje.

4.3. Przygotowania do realizacji budżetu obywatelskiego

W październiku 2014 r. członkowie zespołu projektowego spotkali się z przedstawicielami władz samorządowych Gminy Rejowiec Fabryczny, w tym z wójtem gminy. Na spotkaniach omawiano założenia i cele projektu. Owocne i dające wiele do myślenia okazało się pierwsze spotkanie Komitetu ds. monitorowania realizacji budżetu partycypacyjnego w Gminie Rejowiec Fabryczny, do którego weszli częściowo sołtysi. Wśród nich dominowały kobiety. Spotkanie ujawniło różnorodność opinii i problemy wiążące się z realizacją budżetów sołeckich. Czasami postawy sceptyczne członków Komitetu mieszały się z podejściem entuzjastycznym. Od początku ujawniły się rozbieżne interesy przedstawicieli poszczególnych wsi, co wynika ze specyfiki budżetu obywatelskiego w gminie wiejskiej, który jest w zasadzie zatowiszowany na „minibudżety”

dedykowane poszczególnym wsiom. Nie znalazł poparcia pomysł, który wyszedł od członków zespołu projektowego, aby w niektórych przypadkach łączyć skromne środki sołectw w realizacji wspólnych inwestycji, co dopuszcza ustawa o funduszu sołeckim. Okazało się, że niskie środki finansowe, wynoszące przeważnie od kilku do kilkunastu tysięcy złotych, powodują niechęć do współpracy (trudno „dzielić się biedą”). Stąd też np. wynikły problemy z budową drogi do cmentarza, który obejmuje swoim zasięgiem kilka wsi. Ponadto, podczas rozmów w łonie członków Komitetu okazało się, że czasami plany inwestycyjne gminy są przedstawiane sołtysom tylko do akceptacji i są one finansowane z budżetów sołeckich.

Na pierwszych spotkaniach Komitetu dyskutowano o sposobach realizacji zaplanowanych działań promocyjnych, edukacyjnych i związanych z konsultacjami społecznymi. Uczestnicy opiniowali i służyli głosem doradczym przy tworzeniu m.in.

ulotek, broszury informacyjnej i strony internetowej. Dyskutowano nad treścią ulotek oraz treścią i formą strony internetowej, ustalono, że broszury informacyjne na temat budżetu obywatelskiego w Rejowcu Fabrycznym i Krasnymstawie powinny być wydane osobno dla każdej jst. Następnie zaakceptowano harmonogram działań na najbliższe miesiące.

Pod względem organizacyjnym Komitet w gminie Rejowiec Fabrycznym funkcjonował podobnie jak Komitet krasnostawski. Za organizację spotkań odpowiedzialny był jego przewodniczący pełniąc też funkcję nieformalnego animatora. Do udziału w Komitecie zaproszono mieszkańców gminy, lokalnych liderów pełniących różne role społeczne i zawodowe: dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, dwóch dyrektorów szkół, po jednym przedstawicielu Gminnego Ośrodka Kultury, policji, Urzędu Gminy w Rejowcu Fabrycznym, czterech sołtysów i trzech radnych.

4.4. Działania promocyjne i edukacyjne

Można było zaobserwować, że wiedza na temat partycypacji publicznej wśród mieszkańców gminy Rejowiec Fabryczny nie jest powszechna, a zaangażowanie w sprawy społeczne skupia się obecnie na działalności kół gospodyń wiejskich, w ochotniczych strażach pożarnych i w nielicznych stowarzyszeniach wiejskich. Pewną rolę środowiskową zaczynają odgrywać świetlice wiejskie jako miejsca spotkań towarzyskich. Motywatorami do działania w środowisku wiejskim są nieliczni liderzy, np. sołtysi i radni, nauczyciele, pracownicy ośrodków kultury, itd. Jednak chęć do działania wykazuje zawsze mniejszość przy biernej postawie większości mieszkańców.

Działania promocyjne i edukacyjne w gminie odbywały się na podobnych zasadach jak w Krasnymstawie. Rozpoczęto je już na początku 2014 r. i trwały one do połowy roku. Akcja miała na celu rozpropagowanie idei budżetu obywatelskiego

oraz zachęcenie mieszkańców do uczestnictwa w czynnościach związanych z wyłanianiem pomysłów na zadania do budżetu. W prasie lokalnej ukazało się 12 informacji poświęconych celom i istocie budżetu obywatelskiego, kolejnych etapach jego realizacji oraz o wydarzeniach z nim związanych, rozpowszechniono broszurę informacyjną dotyczącą sposobu realizacji budżetu obywatelskiego w Gminie Rejowiec Fabryczny, wykonano i dokonano kolportażu ulotek oraz plakatów promujących budżet obywatelski. Analogicznie jak w Krasnymstawie - utworzono stronę internetową, która służy informowaniu o celach i etapach realizacji budżetu obywatelskiego oraz utworzone zostało forum dyskusyjne służące wymianie poglądów, dyskusji i zgłaszaniu propozycji oraz pomysłów (<http://budzetobywatelski.ug.rejowiec.pl/>).

W gminie, oprócz stosowania pośrednich technik informacyjno-edukacyjnych, realizowane były również formy bezpośredniego przekazu.

Przeprowadzono działania edukacyjne w formie otwartych wykładów i dyskusji panelowych zorganizowanych dla mieszkańców z przedstawicielami samorządów i ekspertami zajmującymi się tematem budżetu partycypacyjnego. W czerwcu i lipcu 2015 r. odbyły się w sołectwach trzy spotkania z przedstawicielami różnych grup społecznych, w których uczestniczyło po 30 osób.

4.5. Konsultacje społeczne i wyłanianie pomysłów na przedsięwzięcia

Dotychczas spotkania wiejskie nie cieszyły się zbyt dużym zainteresowaniem i zaangażowaniem mieszkańców. Wydaje się, że ten ważny etap każdego budżetu obywatelskiego polegający na generowaniu pomysłów, dyskusji, wymianie poglądów itp. w wiejskich budżetach ogranicza się do minimum określonym przez ustawę o funduszu sołectkim. Zatem cały proces konsultacji i uchwalenia wniosku dotyczącego przedsięwzięć

przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa, odbywa się w ciągu jednego zebrania wiejskiego, co zubaża ideę partycypacji obywatelskiej.

Aby poszerzyć udział społeczności wiejskich w procesie podejmowania decyzji, zaplanowano osobne konsultacje społeczne w ramach projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście”. Miały one charakter grup dyskusyjnych prowadzonych przez moderatora (w przyszłości powinny być prowadzone przez osobę zamieszkuje daną wieś, np. jednego z jej liderów). Stanowiły „fora” do dyskusji na temat potrzeb mieszkańców wsi i sposobów ich realizacji. Ich celem było umożliwienie wyłonienia propozycji do budżetów sołeckich i wstępne ustalenie hierarchii ich ważności. Zorganizowano siedem grup, w których uczestniczyło zwykle po około 15 osób zamieszkujących poszczególne sołectwa gminy Rejowiec Fabryczny, w tym jedna z grup dyskusyjnych reprezentowana była głównie przez

przedstawiciele organizacji pozarządowych. Wśród uczestników konsultacji społecznych byli również sołtysi, radni i inni liderzy społeczności wiejskich. W konsultacjach częściej brały udział kobiety niż mężczyźni, prawdopodobnie ci ostatni byli bardziej zajęci pracami polowymi. Martwiło jednak słabe zaangażowanie młodzieży do lat 25.

Dyskusje charakteryzowały się dużym ożywieniem, chętnie rozmawiano o problemach nurtujących mieszkańców, które głównie wiązały się z brakiem pracy, małą opłacalnością produkcji rolnej, czasami z ubóstwem i barakiem perspektyw dla młodzieży. W niektórych grupach zauważono problem niskich kwot przypadających z funduszu sołeckiego na daną wieś, które nie mogą pokryć potrzeb inwestycyjnych. Niektórzy dyskutanci spodziewali się, iż w ramach realizowanego projektu zostaną zwiększone środki do wydania na inwestycje wiejskie, co wprowadziło nerwową atmosferę. Jednak zdecydowana większość uczestników konsultacji pozytywnie odniosła się do

możliwości wspólnego wyłonienia i przedyskutowania pomysłów na przedsięwzięcia do realizacji na obszarze sołectwa.

Wśród prezentowanych pomysłów na przedsięwzięcia większość stanowiła tzw. „projekty twarde”, w tym część z nich znacznie przekraczała wydzielone danej wsi środki finansowe. Do nich można zaliczyć remont lub budowę odcinka drogi lub chodnika, czy też budowę przydrożnego oświetlenia. W trakcie dyskusji zdawano sobie sprawę z tego, iż są to projekty, które mogą zrealizować jedynie władze gminy lub powiatu, zatem należy składać takie propozycje bezpośrednio właściwym organom. Dyskutanci proponowali również mniejsze inwestycje skierowane głównie na polepszenie warunków do wspólnego spędzania czasu, aktywności kulturalnej i sportowej. Przede wszystkim ważne było doposażenie już istniejących świetlic. Część z nich jest wykonanych z kontenerów, w których brakuje wielu elementów wyposażenia, jak np. kuchnia,

lodówka, sztuce, komputery wraz z internetem, gry, stół do tenisa stołowego, itp. W związku z tym zgłaszano potrzebę zakupu tych urządzeń oraz wykonanie jeszcze innych inwestycji takich jak: siłownia na wolnym powietrzu, wiata na grill wraz z grillem i niezbędnymi sprzętami, budowa i (lub) wyposażenie placu zabaw dla dzieci. Dyskutanci często zapominali o możliwości realizacji ze środków funduszu sołeckiego tzw. „projektów miękkich”. Z drugiej strony, wydaje się, że na obecnym etapie ważniejsze jest dla nich zaspokojenie potrzeb „infrastrukturalnych” wsi, dopiero po ich zaspokojeniu przyjdzie kolej na finansowanie innych przedsięwzięć. Tym niemniej moderator dyskusji przypominał o projektach miękkich. Idąc za sugestią uczestnicy konsultacji zgłaszali takie propozycje jak: wspólna wycieczka do kina lub teatru, organizacja dyskotek i zawodów sportowych, kurs nauki gry na instrumentach, itp.

4.6. Sformułowanie zadań do budżetu obywatelskiego na rok 2016 i głosowanie

W sierpniu i we wrześniu 2015 r. w każdej wsi odbyły się zebrania wiejskie gdzie - zgodnie z ustawą o funduszu sołectkim - sformułowano przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectw w roku 2016 i odbyły się głosowania nad tymi propozycjami. Zostały one zawarte w postaci wniosków przedsięwzięć do realizacji wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. W sumie we wszystkich sołectwach w głosowaniu wzięło udział 268 osób. W 15 sołectwach wybrano 56 zadań do wykonania na rok 2016 za kwotę 226 712 zł. Przeważnie wybierano przedsięwzięcia charakteryzujące się niskimi kosztami, wśród nich dominowały zakupy wyposażenia świetlic wiejskich, koszty ich utrzymania, doposażenie placów zabaw, drobne zakupy takie jak: zakup dresów dla drużyny piłkarskiej. Znaczna część zadań dotyczyła

wykonania infrastruktury wiejskiej, np. ułożenie fragmentu chodnika, wykonie ogrodzeń, inwestycje w drogi wiejskie. Nie zabrakło również „projektów miękkich” takich jak: organizacja festynów, pikników rodzinnych, organizacja spotkania rencistów i emerytów. Dalsza procedura związana z zatwierdzaniem wniosków i realizacją przyjętych zadań należała do władz samorządowych Gminy Rejowiec Fabryczny.

Liczba osób uczestniczących w głosowaniach w poszczególnych sołectwach¹⁶

- Leszczanka - 17 osób
- Krzywowola - 16 osób
- Pawłów - 25 osób
- Kanie - 19 osób
- Toruń - 17 osób
- Krasne - 8 osób
- Zalesie - 12 osób
- Gołąb - 17 osób

¹⁶ Na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Gminy Rejowiec Fabryczny

- Zalesie Krasieńskie - 8 osób
- Józefin - 21 osób
- Wólka Kańska - 26 osób
- Wólka Kańska-Kolonia - 17 osób
- Kanie-Stacja - 18 osób
- Liszno - 25 osób
- Liszno-Kolonia - 19 osób

Mimo, że ten etap realizacji budżetu obywatelskiego w gminie wiejskiej jest uregulowany przepisami ustawy, to członkowie zespołu projektowanego zaproponowali na spotkaniu Komitetu ds. monitorowania realizacji budżetu partycypacyjnego rozwiązania, które nie kolidując z jej zapisami mogłyby przyczynić się do większej demokratyzacji procesu realizacji budżetu sołectkiego. Zauważywszy, że głosowania na zebraniach sołectkich na propozycjami mieszkańców odbywają się w sposób jawny, proponowano aby głosowania odbywały się w sposób tajny, ponadto wszczęto dyskusję nad

zapewnieniem udziału osób niepełnosprawnych w głosowaniu. Tajność głosowania mogłaby zapewnić możliwość oddawania głosów do „urny”, która byłaby wystawiona na określony czas w miejscu spotkań rady sołeckiej. Jednakże większości członków Komitetu sceptycznie podeszła do tego rozwiązania, tylko niektórzy członkowie zauważyli w tym słuszny sposób postępowania. Nie podano jasnych uzasadnień tej niechęci, wydaje się, że górę wzięły „przyzwyczajenia”.

5. Postrzeganie budżetów partycypacyjnych w Krasnymstawie i Gminie Rejowiec Fabryczny - analizy wyników badań

5.1. Opinie i postawy lokalnych liderów

Opinie lokalnych liderów, zarówno z Krasnegostawu, jak i z Gminy Rejowiec Fabryczny,

na temat budżetów obywatelskich zebrano podczas czterech sesji dyskusyjnych (zogniskowane wywiady grupowe), w których uczestniczyło po około 8 osób.

Większość uczestników dyskusji przyznała, że ważna dla mieszkańców jest możliwość współudziału w decydowaniu o sprawach publicznych, przy czym różnie uzasadniano tę opinię. Wskazywano, że pewien rodzaj demokracji bezpośredniej, który wiąże się z budżetem obywatelskim jest uzupełnieniem dla demokracji przedstawicielskiej (rada gminy, rada miasta), a nawet jest niezbędny ponieważ *„nieraz ci, którzy zostają wybierani zapominają o mieszkańcach”*. Wtedy sami mieszkańcy podejmują własne inicjatywy. Według innej opinii, władze samorządowe czasami decydują o realizacji niepotrzebnych inwestycji *„za wielkie pieniądze”*. W tym przypadku lepsze są decyzje mieszkańców, ponieważ gwarantują akceptację społeczną dla określonych przedsięwzięć. Możliwość

uczestniczenia w podejmowaniu decyzji daje satysfakcję mieszkańcom i poczucie podmiotowości, szczególnie gdy dany projekt zostaje przeznaczony do realizacji („*mieszkańcy czują się bardziej potrzebni*”).

Zagrożeniem dla budżetów obywatelskich mogą być jednak negatywne postawy społeczne niektórych jednostek i grup mieszkańców. Liderzy z Gminy Rejowiec Fabryczny byli krytyczni wobec postaw mieszkańców dotyczących spraw publicznych, wskazując na „*skłonność do rozliczania*” na zebraniach wiejskich, brak woli do uczestnictwa w spotkaniach („*trzeba ich wyciągać na przymus*”), itp. Niektórzy dyskutanci z Krasnegostawu twierdzili, iż motywem uczestnictwa w decydowaniu o sprawach publicznych jest interesowność („*jeśli ktoś z tego coś ma, to wtedy jest zainteresowanie*”). Ta interesowność może powodować dezintegrację i niechęć do działania „za darmo”.

Pożądanym skutkiem realizacji budżetów obywatelskim w Polsce i na świecie jest wzrost aktywności obywatelskiej powiązany ze wzrostem integracji społecznej, poprawą jakości życia mieszkańców, wzrostem zaufania do siebie i do władz samorządowych. Aktywność ta zaczyna się w momencie poszukiwania poparcia dla pomysłów, gdzie konieczne jest zaangażowanie sąsiadów i współmieszkańców. Jeden z dyskutantów relacjonował: *„po prostu idę gdzie jest jakaś grupa, której zależy żeby coś zrobić, zmienić, coś zbudować. Wtedy musi ktoś, po prostu wziąć to w swoje ręce”*. Możliwość działania na rzecz wspólnych projektów wpływa na rozwój relacji międzyludzkich w mieście, gdzie w ostatnich dekadach ukształtował się anonimowy typ relacji społecznych, niwelujący więzi społeczne. Sam budżet obywatelski nie wzmocni tych więzi ale jest jednym z elementów integrujących. Kolejnym kluczowym momentem procedury budżetu obywatelskiego jest wybór przedsięwzięć do

realizacji, podczas którego ujawnia się „wola ludzi”. Jeden z dyskutantów (Gmina Rejowiec Fabryczny) zauważył, że *„przy dzieleniu [środków finansowych] zwiększa się świadomość mieszkańców na temat tego, że mają wpływ na to jak budżet zostaje podzielony...”*. Niewątpliwą zaletą budżetu obywatelskiego jest fakt, iż mieszkańcy uczą się tego, w jaki sposób zarządzać środkami publicznymi. Większość zainteresowanych budżetem nie ma jeszcze wyrobionego zdania na temat efektywności wydzielonych środków finansowych (*„Nie wiemy, czy 500 tysięcy, to duży budżet, czy mały”*). W Krasnymstawie niektórzy dyskutanci zauważali, że nie są to duże pieniądze, jednakże byli świadomi tego, że obecnie jest czas na naukę (*„Na razie, to trzeba zaczynać od małych kroczków żeby się nauczyć”*).

W gminie wiejskiej sytuacja jest nieco inna, relacje międzyludzkie na wsi nie są anonimowe, jednakże wydaje się, że są tu większe bariery mentalne. Zdaniem dyskutantów z Gminy Rejowiec

Fabryczny aktywność mieszkańców wsi trzeba stymulować, ponieważ angażują się wąskie grupy przy bierności większości mieszkańców. *„Ja wiem do kogo mam iść - twierdził jeden z nich - a do kogo nie pójdę. Bo jak raz byłem i drugi, i nic, to trzeci raz nie idę”*. Jednakże, zdaniem dyskutantów taka forma jak budżet obywatelski (sołtecki), może w przyszłości spowodować większe zaangażowanie społeczności wiejskich, jeżeli mieszkańcy przekonają się, że ich działania przyniosą pozytywny skutek. Przeszkodą mogą być niskie kwoty wydzielane z funduszu sołteckiego, szczególnie w niewielkich sołectwach (kilka tysięcy złotych), które zniechęcają do większego zaangażowania.

Budżet obywatelski jest jedną z form współdziałania obywatelskiego, która łączy grupy mieszkańców w realizacji określonego pozytywnego celu. Dyskutanci wymieniali takie inicjatywy jak: inicjatywa grupy mieszkańców wokół remontu drogi, inicjatywa budowy

osiedlowego parkingu, itp. Jednocześnie część uczestników zauważyła, że w dalszym ciągu istotnym motywem skupiania się we współdziałaniu są czynniki negatywne: *„Ludzie bardziej preferują zjednoczyć się przeciwko czemuś. Lepiej jest przeszkadzać, jak coś zrobić”*. W tym kontekście „efekt budżetu obywatelskiego” jest ważnym czynnikiem, który może wpływać na zmiany postaw mieszkańców.

W dyskusjach czasami pojawiały się głosy wskazujące na niechęć niektórych radnych wobec wyłaniania przedsięwzięć metodą budżetu obywatelskiego, co może wpływać na zaufanie do władz samorządowych. Z drugiej strony wskazywano, że budżet obywatelski jest narzędziem promocji niektórych lokalnych działaczy politycznych. Dyskutanci nie wskazali jednoznacznie, na ile forma budżetu obywatelskiego wpływa na wzrost zaufania do władz samorządowych. Wydaje się, że jest to zbyt

nowe zjawisko aby móc to jednoznacznie zdefiniować.

Część uczestników wywiadów wyraziła również sceptycyzm w kwestii współpracy różnych środowisk w celu realizacji budżetów obywatelskich wskazując na przewagę wśród mieszkańców postaw egoistycznych, niechęci do angażowania się w sprawy ogółu, interesowność, itp. które mogą być przeszkodą dla współpracy w przyszłości. Jak zauważył jeden z dyskutantów z Krasnegostawu - powodzenie idei budżetu obywatelskiego w przyszłości będzie uzależnione od wzrostu praktycznej wiedzy (doświadczenia) na temat tej metody podejmowania decyzji, wzrostu społecznego zaufania oraz zauważenia realnych, pozytywnych skutków, które niesie realizacja przedsięwzięć wykonywanych w ramach budżetu obywatelskiego.

5.2. Opnie i postawy mieszkańców miasta i gminy

Opnie i postawy mieszkańców Krasnegostawu i gminy Rejowiec Fabryczny na temat budżetów obywatelskich zbadano przy pomocy ankiety przeprowadzonej w listopadzie i grudniu 2015 r. Ogólnie rzecz biorąc zdecydowana większość ankietowanych pozytywnie odniosła się do tej dosyć nowej w życiu publicznym formy zaangażowania obywatelskiego. Spośród badanych mieszkańców Krasnegostawu, ponad połowa (57%) słyszała o budżecie obywatelskim, 36% niewiele o nim słyszało, a jedynie 7% respondentów w ogóle nie miało wiedzy na ten temat. Mieszkańcy wsi znacznie częściej słyszeli o funduszu sołectkim, który jest formą budżetu obywatelskiego (98% respondentów). Może to wynikać z faktu, że budżet ten funkcjonuje w gminie Rejowiec Fabryczny od kilku lat i jest wydarzeniem zauważalnym w małych społecznościach wiejskich.

Jednym z głównych celów budżetów obywatelskich jest to, że daje on możliwość

współdecydowania w sprawach, które dotyczą bezpośrednio mieszkańców. Okazuje się, że to jest dla nich ważne. Na pytanie, czy *dobrą rzeczą jest umożliwienie mieszkańcom składanie swoich propozycji inwestycji albo innych przedsięwzięć (np. budowa placu zabaw lub organizacja festynu), które następnie po ich przegłosowaniu przez mieszkańców są realizowane przez władze samorządowe?* - zdecydowana większość respondentów odpowiedziała pozytywnie. Mieszkańcy gminy Rejowiec Fabryczny bardziej zdecydowanie wyrazili swoje zdanie odpowiadając „tak” - 86% i „raczej tak” - 14%. Natomiast respondenci z Krasnegostawu na „tak” odpowiedzieli w 61% i „raczej tak” - 38%. W pojedynczych przypadkach odpowiadano negatywnie.

W budżecie partycypacyjnym liczą się również efekty społeczne, który on niesie, czyli wzrost aktywności i integracji społecznej, wzrost zaufania mieszkańców do siebie nawzajem i do

władz samorządowych. Opinie wobec wszystkich tych aspektów były pozytywne. Mieszkańcy gminy Rejowiec Fabryczny (F) częściej niż mieszkańcy z Krasnegostawu (K) wyrażali opinie zdecydowanie pozytywne („tak”).

Efekty społeczne budżetów partycypacyjnych w opinii mieszkańców

Wyszczególnienie	Tak		Raczej tak		Raczej nie		Nie		Trudno powiedzieć	
	K	R	K	R	K	R	K	R	K	R
Wzrost aktywności mieszkańców	51 %	78 %	43 %	22 %	1 %	0 %	1 %	0 %	4 %	0 %
Większa integracja mieszkańców	36 %	73 %	53 %	25 %	3 %	0 %	2 %	0 %	6 %	3 %
Wzrost zaufania do siebie	41 %	72 %	46 %	25 %	5 %	2 %	3 %	0 %	5 %	1 %
Wzrost zaufania do władz	46 %	72 %	39 %	25 %	6 %	1 %	2 %	0 %	6 %	2 %

5.3. Ocena członków Komitetów ds. monitorowania realizacji budżetów partycypacyjnych

Podstawą oceny działań związanych z realizacją projektu „Wprowadzenie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście” była opinia członków Komitetów ds. monitorowania realizacji budżetów partycypacyjnych z Krasnegostawu i Gminy Rejowiec Fabryczny wyrażona w ankiecie. Wszyscy pozytywnie odnieśli się do realizowanych działań w ramach projektu i w ramach procedur budżetów obywatelskich. Przeważnie dobrze i bardzo dobrze ocenili oni przebieg posiedzeń danego Komitetu ds. monitorowania realizacji budżetu obywatelskiego. Również najczęściej dobrze ocenili działania promocyjno-informacyjne i edukacyjne prowadzone w ramach projektu, na które składały się m.in. ulotki, plakaty, informacje w prasie,

pogadanki z młodzieżą szkolną na temat partycypacji społecznej i inne. Pozytywnie oceniono strony internetowe budżetu obywatelskiego, w pojedynczych przypadkach oceniono je jako przeciętne. Dobrze i bardzo dobrze oceniono przebieg konsultacji społecznych, na których dyskutowano o potrzebach lokalnej społeczności i wyłaniano pomysły na przedsięwzięcia do zrealizowania w ramach budżetów. Podobnie pozytywnie oceniono procedury weryfikacji projektów obywatelskich i głosowanie nad propozycjami do budżetu w Krasnymstawie i Gminie Rejowiec Fabryczny.

Na posiedzeniach Komitetów nie tylko omawiano bieżące działania realizowane w ramach projektu ale także ścierały się opinie dotyczące problemów lokalnych. Według prawie wszystkich członków obu Komitetów takie ciało jak Komitet ds. monitorowania realizacji budżetów partycypacyjnych powinien funkcjonować przy realizacji kolejnych edycji budżetów (jedynie w

Krasnymstawie jeden członek Komitetu nie udzielił na to pytanie odpowiedzi).

Podsumowanie i wnioski

Podstawowym i kluczowym kryterium wyróżniającym budżet obywatelski od innych praktyk angażujących mieszkańców jest, według badaczy tego zjawiska społecznego (G. Allegretti, S. Baierle, G. Baiocchi, Y. Cabannes, Y. Sintomer), publiczna dyskusja mieszkańców na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach lub forach. Mieszkańcy spotykają się przynajmniej raz w całym cyklu realizacji budżetu obywatelskiego. Takiego forum nie mogą zastąpić inne ciała polityczne jak np. rada miasta lub rada osiedla oraz inne formy nie pozwalające mieszkańcom na wymianę poglądów (np. ankieta)¹⁷. Tymczasem z obserwacji

¹⁷ W. Kębtowski, Budżet partycypacyjny, Krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, s. 8.; W. Kębtowski, Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, Warszawa 2014, s. 13.

różnych modeli budżetów obywatelskich w Polsce wynika, że zarówno ten jak i inne jego elementy konstytutywne nie zawsze są wdrażane. Stąd też istnieje niebezpieczeństwo, że budżety partycypacyjne staną się pewnego rodzaju procedurą wydatkowania środków samorządowych, co nie ma nic wspólnego z pierwotną ideą budżetu obywatelskiego.

Czasami zarysowująca się przewaga wpływu na budżety obywatelskie ze strony władz samorządowych prowadzi do tendencji wykorzystywania budżetu obywatelskiego jako przedłużenia budżetu miasta lub gminy, gdzie wykonywane są przedsięwzięcia zgodne z interesem władz, oraz gdzie np. niejasne są zasady klasyfikowania i weryfikowania przedsięwzięć do realizacji, itp.

W wyniku przeprowadzenia działań w ramach projektu „Wprowadzanie budżetu partycypacyjnego w gminie wiejskiej i małym mieście” podjęta została próba „powrotu do

korzeni”, zaproponowania modelu budżetu obywatelskiego bliższego „oryginałowi” z zastosowaniem własnych innowacyjnych rozwiązań.

Uwarunkowania formalno-prawne towarzyszące realizacji budżetów obywatelskich w Krasnymstawie i Gminie Rejowiec Fabryczny są różne. W Krasnymstawie budżet obywatelski został wprowadzony zarządzeniem Burmistrza Krasnegostawu, a jego procedura została opisana w regulaminie. Natomiast podstawą funkcjonowania budżetów wiejskich jest ustawa z 2009 r. o funduszu sołeckim, znowelizowana w lutym 2014 r. Ustawa ta definiuje ogólne cele, jakim mają służyć wydatkowane pieniądze, oraz tryb, w którym mogą być przekazywane. W Gminie Rejowiec Fabryczny rada gminy zdecydowała o utworzeniu funduszu sołeckiego w drodze uchwały. Jednak ramy prawne jeszcze nie gwarantują realizacji budżetów obywatelskich w pożądaną sposób. Autentyczny budżet obywatelski powinien charakteryzować się -

oprócz udziału w dyskusji szerokich grup społecznych - obywatelską kontrolą procedur wyłaniania, głosowania (w tym liczenia głosów), formułowania (szacowania przedsięwzięć), weryfikacji oraz realizacji wybranych zadań. Dobrym narzędziem takiej kontroli może być w przyszłości, sprawdzony podczas trwania projektu Komitet ds. monitorowania realizacji budżetu partycypacyjnego.

Aktualnie budżety obywatelskie zaczynają dopiero „raczkować”. Z opinii liderów środowiskowych w Krasnymstawie i Gminy Rejowiec Fabryczny wynika, że „ludzie uczą się” tej formy zaangażowania społecznego, budżet zaczyna integrować ludzi i przełamywać nieufność w relacjach społecznych - także w relacjach mieszkańców do władz samorządowych. Jeśli mieszkańcy będą mieli dobre doświadczenia z budżetem obywatelskim i nauczą się związanych z nim praktyk, wtedy należałoby przejść do kolejnego etapu, zwiększając odpowiedzialność

mieszkańców za miasto lub gminę, m.in. poprzez zwiększenie funduszy budżetowych. Będzie to także uwarunkowane udoskonaleniem formalno-prawnych procedur budżetów obywatelskich (np. regulaminów).

Doświadczenia zebrane podczas realizacji projektu wskazują również na potrzebę prowadzenia dalszych działań mających na celu kształtowanie postaw proobywatelskich, czyli osobistego angażowania się jednostek we wspólnotową pracę dla ogólnego dobra. Z badań ewaluacyjnych wynika, że istnieją bariery współpracy różnych środowisk w celu realizacji budżetów obywatelskich: występowanie wśród mieszkańców postaw egoistycznych, niechęci do angażowania się w sprawy ogółu, interesowność, itp. Powodzenie idei budżetu obywatelskiego w przyszłości będzie uzależnione od wzrostu praktycznej wiedzy (doświadczenia) na temat tej metody podejmowania decyzji, wzrostu społecznego zaufania oraz zauważenia realnych,

pozytywnych skutków, które niesie realizacja przedsięwzięć wykonywanych w ramach budżetu obywatelskiego.

Rekomendacje

- **Umożliwienie publicznej dyskusji mieszkańców na specjalnie do tego celu powołanych zebraniach (konsultacje społeczne)**

Konsultacje społeczne miały miejsce w obu j.s.t. objętych projektem. Ich celem było nie tylko umożliwienie wyłonienia propozycji do budżetu obywatelskiego, wstępne ustalenie hierarchii ich ważności ale także stworzenie forów do dyskusji na temat potrzeb mieszkańców i sposobów ich realizacji. Spotkały się one na ogół z pozytywnym przyjęciem mieszkańców.

Należy dążyć do włączenia do praktyki każdego budżetu obywatelskiego organizację spotkań na określonych terytoriach, z którymi

identyfikują się mieszkańcy, takich jak np. osiedla, a w większych miastach - dzielnice. Sołectwa są naturalnymi skupiskami ludności z którymi utożsamia się społeczność lokalna. Kwestią do rozstrzygnięcia jest ilość i miejsce spotkań oraz wybór moderatorów lub przewodniczących spotkań. Byłoby naturalną rzeczą gdyby taka osoba była wyłaniana na każdym spotkaniu, jednak zwykle takim zebraniom przewodniczą lokalni liderzy (np. w sołectwie sołtys, w mieście np. lider organizacji pozarządowej lub wspólnoty mieszkańców, itd.). Każde spotkanie konsultacyjne powinno mieć właściwą strukturę i cel. W sołectwach można zorganizować konsultacje społeczne na zebraniach wiejskich. Powinny być zorganizowane co najmniej 2 zebrania dotyczące budżetu sołectkiego, pierwsze dotyczyłoby określenia potrzeb, wyłonienia propozycji do budżetu oraz wstępnego ustalenia hierarchii ich ważności, a dopiero na drugim spotkaniu odbyłoby się głosowanie. W mieście konsultacje społeczne

mogłyby się odbywać w miejscu spotkań rad osiedli lub w innych miejscach (np. szkoła, dom kultury, itp.). Konsultacje społeczne dotyczące budżetu obywatelskiego nie powinny być utożsamiane ze spotkaniami rad osiedli. Konsultacje społeczne powinny być obserwowane przez członków Komitetów ds. monitorowania realizacji budżetu obywatelskiego.

- **Wprowadzenie do praktyki budżetów obywatelskich Komitetów ds. monitorowania ich realizacji jako ciał podobnych do Rady Budżetu Obywatelskiego w Porto Alegre**

W trakcie realizacji projektu członkowie Komitetów spotykali się okresowo, Komitety stały się miejscem spotkań i wymiany opinii między różnymi środowiskami, co spowodowało, że została zawiązana sieć współpracy między różnymi podmiotami w zakresie wdrażania budżetu partycypacyjnego. Zatem przyszły model

funkcjonowania Komitetów powinien być formą współpracy między władzami samorządowymi, organizacjami pozarządowymi i lokalnymi liderami.

Wyłaniając rokrocznie członków Komitetu należy dążyć do równowagi wpływów, powołując zarówno reprezentantów władz samorządowych, jak i organizacji pozarządowych, nieformalnych zrzeszeń mieszkańców, przedstawicieli instytucji kultury, instytucji polityki społecznej, itd. Należy wypracować zasady wyłaniania członków Komitetu w dialogu zainteresowanych podmiotów społecznych. Warto również rozważyć ustanowienie diet za udział w spotkaniach z funduszy budżetu obywatelskiego poprzedniej edycji. Z badań ewaluacyjnych wynika, że taka gratyfikacja finansowa jest ważna jako motyw zaangażowania się na rzecz planowania i kontroli działań w ramach budżetu. Kwoty przeznaczone na budżet obywatelski w przyszłości mogą się zwiększać, dlatego będzie rosła odpowiedzialność związana z ich wydatkowaniem.

Do celów działalności Komitetów należałoby zaliczyć:

- upowszechnianie informacji dotyczącej budżetów obywatelskich,
- kontrola procedur: weryfikowania zgłoszonych projektów, głosowania (w tym liczenia głosów),
- zbieranie informacji o nieprawidłowościach przy realizacji inwestycji oraz
- monitorowanie realizacji wybranych przedsięwzięć.

Na zakończenie danej edycji budżetu sporządzano by pisemną opinię na temat przebiegu działań i efektów realizacji budżetów.

- **Kształtowanie postaw proobywatelskich jako czynnika warunkującego zaangażowanie mieszkańców w realizację budżetów obywatelskich**

Jest to zadanie dla organizacji społecznych i stowarzyszeń działających lokalnie, które angażują się w realizację budżetów obywatelskich. Budżety obywatelskie powinny być dla tych podmiotów jednym z elementów propagowania pluralizmu w życiu publicznym, uświadamiania społeczności lokalnej znaczenia demokracji, tworzenia więzi lokalnych integrujących społeczeństwo lokalne i regionalne, edukacji obywatelskiej, współpracy z organizacjami rządowymi, samorządowymi, spółdzielczymi w celu zaspokajania zbiorowych jak i indywidualnych potrzeb wspólnoty mieszkańców itp. Należy zatem dążyć do kształtowania postaw proobywatelskich jako czynnika warunkującego zaangażowanie mieszkańców w realizację budżetów obywatelskich.

- **Stopniowe podwyższanie kwot przeznaczonych na budżety**

Należy rozważyć podwyższenie kwot przeznaczonych na budżety obywatelskie wówczas gdy zaobserwuje się trwałe zaangażowanie mieszkańców i różnych ich grup (organizacje, stowarzyszenia mieszkańców) w realizację budżetów. Wiąże się to także z udoskonaleniem formalno-prawnych procedur budżetów obywatelskich (np. regulaminów).