

Anarcho-Biblioteka
Dobry pieróg to wywrotowy pieróg



Oddać władzę ludziom

Jak wprowadzić demokrację uczestniczącą w swojej
gminie?

Rafał Górski

Rafał Górski
Oddać władzę ludziom
Jak wprowadzić demokrację uczestniczącą w swojej gminie?
2011

Spis treści

Demokracja bezpośrednia	3
Dlaczego potrzebujemy demokracji bezpośredniej	4
Czy istnieje sposób na odzyskanie przez mieszkańców władzy nad decyzjami politycznymi?	5
Budżet gminy w ręce mieszkańców!	5
Przykładowy kalendarz budżetu partycypacyjnego	6
Budżet partycypacyjny na świecie	7
Jakie korzyści przynosi partycypacja społeczna w postaci uspołecz- nienia budżetu?	7
Czy referendum nie jest lepszą metodą?	8
Co możemy zrobić, aby wprowadzić budżet partycypacyjny w Polsce?	8
Co może być barierą we wprowadzaniu budżetu partycypacyjnego?	9
Jak wprowadzić budżet partycypacyjny?	11
Program dla Krakowa	12
Modelowe przykłady realizacji	32

Demokracja bezpośrednia

Początkowo nie znano innej demokracji niż bezpośrednia. Samo słowo i zjawisko demokracji narodziły się w starożytnej Grecji, a dokładnie w Atenach w VI w. p. Termin ten powstał z połączenia greckich słów „demos” (lud) i „kratein” (władzać). Demokracja to zatem panowanie ludu. Władzę tę w warunkach greckich wykonywał ogół obywateli, przez bezpośredni udział w decyzjach politycznych. Debatowano i głosowano podczas zebrań ludowych, które odbywały się 40 razy w roku. Każdy mógł przedstawić swoją propozycję. Radnych, urzędników i sędziów wybierano drogą losowania. Ta demokracja bezpośrednia w formie zebrań i wieców ujawniała się również w niektórych ustrojach średniowiecznej i nowożytnej Europy: we wspólnotach sąsiedzkich przedpaństwowej Polski; od X do XIV w. w Islandii; od XII do XV w. w Republice Nowogrodu Wielkiego; od XIV w. do dnia dzisiejszego w gminach i mniejszych kantonach Szwajcarii. Kolejnym przykładem są sejmiki szlacheckie w Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Wspólną cechą wymienionych ustrojów politycznych było to, że wszyscy obywatele mogli bezpośrednio uczestniczyć w rzą: dzeniu, ale nie wszyscy byli obywatelami.

Od czasów Rewolucji Francuskiej datuje się natomiast narodziny nowej formy demokracji bezpośredniej, jako orę: za sił rewolucyjnych i plebejskich. To właśnie po roku 1789 powstały w Paryżu formy organizacyjne zebrań mieszkańców we wszystkich dzielnicach Paryża. Rządy przedstawicielskie (republikańskie) uważane były ogólnie za przeciwieństwo tego co nazywano mianem demokracji. Powodem było utożsamienie demokracji z rządami ludu, a nie bogaczy. Poza tym republika była zawsze połą: czeniem różnych form ustrojowych: demokracji (zgromadzenia ludowe) z oligarchią (parlament) i monarchią (konsul, król elekcyjny, potem również prezydent). Ponieważ jednak kolejne zrywy rewolucyjne (szczególnie Komuna Paryska 1871) dobitnie zademonstrowały popularność słowa „demokracja” jako symbolu walki o równość praw, sprawiedliwość społeczną i wolność od ucisku, również zwolennicy elitarnych rządów postanowili wykorzystać to hasło do umocnienia i legitymizacji swojej władzy. To za ich sprawą od połowy XIX w. demokrację zaczęto utożsamiać z republiką i demokracją przedstawicielską.

Dlaczego potrzebujemy demokracji bezpośredniej

Z powodu wad obowiązującego systemu rządów. Kampanie wyborcze prowadzone są z reguły wokół kilku aktualnych skandali politycznych. Tymczasem radni, posłowie i rząd zajmują się w trakcie swego urzędowania tysiącem innych kwestii, co do których wyborcy nie mogą zająć żadnego stanowiska ani wyrobić sobie zdania o propozycjach polityków. Wszelkie programy partii politycznych i projekty uchwał (samorządowych, sejmowych) tworzy się bez udziału społeczeństwa, chociaż to ono finansuje realizację pomysłów osób sprawujących władzę.

Wyborca utożsamiający się tylko z częścią programu partii nie może wyrazić swojego stanowiska w akcie głosowania. W takim przypadku musi głosować wbrew swoim przekonaniom lub bojkotować wybory.

Na karcie do głosowania * umieszcza się nazwiska kandydatów i nazwy partii, ale próżno byłoby tam szukać informacji o kolejności finansowania edukacji, służby zdrowia, administracji, wojska oraz innych dziedzin.

Poza tym posłowie iradniszą bardziej lojalni wobec szefów partyjnych niż wobec wyborców. Wybrani już przedstawiciele przez cały czas trwania swojej kadencji mogą realizować dowolną politykę, bez porozumienia i uzgodnienia swojego postępowania z wolą mieszkańców swego okręgu wyborczego. Opinia wyborców nie ma żadnej mocy prawnej, zaś polityka i sama demokracja zaczynają być traktowane w kategoriach porozumienia biznesowego. To ułatwia korupcję, nepotyzm i wydawanie publicznych pieniędzy na inwestycje, których nie akceptują lokalne społeczności. W rezultacie wybrani przedstawiciele sami decydują, kogo będą reprezentować w pierwszej kolejności, kto zaś pozostanie bez wpływu na bieg spraw publicznych. W badaniach dotyczących kwestii komunikacji z mieszkańcami stwierdzono w Polsce następującą gradację sił wpływów we władzach lokalnych: najpierw zarząd gminy, następnie wójt (burmistrz, prezydent), potem radni, wydział finansowy urzędu gminy i kierownicy innych wydziałów urzędu. Najbardziej aktywne grupy mieszkańców znajdują się na szarym końcu tej listy.

3. Zebrania mieszkańców postanowiły o przyznaniu funduszy szkołom. O podziale wspomnianych funduszy decydują podczas głosowania uczniowie, pracownicy szkół i rodzice. Każdy uczestnik procesu decyzyjnego może przygotować swoją propozycję. Szkolna komisja wyborcza sporządza listę projektów. Odbywa się głosowanie, podczas którego można wybrać 3 propozycje z listy.
4. Zebrania mieszkańców postanowiły o przyznaniu funduszy na projekty dotyczące wspierania przez gminę osób starszych. Organizacje pozarządowe lub instytucje gminy wykonujące wspomniane projekty muszą uzgodnić z seniorami szczegóły realizacji projektu. Brak konsultacji z osobami, do których adresowany jest projekt, skutkuje cofnięciem funduszy na jego realizację lub nakazem zwrócenia wszystkich środków otrzymanych od gminy.
5. Prace nad sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego rozpoczynają się od współpracy miejskich planistów z mieszkańcami poszczególnych osiedli i dzielnic (sołectw). Poszczególne etapy powstającego z udziałem mieszkańców planu prezentowane są podczas otwartych debat. Zebrania mieszkańców dysponują prawem weta w przypadku projektów gminnych, które mogą negatywnie oddziaływać na jakość życia w ich okolicy (zanieczyszczenia, hałas). W takiej sytuacji organizowana jest akcja mediacyjna do czasu osiągnięcia kompromisu przez zwaśnione strony. Przy ustalaniu lokalizacji różnych inwestycji spełniony musi być warunek umożliwienia udziału w decyzjach wszystkim, którzy odczuwają skutki realizacji lub wstrzymania inwestycji.
6. Firma X chce zbudować fabrykę lub sklep wielkopowierzchniowy na gruntach gminy. Firma musi spełniać standardy działalności gospodarczej ustalone według wskazówek mieszkańców z całego gminy, takie jak np. przestrzeganie praw pracowniczych, czy bezpieczne dla środowiska technologie. Dlatego przeprowadzana jest kontrola pod kątem ewentualnego łamania tych zasad podczas prowadzenia działalności gospodarczej w innych gminach czy krajach. Potrzebna jest również zgoda zebrania mieszkańców dzielnicy, w której zostanie zbudowany wspomniany zakład.

2. Osoby niepełnosprawne i obłożnie chore mogą uczestniczyć w elektronicznym głosowaniu dotyczącym pełnego zakresu spraw rozpatrywanych przez zebrania osiedlowe i fora delegatów, w tym ustalania list rankingowych inwestycji i ostatecznego kształtu budżetu osiedli oraz budżetu wspólnego osiedli. Wspomniane osoby otrzymują od administratorów strony internetowej specjalny kod dostępu umożliwiający oddanie głosu w każdej turze zebrań osiedlowych. Informacja o przysługujących mieszkańcowi gminy uprawnieniach do głosowania w internecie przekazywana jest administratorom strony przez ośrodki zdrowia i Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej.
3. Osoby niepełnosprawne i obłożnie chore mogą uczestniczyć nie tylko w opracowywaniu, ale i w uchwalaniu propozycji forów użytkowników na zasadach opisanych w 5 14 pkt. 1.

Modelowe przykłady realizacji

1. Zebrania mieszkańców postanowiły o przyznaniu określonej części budżetu na budowę i pozyskanie mieszkań komunalnych. Zebrania mieszkańców wraz z przyszłymi lokatorami wybierają również lokalizację. Biuro architektoniczne realizujące projekt ma obowiązek zaprosić przyszłych lokatorów do udziału w przygotowaniu dokumentacji projektowej budynków i mieszkań. Przyszli lokatorzy monitorują też postęp prac budowlanych. O wykorzystaniu funduszu remontowego mieszkań komunalnych decydują zebrania lokatorów.
2. Zebrania mieszkańców postanowiły o przyznaniu dotacji ośrodkom pomocy społecznej. Mieszkańcy korzystający z pomocy społecznej proszeni są o przedstawienie swoich propozycji dotyczących zagospodarowania wspomnianych funduszy. Przedstawione przez nich wnioski stają się przedmiotem otwartej debaty z udziałem pracowników pomocy społecznej. Następnie odbywa się głosowanie nad wnioskami z udziałem odbiorców pomocy społecznej. Warto skorzystać z doświadczeń działającego w Cieszynie Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej „Być razem”, które stosuje zasadę, że odbiorcy pomocy są „ekspertami od własnego życia”, więc nie można im odmawiać prawa do udziału w zarządzaniu realizacją projektów pomocowych.

Czy istnieje sposób na odzyskanie przez mieszkańców władzy nad decyzjami politycznymi?

Niemal każdemu buntowi społecznemu towarzyszą spontanicznie tworzone instytucje demokracji bezpośredniej: zebrania sąsiedzkie, rady mieszkańców i pracowników oraz wybieranie delegatów z instrukcjami. Z reguły są one niszczone przez powracające do władzy elity polityczne i finansowe. Czasem jednak udaje się osiągnąć trwałe i korzystne dla mieszkańców zmiany, szczególnie jeśli jeden system władzy bankrutuje a rządzący nie wiedzą jak sobie poradzić w nowych warunkach. Władze godzą się czasem na przekazanie części swoich uprawnień zgromadzeniom obywateli, żeby nie utracić wszystkiego. Jedną z metod służących realizacji postulatów obywateli nosi nazwę budżetu partycypacyjnego.

Budżet gminy w ręce mieszkańców!

Budżet partycypacyjny to demokratyczny proces dyskusji i podejmowania decyzji, w którym każda mieszkanka i mieszkaniec miasta współdecyduje o tym, w jaki sposób wydawać przeznaczoną na inwestycje część budżetu miejskiego lub też regionalnego. Powstaje on najczęściej poprzez wykorzystanie takich narzędzi, jak tworzenie przez mieszkańców listy pomysłów na inwestycje, wybór delegatów budżetowych, prezentujących lokalne społeczności, wsparcie techniczne ze strony administracji gminnej, wreszcie zgromadzenia mieszkańców. Każdy z obecnych na zebraniu mieszkańców dostaje kartę do głosowania, na której jest lista pomysłów. Mieszkańcy głosują, liczone są głosy na każdy pomysł i te, które zyskały największe uznanie przechodzą do szacunkowej wyceny kosztów (o ile nie została zrobiona wcześniej). Podczas tworzenia budżetu partycypacyjnego, uwzględniany jest poziom ważności przyznany danej sprawie przez mieszkańców, lista braków w infrastrukturze miejskiej oraz liczba mieszkańców danej dzielnicy. Wyniki głosowań i negocjacji są sumowane i opracowywane przez specjalnie powołaną radę. Oprócz głosowania podczas zebrań mieszkańców czasem stosuje się głosowanie elektroniczne z wykorzystaniem ustawianych na ulicy automatów do głosowania oraz internetu.

Przykładowy kalendarz budżetu partycypacyjnego

Listopad - grudzień

Kampania informacyjna dotycząca budżetu partycypacyjnego.

Grudzień - styczeń

Szkolenia dla wszystkich, którzy chcą pomagać w organizowaniu zebrań mieszkańców. Składanie poprawek do regulaminu budżetu partycypacyjnego i zbieranie propozycji mieszkańców, prezentacja różnych projektów w centrach informacyjnych, w urzędach oraz w internecie.

Luty

Pierwsza tura zebrań mieszkańców. Ustalanie hierarchii potrzeb i problemów wymagających finansowania przez gminę. Prezentacja propozycji mieszkańców. Zatwierdzanie regulaminu zebrań.

Marzec - kwiecień

Druga tura zebrań. Ciąg dalszy prezentacji projektów, dyskusje i głosowania. Urząd gminy dokonuje oszacowania kosztów realizacji projektów, które uzyskały największe poparcie zebrań mieszkańców.

Maj - czerwiec

Ogłoszenie wstępnej wyceny kosztów propozycji mieszkańców, wybór delegatów z instrukcjami do Forum Budżetu Partycypacyjnego. Zadawanie pytań wezwanym na zebrania urzędnikom i formułowanie instrukcji dotyczących pracy urzędu gminy.

Lipiec-sierpień

Opracowywanie przez delegatów projektu wydatków budżetowych dla całej gminy i dla poszczególnych dzielnic lub sołectw.

Październik

Trzecia tura zebrań. Spotkania delegatów z mieszkańcami, prezentacja projektu budżetu, dokonywanie i zatwierdzanie ostatecznych poprawek. Znane są już koszty realizacji wszystkich propozycji. Głosowanie nad rezygnacją z projektów, których koszty przekraczają możliwości finansowe gminy.

Listopad

Forum Budżetu Partycypacyjnego dostarcza niezbędną dokumentację urzędowi gminy.

Styczeń

Rozpoczyna się realizacja budżetu partycypacyjnego, monitorowanie jego wykonania przez delegatów i fora użytkowników usług publicznych.

h) Szpitale i przychodnie zdrowia - pacjenci oraz ich rodziny posiadają uprawnienia opiniodawcze dotyczące pracy personelu medycznego i zakresu opieki nad pacjentami. Uchwały i postulaty zebrań użytkowników są rozpatrywane przez ogół pracowników placówek medycznych, a w przypadku braku porozumienia, także przez osiedlowe zebrania mieszkańców i fora delegatów, które decydują o przyznawaniu dotacji wspomnianym placówkom i szczegółach gminnego programu ochrony zdrowia.

§14

Cyfrowa partycypacja.

Samorządowa strona internetowa stanowi publiczne forum dyskusji i obustronnej wymiany informacji dotyczących zarządzania poszczególnymi osiedlami i miastem. Interaktywne forum umożliwia dialog z administracją oraz między mieszkańcami. Mieszkańcy zgłaszają problemy, wnioski i propozycje usprawnień w sferze usług publicznych, pracy administracji, zamierzeń budżetowych, organizowania przetargów i lokalnych przepisów, które są na bieżąco dyskutowane na forum. Odpowiednie jednostki organizacyjne gminy mają obowiązek publikowania na stronie odpowiedzi na skargi dotyczące spraw z zakresu niesprawności infrastruktury komunalnej, zarządzania mieniem gminy, bezpieczeństwa publicznego, użytkowania terenów zielonych i gospodarki odpadami komunalnymi. Strona zawiera także bazę danych opisującą dostępne i przewidywane środki finansowe gminy (przychody i dochody oraz ich źródła), sprawozdania organów gminy i stan realizacji zobowiązań przyjętych w budżecie na bieżący rok oraz rezerwy budżetowe.

1. Każdy z mieszkańców może uczestniczyć w elektronicznym głosowaniu, które dotyczy wyłącznie propozycji opracowanych przez zebrania osiedlowe w zakresie wstępnego ustalenia priorytetowych dziedzin budżetu wspólnego osiedli, odwołania urzędników, cen usług komunalnych, poziomu czynszów, dzierżawy, podatków, nowych przepisów i sprzedaży, użytkowania lub przekształcenia majątku gminy, a także oceny usług świadczonych przez miasto na rzecz mieszkańców i możliwości poprawy w tych dziedzinach. Wynik głosowania jest sumowany z uchwałami zebrań osiedlowych, które zachowują wyłączne prawo do decydowania o poszczególnych inwestycjach, ostatecznym kształcie budżetu osiedli i budżetu wspólnego osiedli.

blicznych świadczonych przez spółki gminy, zakłady komunalne i pozostałe podmioty, które korzystają z dotacji z budżetu miasta. Fora użytkowników monitorują wykonanie zadań zleconych przez zebrania mieszkańców. Użytkownicy decydują także o podziale środków finansowych przyznanych wspomnianym podmiotom, z wyjątkiem kosztów stałych (pensje, media) i sposobów realizacji zadań statutowych wymagających wiedzy specjalistycznej, co należy do wyłącznej kompetencji pracowników tych podmiotów. Lista użytkowników oraz ich uprawnienia decyzyjne:

a) Zarząd Budynków Komunalnych — lokatorzy posiadają władzę uchwałodawczą w zakresie decydowania o lokalizacji oraz finansowaniu remontów i modernizacji budynków, a także ich otoczenia.

b) Biura architektoniczne tworzące projekt nowych budynków komunalnych - wszyscy znajdujący się na liście oczekujących na mieszkania posiadają uprawnienia do współtworzenia projektów z udziałem specjalistów oraz wysuwania propozycji dotyczących lokalizacji mieszkań komunalnych. Propozycje lokalizacji są rozpatrywane przez fora delegatów i zebrania osiedlowe mieszkańców.

c) Szkoły - uczniowie i rodzice wspólnie z pracownikami szkół posiadają władzę uchwałodawczą w zakresie wykorzystania funduszy na modernizację budynków, remonty, wycieczki, zielone szkoły, zabawy, uroczystości i dodatkowe zajęcia szkolne nieobjęte programem nauczania.

d) Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej - osoby uprawnione do korzystania z pomocy społecznej wspólnie z pracownikami posiadają władzę uchwałodawczą w zakresie wykorzystania budżetu MOPS.

e) Pracownie tworzące plan zagospodarowania przestrzennego — wszyscy mieszkańcy obszaru objętego planowaniem posiadają władzę uchwałodawczą w zakresie tworzenia planu na wszystkich jego etapach. Zebrania osiedlowe dysponują zaś prawem weta.

f) Galerie miejskie - wszystkie osoby prowadzące działalność artystyczną zamieszkałe na terenie gminy wspólnie z pracownikami galerii posiadają władzę uchwałodawczą w zakresie tworzenia programu wystawienniczego i edukacyjnego.

g) Muzea - wszystkie osoby zainteresowane, które wykonują zawody związane z profilem działalności muzeów wspólnie z pracownikami muzeów posiadają władzę uchwałodawczą w zakresie tworzenia programu wystawienniczego i edukacyjnego.

Budżet partycypacyjny na świecie

Projekt ustanowienia pierwszego w historii budżetu partycypacyjnego pojawił się w Ameryce Łacińskiej z inicjatywy najbiedniejszych obywateli tego regionu. W roku 1985 omawiano go na kongresie stowarzyszeń sąsiedzkich w brazylijskim Porto Alegre. W 1989 władze tego 1,5 milionowego miasta zgodziły się na przekształcenie budżetu inwestycyjnego w budżet partycypacyjny. Największym terytorium, gdzie wprowadzono budżet partycypacyjny był dotychczas stan Rio Grande do Sul w południowo-wschodniej Brazylii. Podobne inicjatywy pojawiły się w niektórych miastach Kanady (Guelph, Korporacja Wspólnot Mieszkaniowych Toronto), Francji (Ivry, Bobigny, Saint-Denis), Hiszpanii (Sewilla, Kordoba), Włoszech (Pieve Emanuele). W niektórych gminach został wprowadzony do szkół (francuskie Poitou-Charentes, brazylijskie Porto Alegre). Uczniowie i pracownicy szkół zgłaszają wtedy pomysły na wykorzystanie budżetu przeznaczonego na edukację, a następnie decydują, które z nich zostaną zrealizowane.

Budżety partycypacyjne często różnią się od siebie, dostosowując do lokalnego kontekstu, różny jest także procent miejskiego budżetu oddawanego do dyspozycji mieszkańców. W 1996 konferencja ONZ Habitat II uznała budżet partycypacyjny za wzorcowy przykład samorządności lokalnej i wpisała go na listę „dobrych praktyk”.

Jakie korzyści przynosi partycypacja społeczna w postaci uspołecznienia budżetu?

Budżet partycypacyjny pozwala wyrazić własne żądania i propozycje grupom politycznie marginalizowanym i ekonomicznie dyskryminowanym, które nie posiadają reprezentacji partyjnej. Powstają i są realizowane plany inwestycyjne, służące wszystkim mieszkańcom, a nie tylko zwolennikom rządzącej opcji politycznej. Partycypacja sprzyja też wzrostowi poczucia odpowiedzialności za swoje otoczenie. Umożliwia społecznościom Lokalnym kontakt ze specjalistami z różnych dziedzin, zdobywanie nowych umiejętności praktycznych i wymianę doświadczeń. Jest też nauką współpracy z innymi członkami społeczności. W czasie wspólnej pracy nad budżetem można szybciej wychwycić różne obawy społeczne i występujące konflikty interesów. Partycypacja pozwala we właściwym momencie doprowadzić do

porozumienia lub kompromisu. Jeśli kompromis nie jest możliwy, odpowiedzialność za rozstrzygnięcie konfliktu spoczywa bezpośrednio na lokalnej społeczności.

Czy referendum nie jest lepszą metodą?

Referendum oznacza zawsze bezwzględne rządy większości i nie uwzględnia zróżnicowanych punktów widzenia i potrzeb poszczególnych grup społecznych. Poza tym przedmiot referendum najczęściej określany jest przez rządy i parlamenty, jako część politycznej strategii. W przypadku referendum pieniądze na kampanię, mimo założenia równości pozostałych warunków, stanowią czynnik determinujący rezultat głosowania. W Szwajcarii i USA strona wydająca duże sumy na kampanie wygrywa 80-90% głosowań. Wraz z tym rozwiązaniem ztraca się ważną część systemu budżetu partycypacyjnego: nie ma otwartych dyskusji, debaty odbywają się w mediach, a projektów nie można zmieniać w pojedynczych punktach. Mogą być one albo przyjęte w całości albo odrzucone. Demokracja wykorzystująca referendum nie eliminuje zatem podziału na elity władzy i podporządkowaną im masę biernych widzów.

Co możemy zrobić, aby wprowadzić budżet partycypacyjny w Polsce?

Budżet partycypacyjny można uznać za jedną z form konsultacji społecznych, o których mowa w art. 5a ustawy o samorządzie gminnym. Żaden przepis nie obliguje formalnie władz gminy do poddawania projektu budżetu opiniowaniu czy też konsultacjom społecznym. Jednocześnie też żaden przepis tego nie zabrania. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma przeszkód prawnych aby konsultacja społeczna odbyła się w formie:

- głosowania powszechnego
- spotkań publicznych czyli zebrań mieszkańców
- ankiet, wykładania ksiąg konsultacyjnych i skrzynek na pomysły

a) ustalenie priorytetowych dziedzin budżetu wspólnego osiedli - uczestnicy zebrań przyznają dowolną punktację każdej z dziedzin budżetu. Punktacja wynosi od 1 do 5. Więcej niż jednej propozycji można przyznać tę samą liczbę punktów. Głosy są następnie sumowane i na tej podstawie tworzony jest ranking dziedzin budżetu oraz wstępny projekt podziału środków budżetowych.

b) ustalenie listy rankingowej projektów, które mają być finansowane z budżetu wspólnego osiedli- uczestnicy zebrań przyznają punktację od 0 do 10 każdemu z projektów, ale najwyższa punktacja wynosząca „10” może być przyznana tylko jednej propozycji przypisanej do jednej z dziedzin budżetu. Głosy są następnie sumowane i na tej podstawie tworzony jest ranking propozycji w zależności od zbiorczej liczby przyznanych przez wyborców punktów. Z budżetu finansowane są w pierwszej kolejności te propozycje, które w ogólnej punktacji uzyskały największe poparcie: od 5 do 8 punktów w jednego osiedla sumowane następnie z punktacją z innych osiedli. Na tej podstawie delegaci do Forum Miasta opracowują projekt budżetu wspólnego osiedli, który zawiera także plan finansowania projektów, które uzyskały punktację na poziomie od 1 do 4.

Sposób wyrażania swojej opinii za pomocą punktacji:

0 punktów — zły projekt, jestem przeciw,

1-4 punkty — zgadzam się na realizację, ale potrzebne są korekty,

5 - 7 punktów — dobry projekt,

8 - 10 punktów — bardzo dobry projekt,

c) ustalenie listy projektów, które mają być finansowane z budżetu osiedla - metoda jak wyżej lub głosowanie zwykłą większością na każdy projekt. Jeśli koszty realizacji wszystkich projektów, które uzyskały poparcie mieszkańców przekraczają sumę środków przyznanych osiedlu, to podczas ostatniej tury zebrań odbywa się głosowanie nad odrzuceniem odpowiedniej liczby projektów lub ich modyfikacją, która powinna obniżyć koszty ich wprowadzenia.

d) głosowanie nad odwołaniem urzędników, nowymi przepisami, ustaleniem wysokości lokalnych opłat, czynszów, podatków, decyzje o sprzedaży lub zakupie nieruchomości, zaciąganiu pożyczek, zgoda na poprawki w projekcie budżetu, akceptacja projektu budżetu - metoda konsensusu lub metoda głosowania zwykłą większością.

2. Każda z wymienionych wyżej metod może być również stosowana podczas obliczania głosów uczestników zebrań użytkowników usług pu-

3. Określenie priorytetów rocznych dla budżetu wspólnego osiedli i oceny projektów realizowanych ze środków poszczególnych osiedli odbywa się poprzez przyporządkowanie każdej pozycji budżetu punktacji odpowiadającej preferowanej kolejności finansowania poszczególnych dziedzin. Na podstawie punktacji ze wszystkich osiedli dokonuje się procentowego podziału środków budżetu wspólnego osiedli. W przypadku budżetu poszczególnych osiedli otrzymują one środki finansowe proporcjonalnie do liczby mieszkańców osiedla i braków w infrastrukturze (stan sieci kanalizacji, chodników, dróg, budynków komunalnych, szkół, przedszkoli, żłobków, skwerów wraz z małą architekturą, zielenic, oświetlenia ulic i placów), o których podziale decydują następnie zebrania mieszkańców.

4. Każdy zainteresowany otrzymuje w Centrum Obywatelskim formularz zgłaszania propozycji, które będą potem przedmiotem dyskusji i głosowania podczas zebrania osiedlowego. W formularzu znajdują się następujące rubryki:

a) propozycje dotyczące przeznaczenia pieniędzy miasta na inwestycje (mieszkania, drogi, baseny, park, it.) lub zapotrzebowania na usługi publiczne (pomoc społeczna, bezpłatne porady prawne, kształcenie dorosłych, transport zbiorowy, profilaktyka chorób),

b) projekty, które mają być realizowane przez organizacje pozarządowe lub związki zawodowe,

c) opinie i postulaty dotyczące urzędników gminy, propozycje nowych przepisów, wysokości opłat i podatków, sprzedaży lub kupna nieruchomości,

d) dane wnioskodawcy (mieszkańca, grupy nieformalnej, stowarzyszenia).

5. Mieszkańcy mają również prawo zgłaszania swoich projektów wraz z przygotowanym już kosztorysem, analizą techniczną i prawną.

§13

Zasady głosowania

1. Podczas zebrań osiedlowych stosowane są różne metody głosowania. Każda z nich odpowiada innej kategorii spraw rozpatrywanych przez mieszkańców.

Budżet partycypacyjny stanowi zaś połączenie wszystkich wspomnianych metod w ramach jednego cyklu decyzyjnego. Konsultacja może dotyczyć zarówno etapu przygotowywania projektu budżetu przez organ wykonawczy jak i dalszych prac nad gotowym projektem. Dodajmy, że nie istnieją prawne przeszkody stosowania konsultacji w sprawie cennika usług komunalnych, poziomu czynszów i dzierżawy, najmu, wydatków inwestycyjnych, sprzedaży nieruchomości majątku gminy, wpływów z podatków lokalnych, zaciągania kredytów i udzielania poręczeń przez jednostkę samorządu terytorialnego, a także ustalenia sieci szkół, programu rozwiązywania problemów społecznych, programu ochrony środowiska, programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i planu zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotem konsultacji mogą być także: plan strategiczny gminy, wieloletni plan finansowy, wieloletnie plany w dziedzinie usług społecznych. Konsultacje mogą się odbywać na wniosek rady, poszczególnych radnych, burmistrzów, prezydentów, sołtysów, członków zarządu, mieszkańców, jednostek pomocniczych samorządu. Podczas przeprowadzania konsultacji w gminach wiejskich możliwe jest wykorzystanie ich instytucji zebrań – mieszkańców, które są organem uchwałodawczym w sołectwach (art. 36 ustawy). Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje też możliwość przekazania części środków budżetowych gminy sołectwom. W przypadku miast zebrania mieszkańców są organem uchwałodawczym tylko w odniesieniu do rad osiedli (art. 37, pkt 4), które mogą, ale nie muszą, otrzymać środki finansowe z budżetu gminy.

Co może być barierą we wprowadzaniu budżetu partycypacyjnego?

Istnieją prawne i polityczne ograniczenia we wprowadzaniu w Polsce budżetu partycypacyjnego. Opiniowanie budżetu gminy przez mieszkańców jest bowiem zabronione w przypadku:

- kierunków wydatkowania dotacji celowych od państwa dla samorządu na zadania własne i zlecone
- podziału świadczeń społecznych i subwencji (część oświatowa, rekompensująca, wyrównawcza) przekazywanych z budżetu państwa, obliczanej na podstawie zobiektywizowanych parametrów.

Nie stanowi to jednak przeszkody w konsultacjach dotyczących podziału świadczeń społecznych, które zostały przyznane dodatkowo przez gminę i pozostałych subwencji z budżetu państwa o charakterze bezzwrotnym i bezwarunkowym, w celu uzupełnienia dochodów własnych gminy. Nie ma prawnej konieczności finansowania zadań na cele, które wynikają z nazwy subwencji. Są one określeniem jej wielkości, a nie nakazem kierunku wydatkowania (więcej na ten temat: Dagmir Długosz, Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy - analiza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych, www.lgo.pl).

Niestety zgodnie z obowiązującymi w Polsce uchwałami rad gminnych, powiatowych i wojewódzkich konsultacje społeczne mają zawsze charakter wyłączny opiniodawczy a nie uchwałodawczy. Przyjęło się to uważać za jedyną właściwą interpretację obowiązujących przepisów, chociaż z art. 5 a ustawy, dowiadujemy się wyłącznie tego, że „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy”. Nie ma więc wyraźnego zakazu wprowadzenia w życie uchwały, że „wynik konsultacji społecznych będzie rozstrzygający i wiążący dla władz gminy”.

Projekt wprowadzenia budżetu partycypacyjnego napotka zapewne na opór ze strony większości sił politycznych. Powodem będzie osobisty lęk przed utratą władzy, krytyką i ujawnieniem niekompetencji. Inne przeszkody napotymane ze strony władz to: wiara we własną nieomyślność, pogardliwy stosunek do obywateli stojących niżej w hierarchii społecznej, przekonanie, że tylko eksperci mogą przygotować dobry projekt, ukryte grupowe i osobiste cele rządzących, sprzeczne z interesem społecznym, wreszcie nadmiar uwikłań i powiązań politycznych, które dominują nad interesem publicznym oraz ogólna niechęć do wszystkiego co nowe i wykraczające poza biurokratyczną rutynę. Może się również okazać, że urząd nie potrafi przygotować czytelnego i powszechnie dostępnego planu finansowego. Dodajmy, że w procesie tworzenia projektu budżetu kluczowe decyzje podejmują dzisiaj niewybieralni pracownicy administracji, a wybieralni politycy dokonują tylko poprawek.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym (at. 52.1) i ustawy o finansach publicznych przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami, a także inicjatywa w sprawie zmian tej uchwały należą do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy czyli wójta, burmistrza lub prezydenta. W wykonaniu obowiązku przygotowania budżetu organ wykonawczy jest samodzielny i nie podlega wpływom innych organów.

c) mieszkania i grunty (dostępność mieszkań dla wszystkich, budownictwo komunalne, pozyskiwanie mieszkań komunalnych, Towarzystwa Budownictwa Społecznego, zezwolenia na budowę, sprzedaż i kupno gruntów, plany zagospodarowania przestrzennego),

d) pomoc społeczna i polityka społeczna (zaspokojenie potrzeb społecznych w zakresie wypłaty zasiłków, żłobki, mdziny zastępcze, domy pomocy społecznej, ubezpieczenia zdrowotne, dodatki mieszkaniowe, pomoc dla uchodźców),

e) oświata i wychowanie (dostęp dla wszystkich do przedszkoli i szkół, ośrodki wychowawcze, edukacja dorosłych),

f) ochrona zdrowia (dostęp do usług zdrowotnych, przychodnie, szpitale, ratownictwo, profilaktyka chorób, ubezpieczenia zdrowotne, przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii),

g) kultura (dostęp do oferty kulturalnej, muzea, teatry, domy kultury, galerie sztuki, ochrona i konserwacja zabytków, muzea, biblioteki, chóry i kapele, festiwale artystyczne),

h) sport, turystyka, zapewnienie dzieciom i młodzieży możliwości rozwoju i rozrywki, promocja miasta (upowszechnianie turystyki, współpraca międzynarodowa, centra informacyjne, kluby sportowe, kolonie, baseny, place zabaw),

i) planowanie rozwoju ekonomicznego i finansowego miasta (zakładanie nowych przedsiębiorstw, wspieranie istniejących, utrzymywanie miejsc pracy i tworzenie nowych, podatki, opłaty),

j) bezpieczeństwo publiczne (rozwiązywanie problemów związanych z przestępczością, pomoc dla ofiar przestępstw, ochrona przeciwpożarowa, obrona cywilna, straż miejska),

k) rolnictwo, leśnictwo i łowiectwo (izby rolnicze, nadzór nad gospodarką leśną).

Lista sektorów budżetu wspólnego osiedli może być rozszerzona lub w inny sposób zmieniona na wniosek mieszkańców, jednak rezygnacja z przyznania jakichkolwiek środków danemu sektorowi lub decyzja o wykreśleniu go z karty głosowania oznacza przekazanie kompetencji w tym zakresie urzędującej Radzie Miasta,

2. Każdy z uczestników zebrania osiedlowego otrzymuje również kartę głosowania z listą projektów przyszłego budżetu osiedla. Lista nie zawiera z góry określonego podziału na sektory budżetu, ponieważ zależy wyłącznie od charakteru zgłoszonych projektów.

2. Centra obywatelskie mogą być obsługiwane zarówno przez etatowego pracownika jak i przez wolontariuszy będących mieszkańcami gminy.
3. Centra Obywatelskie udostępniają bezpłatnie swoje pomieszczenia na spotkania zebraniom sąsiedzkim, delegatom, stowarzyszeniom, forum tematycznym, a także pozostałym inicjatywom mieszkańców.
4. Z pomieszczeń Centrów Obywatelskich nie mogą korzystać partie polityczne, ani prowadzić na ich terenie działań propagandowych.
5. Najważniejszymi funkcjami Centrów Obywatelskich są:
 - Aktywizacja obywateli i wspieranie udziału nieformalnych grup mieszkańców, stowarzyszeń i związków zawodowych, które nie dysponują odpowiednią bazą lokalową;
 - Prowadzenie zajęć szkoleniowych i informacyjnych dotyczących budżetu gminy, zebrań mieszkańców i pomocy prawnej w ramach środków przyznanych przez zebrania osiedlowe;
 - Pomoc w zbieraniu opinii i pomysłów mieszkań
 - Prezentacja projektów mieszkańców i przechowywanie protokołów zebrań osiedlowych oraz zebrań delegatów;
 - Przygotowanie i prowadzenie zebrań mieszkańców przy wsparciu ze strony urzędu miasta.

§12

Proces ewaluacji i selekcji priorytetów osiedlowych i miejskich.

1. Każdy z uczestników zebrania osiedlowego otrzymuje kartę głosowania z wyszczególnionymi działami budżetu wspólnego osiedli.
 - a) ochrona środowiska i gospodarka komunalna (promowanie ekologicznego trybu życia, odpady komunalne, oczyszczalnie ścieków, tereny zielone, oświetlenie ulic, schroniska dla zwierząt),
 - b) komunikacja miejska, ruch uliczny, (dostępność dla wszystkich linii tramwajowych i autobusowych, budowa i remonty dróg, budowa parkingów podziemnych i zwykłych, ułatwienia dla niepełnosprawnych),

Nie można jednak zabronić radzie gminy podjęcia uchwały o wyodrębnieniu określonej i stałej części budżetu gminy jednostkom pomocniczym (dzielnicom, osiedlom, sołectwom) do ich wyłącznej dyspozycji. Jest o tym mowa w art. 18, pkt 7 ustawy o samorządzie. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby ta wydzielona część budżetu obejmowała wszystkie środki przewidziane na inwestycje, usługi publiczne i różne dotacje. O ich podziale zdecydują wówczas mieszkańcy wspomnianych jednostek pomocniczych, co będzie zgodne z brzmieniem art. 53 ustawy, że procedurę uchwalania budżetu określa rada gminy. I tego właśnie, czyli uspołecznienia budżetu powinniśmy się domagać podczas publicznych debat, demonstracji i spotkań z radnymi swojej gminy.

Mogą się też pojawić bariery ze strony obywateli, ale będzie ich zdecydowanie mniej: mała gotowość do uczestniczenia w zbiorowych działaniach, niski poziom utożsamiania się z regionem i przekonanie, że zawsze należy być posłusznym osobom, które stoją ponad nami.

Jak wprowadzić budżet partycypacyjny?

Uczestnictwo ludzi w projektowaniu i podejmowaniu decyzji politycznych wymaga spełnienia kilku warunków. Procesowi wspólnej pracy z mieszkańcami powinna towarzyszyć akcja medialna, która prezentuje sposoby partycypacji jak i wyniki zaangażowania mieszkańców w proces decyzyjny. Nie będzie licznego udziału obywateli bez wyjaśnienia każdemu, ile czasu ma poświęcić wspólnej pracy nad budżetem i czego dokładnie będą dotyczyć zebrania mieszkańców. Mieszkańcy muszą być powiadamiani o zebraniach z dużym wyprzedzeniem, a czas i miejsce zebrań muszą być dogodne dla większości potencjalnych uczestników. Skuteczna i wiarygodna partycypacja nie może być traktowana jako wąsko pojęty eksperyment, lecz raczej jako demokratyczna zasada. Przyznanie zaledwie kilku procent budżetu gminy sołectwom lub radom osiedli, nie spełnia wymogów stawianych społecznej partycypacji. Mieszkańcy mogą bowiem uznać, że nie są poważnie traktowani, dostają tylko „resztki z pańskiego stołu”. Ludzie tracą motywację do brania udziału w zebraniach, o ile podział kompetencji zachowa sprawy dotyczące całej gminy decyzjom radnych i urzędników, a dla zwykłych obywateli pozostawi kwestie dotyczące wyłącznie ich najbliższego sąsiedztwa. Należy zatem umożliwić mieszkańcom decydowanie o inwestycjach finansowanych zarówno z budżetu dzielnicy czy sołectwa, jak i z budżetu gminy. W pierwszym przypadku rozstrzygająca okaże się uchwała

zebrania dzielnicowego (sołectkiego). Projekty wymagające finansowania z kasy gminy będą już wymagały akceptacji pozostałych dzielnic czy sołectw.

Problemem w realizacji budżetu partycypacyjnego może się również okazać zależność służbowa urzędników wobec zwierzchników politycznych oraz podejmowane przez nich próby zniechęcenia mieszkańców do partycypacji. Nie jest też prawdziwą partycypacją opracowywanie projektów w zaciszu gabinetów i wyłączanie pytanie mieszkańców o zgodę dla urzędniczych pomysłów. Obywatele muszą mieć warunki do samodzielnego tworzenia projektów we współpracy ze specjalistami z różnych dziedzin.

Można się jednak zabezpieczyć przed opisanymi zagrożeniami. Potrzebne są jednoznaczne zapisy w statucie gminy, które zagwarantują mieszkańcom realną władzę i oddolną kontrolę nad lokalną administracją.

Program dla krakowa

W skrócie:

1. Budżet partycypacyjny obejmuje wydzielone z budżetu gminy środki finansowe przeznaczone na inwestycje, dotacje i usługi publiczne. Oznacza to, że w każdym roku sto procent budżetu inwestycyjnego gminy oddawane jest do wyłącznej dyspozycji zebrań mieszkańców. Zebrania określają również wysokość nakładów na usługi publiczne i decydują o przeznaczeniu dotacji od gminy (w tym na projekty organizacji pozarządowych). Uchwały zebrań mieszkańców mają charakter rozstrzygający i obowiązujący dla urzędu miasta. Wykonanie budżetu nadzorują mieszkańcy. O podziale środków finansowych przyznanych zakładom komunalnym i spółkom gminy decydują wspólnie zatrudnieni tam pracownicy i odbiorcy świadczonych przez nich usług. Zasady podejmowania decyzji i realizację budżetu partycypacyjnego gminy określa stosowny regulamin. Urząd miasta zobowiązany jest do jego realizacji.
2. Odwoływanie urzędników na wniosek mieszkańców. Każdy z urzędników może zostać pozbawiony sprawowanej funkcji, jeśli mieszkańcy negatywnie ocenią jego pracę i zorganizują w tej sprawie głosowanie. Głosowanie odbywa się w ramach zebrań budżetu partycypacyjnego na wniosek dowolnego mieszkańca gminy. W przypadku urzędnika zatrudnionego w jednostce pomocniczej gminy wymagana jest

wygaśnięciu mandatu delegata i przekazaniu jego obowiązków wybranemu wcześniej zastępcy. Głosowanie przeprowadzane jest zwykłą większością głosów. Nowy delegat zobowiązany jest do wprowadzenia poprawek do projektu budżetu, który zostanie zaakceptowany podczas ostatniej tury zebrań osiedlowych.

§10

Fora użytkowników usług publicznych.

1. Każda spółka gminy i każdy zakład komunalny ma obowiązek zorganizowania forum użytkowników świadczonych przez siebie usług.
2. Każda spółka gminy i każdy zakład komunalny ma obowiązek informowania swoich klientów o możliwości uczestniczenia w spotkaniach forum użytkowników.
3. Zebrania odbywające się w ramach forum użytkowników korzystają z pomieszczeń spółek gminy i zakładów komunalnych lub innych pomieszczeń znajdujących się w dyspozycji urzędu miasta.
4. Zebrania forum użytkowników opiniują pracę spółek gminy i zakładów komunalnych.
5. Zebrania forum użytkowników wspólnie z pracownikami opiniowanych spółek i zakładów opracowują propozycje dotyczące wykorzystania funduszy przyznanych wyżej wymienionym podmiotom z budżetu osiedli, budżetu wspólnego osiedli i budżetu gminy.
6. Opinie forum użytkowników przekazywane są zarządowi spółek gminy, zakładom komunalnym, urzędowi miasta, Centrum Obywatelskim, zebraniom osiedlowym i delegatom mieszkańców.
7. Na wniosek zainteresowanych liczba forów użytkowników uczestniczących w zarządzaniu usługami publicznymi może być rozszerzona lub pomniejszona.

§11

Centra Obywatelskie.

1. Każdy mieszkaniec gminy może korzystać z oferty Centrum Obywatelskiego, a także stać się jego wolontariuszem.

forów delegatów, które są jawne i przechowywane w Centrach Obywatelskich. Zebranie osiedlowe może na tej podstawie zdecydować o wygaśnięciu mandatu delegata i przekazaniu jego obowiązków wybranemu wcześniej zastępcy. Głosowanie przeprowadzane jest zwykłą większością głosów. Nowy delegat zobowiązany jest do wprowadzenia poprawek do projektu budżetu, który zostanie zaakceptowany podczas ostatniej tury zebrań osiedlowych.

§9

Uprawnienia i obowiązki delegatów Forum Miasta.

1. Dyskutują propozycje zebrań mieszkańców, które wymagają finansowania lub dofinansowania ze budżetu wspólnego osiedla z powodu konieczności zaangażowania znacznych środków finansowych w ciągu jednego roku lub wielu lat, a także wymagających współpracy kilku jednostek organizacyjnych gminy, dotyczących infrastruktury o zasięgu gminnym i obejmujących swym zasięgiem problemy istotne dla mieszkańców całego miasta.
2. Zwracają się do urzędu miasta o ekspertyzę prawną i techniczną propozycji uchwalonych przez zebrania mieszkańców.
3. Przedstawiają uczestnikom zebrań osiedlowych propozycje innych osiedli i przekazują stanowisko swoich wyborców na forum miasta, które dyskutuje i głosuje nad ostateczną listą inwestycji, projektów i dotacji finansowanych z budżetu wspólnego osiedli.
4. Przedstawiają zebraniom mieszkańców projekt budżetu wspólnego osiedli do akceptacji pod- czas trzeciej i ostatniej tury zebrań.
5. Kontrolują realizację budżetu wspólnego osiedli dysponując prawem wglądu do dokumentacji realizowanych projektów i prawem wstępu na teren realizowanych inwestycji.
6. Delegat, jako osoba wybrana do wypełnienia konkretnego zadania, traci mandat w przypadku głosowania wbrew uchwałom zebrania osiedlowego. Zgodność stanowiska delegata z uchwałą- mi zebrania osiedlowego stwierdzona jest na podstawie protokołów posiedzeń forów delegatów, które są jawne i przechowywane w Centrach Obywatelskich. Zebranie osiedlowe może na tej pod- stawie zdecydować o

większość głosów zebrania dzielnicowego, w przypadku urzędnika gminy wymagana jest większość uzyskana we wszystkich zebraniach dzielnicowych. Wynik głosowania uznawany jest za rozstrzygający. Urząd miasta zobowiązany jest do jego realizacji.

3. Oddolne zarządzanie majątkiem gminy. Zebrania mieszkańców przygotowują uchwały dotyczące majątku gminy, w tym nieruchomości i spółek gminy, a także opiniują wysokość lokalnych opłat i podatków. Każdy plan zagospodarowania przestrzennego wymaga udziału mieszkańców na etapie tworzenia projektu. Żadna decyzja dotycząca sprzedaży lub przekształcenia majątku gminy nie może być podjęta bez wyrażonej wcześniej zgody mieszkańców. W przypadku przekształceń spółek gminy wymagana jest zgoda wyrażona zarówno przez pracowników danego przedsiębiorstwa jak i mieszkańców zamieszkujących gminę.

Poniżej prezentujemy projekt uchwały przygotowany dla Rady Miasta Krakow:

Na podstawie art. 5 ust. 3 i art. 18 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. Ust. z 2001 r. nr 142 poz. 1591, z późn. zm.) Rada Miasta uchwała co następuje:

§1

ustala zasady trybu wprowadzenia instytucji budżetu partycypacyjnego w Gminie Miejskiej Kraków w brzmieniu załącznika do uchwały.

§2

wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Krakowa.

§3

uchwała wchodzi w życie z dniem uchwalenia.

Załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa

Zasady i tryb wprowadzenia zarządzania partycypacyjnego w Gminie Miejskiej Kraków.

W trosce o rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wdrażanie idei wspólnoty samorządowej, w nawiązaniu do najlepszych modeli zarządzania obywatelskiego, promowanych przez organy ONZ, postanawia się, że zarządzanie gminą oparte jest na zasadach demokracji bezpośredniej rozumianej jako przestrzeń decyzyjna dla wszystkich mieszkańców. Elementy demokracji partycypacyjnej stanowiące formę powszechnego dialogu społecznego oraz zaangażowania mieszkańców w proces decyzyjny przyczynią się do

osiągnięcia ważnych z punktu widzenia mieszkańców celów rozwojowych Krakowa.

§1

Cel partycypacyjnego zarządzania

Celem partycypacyjnego zarządzania jest ustalenie przez samych mieszkańców listy podstawowych potrzeb i problemów w zakresie inwestycji i usług publicznych, które dokonuje się podczas otwartych zebrań sąsiedzkich i osiedlowych. Uchwały zebrań mieszkańców uznawane są za rozstrzygające w zakresie wydatków inwestycyjnych gminy, organizowania usług publicznych, dysponowania majątkiem gminy, wysokości opłat i podatków lokalnych, przeznaczenia dotacji, projektów wieloletnich miejskich programów zwoju oraz oceny pracy urzędników zatrudnianych przez urząd miasta. Decyzje zebrań mieszkańców mają charakter wiążących instrukcji dla administracji miasta.

Celem partycypacyjnego zarządzania jest artikulacja oczekiwań wspólnoty Lokalnej dotyczących rozwiązywania problemów w granicach dzielnicy oraz całej gminy, a także edukacja obywatelska i nauka odpowiedzialności za miasto, co dotyczy w równym stopniu obywateli, personelu technicznego, delegatów i urzędników zatrudnianych przez miasto.

W ten sposób partycypacyjne zarządzanie sprzyja solidarności w naszym mieście, w oparciu o świadomość istnienia wspólnych problemów.

§2

Organy zarządzania partycypacyjnego

1. Istniejące dotychczas jednostki pomocnicze gminy - zostają zlikwidowane i zastąpione osiedlami lecz zostają zachowane dotychczasowe nazwy własne oraz ich numeracja od I do XVIII i granice administracyjne. Status prawny osiedli pozwala na uznanie zebrań mieszkańców za organ uchwałodawczy (art. 37, pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym), który może dysponować środkami finansowymi wyodrębnionymi z budżetu gminy na zadania statutowe.
2. Osoby zamieszkałe na terenie miasta Krakowa są podmiotowymi uczestnikami i uczestniczkami partycypacyjnego planowania budżetu miasta. Planowanie budżetu odbywa się na ogólnodostępnych zebraniach mieszkańców i forach delegatów. Zgromadzenia odbywają się na dwóch równoległych płaszczyznach:

a) terytorialnej, dzielącej się na:

h) dotacje na realizację zadań publicznych.

i) realizacja zadań wspólnych realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

j) zadania finansowane i współfinansowane ze środków zagranicznych.

k) środki na współpracę miasta z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

2. Podział środków wydzielonych do dyspozycji jednostkom pomocniczym gminy, osiedlom, odbywa się na następujących zasadach:

a) 5 procent środków stanowi budżet osiedli omawiany przez delegatów Forum Osiedli.

b) 95 procent środków stanowi wspólny budżet wszystkich osiedli omawiany przez delegatów Forum Miasta i uszeregowany według dotychczasowego podziału sektorów budżetu gminy Kraków.

§8

Uprawnienia i obowiązki delegatów Forum Osiedla.

1. Przygotowują ostateczną listę inwestycji, projektów i dotacji z budżetu osiedla według wskazówek otrzymanych od zebrań mieszkańców i w ramach możliwości finansowych osiedli. Projekt budżetu osiedla opracowany zostaje z wykorzystaniem listy propozycji uszeregowanych w kolejności odpowiadającej poparciu mieszkańców dla poszczególnych propozycji.
2. Zwracają się do urzędu miasta o ekspertyzę prawną i techniczną propozycji uchwalonych przez zebrania mieszkańców, jeśli stosowna ekspertyza nie została już przedstawiona przez autorów propozycji.
3. Otrzymują pełną dokumentację dotyczącą kosztorysu projektów zgłoszonych przez mieszkańców, opracowaną przez urząd miasta.
4. Kontrolują realizację budżetu osiedla dysponując prawem wglądu do dokumentacji realizowanych projektów i prawem wstępu na teren realizowanych inwestycji.
5. Delegat, jako osoba wybrana do wypełnienia konkretnego zadania, traci mandat w przypadku głosowania wbrew uchwałom zebrania osiedlowego. Zgodność stanowiska delegata z uchwałami zebrania osiedlowego stwierdzona jest na podstawie protokołów posiedzeń

3. W celu zastosowania tych wymagań stosuje się następujące procedury:

a) wnioski są sortowane alfabetycznie. Każda osoba, zebranie sąsiedzkie, tematyczne lub stowarzyszenie może złożyć najwyżej dwa wnioski, które mają być finansowane przez osiedle i dwa wnioski, które mają być finansowane lub dofinansowane przez gminę.

b) każdy uczestnik zebrania osiedlowego może głosować na jednego delegata do forum osiedla i jednego delegata do forum miasta wraz z odpowiednią liczbą zastępców. Zastępcy uczestniczą w obradach forum osiedlowego i miejskiego bez prawa głosu.

4. Kandydaci na delegatów muszą być obecni podczas prezentacji projektów i wyborów na delegata.

5. Liczba delegatów jest uzależniona od liczby uczestników zebrania mieszkańców. Jeden delegat przypada na każdą grupę do 100 zebranych. Oznacza to, że zgromadzenie liczące 100 osób lub mniej wybiera jednego delegata, od 101 do 200 osób wybiera dwóch delegatów i dalej proporcjonalnie w ten sam sposób. Reguły wyboru delegatów mogą zostać zmienione uchwałą wszystkich zebrań osiedlowych.

§7

Zasady przyznawania środków budżetowych jednostkom pomocniczym gminy Kraków

1. Osiedlowe zebrania mieszkańców dysponują do podziału wydzieloną i stałą częścią budżetu gminy obejmującą wszystkie środki przeznaczone w danym roku budżetowym na wydatki w następujących sektorach:

- a) inwestycje strategiczne.
- b) inwestycje programowe.
- c) inwestycje uznane przez osiedla za priorytetowe.
- d) środki wydzielone do dyspozycji osiedli.
- e) fundusze celowe.
- f) subwencje z budżetu państwa o charakterze bezzwrotnym i bezwarunkowym.
- g) zakłady budżetowe z wyłączeniem środków przewidzianych na bieżące funkcjonowanie.

• osiedlową - tworzoną przez zebrania mieszkańców i delegatów do Forum Osiedla;

• gminną (ogólnomiejskie) - tworzoną przez delegatów do Forum Miasta koordynującego przedsięwzięcia ogólnomiejskie.

b) funkcjonalno-tematycznej, zawierającej:

• forum użytkowników usług publicznych świadczonych przez gminę oraz pracownicy usług;

• forum uczestników partycypacyjnego planu zagospodarowania przestrzennego;

• forum uczestników planu zagospodarowania odpadów komunalnych;

• fora innych grup wyłonionych w miarę potrzeb uchwałami zebrań mieszkańców obydwu płaszczyzn.

Ponadto uczestnikami zebrań grup decyzyjnych mogą być:

• spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe;

• spółdzielnie pracy i spółdzielnie spożywców;

• organizacje pozarządowe;

• związki zawodowe;

• inwestorzy;

jednak ich głos traktowany jest jako doradczy, a głosowania przeprowadzane zgodnie z niepodważalną zasadą jedna osoba - jeden głos.

3. Ustanowione zostają osiedlowe punkty informacyjne nazywane Centrami Obywatelskimi. Dla potrzeb Centrów Obywatelskich przekazane zostają dotychczasowe siedziby Rad Dzielnic oraz znajdujące się w ich dyspozycji mienie komunalne. Funkcje radnych dzielnic zostają zlikwidowane wraz z uchwałą Rady Miasta o Zasadach i trybie wprowadzenia zarządzania partycypacyjnego w Gminie Miejskiej Kraków. W każdym z Centrów Obywatelskich zostaje zatrudniony jeden pracownik biurowo-administracyjny. Liczba punktów informacyjnych oraz pracowników może być zarówno rozszerzona jak i pomniejszona uchwałami zebrań osiedlowych.

Centra Obywatelskie są jednostkami pomocniczymi mieszkańców i ich delegatów, służą pomocą techniczną w organizacji zebrań, są centrami wymiany informacji nt. podjętych projektów, etapu wdrażania uchwał, są centrami aktywności społecznej.

4. Organy administracji

a) Urząd miasta

Urząd miasta współdziałając z Centrami Obywatelskimi ma obowiązek zapewnienia pomieszczeń na potrzeby zebrań mieszkańców, opracowania kosztorysu i oceny technicznej wykonalności propozycji budżetowych przygotowanych przez zebrania mieszkańców oraz wykonania uchwał zebrań mieszkańców. Obowiązek nałożony na urząd miasta nie stanowi jednak przeszkody w samodzielnym przygotowaniu przez wnioskodawców analizy finansowej i technicznej projektu, który będzie rozpatrywany przez zebrania mieszkańców. W każdym z tych przypadków pełen kosztorys projektu z podaniem wszystkich danych oraz analiza techniczna i ewentualnie prawna muszą zostać opublikowane na stronie internetowej urzędu miasta oraz wyłożone do wglądu dla wszystkich zainteresowanych w Centrach Obywatelskich. Zebranie osiedlowe lub forum delegatów mogą się zgłosić do Regionalnej Izby Obrachunkowej, wybranej instytucji, zrzeszenia zawodowego lub organizacji pozarządowej o dodatkową ocenę przedstawionych analiz i ekspertyz. Delegaci mieszkańców mają również prawo zażądać bezpośredniego spotkania z ekspertami urzędu miasta oceniającymi projekty zgłoszone przez zebrania osiedlowe, zaś eksperci mają obowiązek wyznaczenia terminu spotkania w terminie 7 dni. Ten sam obowiązek dotyczy ekspertów reprezentujących wnioskodawców, którzy przygotowali własną analizę projektu rozpatrywanego przez zebrania osiedlowe. Urząd miasta organizuje także „dni otwarte” i warsztaty tematyczne o charakterze edukacyjnym dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców oraz „Sesje wyjazdowe” w poszczególnych osiedlach. Mieszkańcy mogą wówczas zapoznać się z metodami pracy i zadawać pytania specjalistom zatrudnionym w poszczególnych wydziałach urzędu miasta, a także pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy.

Urzędnicy miejscy mają obowiązek stawienia się na wezwanie zebrania mieszkańców lub forum delegatów i udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania.

Urząd miasta bierze aktywny udział w rozpowszechnianiu informacji nt. zebrań mieszkań ich przebiegu i podjętych decyzji poprzez:

4. Zebranie mieszkańców podejmuje rozstrzygnięcia drogą uchwał z zastosowaniem metody konsensusu, a jeśli zgoda nie jest możliwa, przeprowadza się głosowanie. Głosowanie i wybór delegatów odbywa się zgodnie z zasadą jeden człowiek, jeden głos, jest tajne i niezbywalne. Uchwały podejmowane są zwykłą większością głosów.
5. Uchwały zebrania osiedla stanowią instrukcje dla delegatów, których obowiązuje mandat wiążący (imperatywny).
6. Zwołanie zebrania musi być poprzedzone ogłoszeniem listy zgłoszonych propozycji oraz przewidywanym czasem ich prezentacji na zebraniu. Propozycje zostają umieszczone w zaproszeniu do udziału w zebraniu, a jeśli jest to niemożliwe z powodu obszerności dokumentacji, wszystkie propozycje zostają wyłożone do wglądu mieszkańców w Centrach Obywatelskich ś Urzędzie Miasta.
7. Mieszkańcy mogą składać swoje propozycje inwestycji realizacji różnych projektów, na 25 dni przed terminem zebrania. Przygotowane są specjalne formularze zgłaszania takich propozycji. Z wyprzedzeniem co najmniej 10 dni muszą być opublikowane na tablicach ogłoszeń w centrach obywatelskich oraz a stronie internetowej. Wnioski muszą zawierać informacje zawierające dane wnioskodawcy który zostanie zaproszony do przedstawienia jej na forum zebrania.
8. Pracownicy techniczni we współpracy z Centrami Obywatelskimi mają obowiązek przygotowania prezentacji propozycji mieszkańców (np. w formie wystawy czy prezentacji multimedialnej).
9. Zapewniona zostanie opieka nad dziećmi w trakcie zebrania mieszkańców. Obowiązek zorganizowania opieki zostaje nałożony na urząd miasta.

§6

Wybór delegatów.

1. Karty dotyczące wyboru delegatów osiedlowych dostarczane są przez urząd miasta.
2. Kandydat na delegata nie może być pracownikiem urzędu miasta, ani radnym.

2. Rejestracja uczestników zebrań odbywa się na podstawie dowodów osobistych, legitymacji szkolnych lub innych dowodów tożsamości. Wydawane są karty do głosowania i sporządzana jest imienna lista uczestników zebrania z podaniem danych osobowych każdego uczestnika.
3. Zebrania osiedlowe są terytorialne i związane z podziałem administracyjnym miasta. Głosowanie możliwe jest jedynie na forum osiedla, w którym jest się zamieszkałym.
4. Dokonuje się rejestracji personelu technicznego i urzędników uczestniczących w zebraniu.
5. Personel techniczny (urzędnicy, specjaliści zatrudnieni przez urząd miasta) ma obowiązek udzielania uczestnikom zebrań niezbędnych informacji o budżecie miasta i zasadach wdrażania projektów mieszkańców, itp.
6. Pracownicy urzędu miasta dysponują tylko biernym prawem wyborczym podczas zebrań mieszkańców.

§5

Zasady organizacyjne zebrań mieszkańców.

1. Obrady zebrania mieszkańców otwiera pracownik Centrum Obywatelskiego lub pełniący jego funkcje wolontariusz i zarządza wybór prezydium zebrania. Uczestnicy zebrania mieszkańców wybierają spośród zgromadzonych prezydium składające się z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i sekretarza.
2. Obowiązkiem urzędu miasta jest zapewnienie obsługi technicznej i personelu przygotowującego zebrania mieszkańców. Pracownicy techniczni mają obowiązek powiadomienia mieszkańców o terminie, miejscu i porządku obrad zebrania z wyprzedzeniem co najmniej 7 dni. Zebrania te organizowane są według ustalonego na początku roku kalendarza partycypacyjnego zarządzania, a powiadomienia mają charakter dodatkowo mobilizujący do uczestnictwa.
3. Prezydium zebrania mieszkańców ma funkcje koordynacyjne, zajmuje się sporządzaniem porządku obrad, protokołowaniem i liczeniem głosów.

- platformę internetową – specjalny serwis internetowy,
- media interaktywne,
- publikacje w prasie lokalnej,
- inserty do prasy lokalnej,
- materiały informacyjne dystrybuowane w formie direct mailing (poczta tradycyjna lub elektroniczna),
- publikacje własne Urzędu Miasta Krakowa.
- obwieszczenia na słupach informacyjnych
- ogłoszenia w telewizyjnej sieci MPK - BusTV

b) Rada Miasta

Uchwala zmianę statutu gminy i statut partycypacyjnego zarządzania gminą, który może być następnie zmieniany uchwałami zebrań mieszkańców. Rada Miasta uchwała budżet gminy obejmujący wyłącznie plany przychodów; kierunek i podział świadczeń oraz dotacji celowych od państwa na zadania własne i zlecone; wydatki związane z alizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

§3

Zasady działania organów budżetu partycypacyjnego.

1. Sąsiedzkie i tematyczne zebrania mieszkańców.

Każdy mieszkaniec może się zwrócić do pracowników Centrów Obywatelskich o pomoc w zorganizowaniu konsultacyjnego zebrania mieszkańców. Głosowania na takich zebraniach nie mają mocy wiążącej. Urząd miasta ma obowiązek udostępnienia pomieszczeń na miejsce zebrania tematycznego na wnioski osób zainteresowanych.

2. Zebrania osiedlowe mieszkańców.

Zebrania są podstawą powszechnego i bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w rządzeniu miastem.

- a) Zwolywane są w trzech turach odbywających się kolejno w:

- lutym (ustalenie hierarchii sektorów budżetu, prezentacja propozycji mieszkańców), kontynuowanej w marcu-kwietniu (prezentacja projektów mieszkańców, głosowanie, wybór delegatów);
- maju-czerwcu (ogłoszenie wstępnej wyceny kosztów propozycji mieszkańców, omawianie spraw majątkowych i administracyjnych gminy, wysokości opłat, podatków, lokalnych przepisów, wybór kolejnych delegatów);
- października (dokonywanie i zatwierdzanie poprawek w projekcie budżetu oraz głosowanie nad wnioskami mieszkańców, które nie mają wpływu na kształt budżetu).

b) Zebrania mieszkańców odbywają się w budynkach szkół, gminnych obiektach sportowych, klubach osiedlowych lub innych pomieszczeniach, które zostaną wynajęte na potrzeby zebrań osiedlowych przez urząd miasta.

c) Urząd miasta ma obowiązek udostępnienia materiałów informacyjnych dotyczących pracy urzędu i spółek gminy na żądanie zebrania osiedlowego, zebrania tematycznego mieszkańców oraz zebrań delegatów.

d) Uprawnienia zebrań mieszkańców:

- Formułowanie i zatwierdzanie propozycji budżetowych, dyskusowanie, wybieranie priorytetów i wniosków w zakresie inwestycji, dotacji, usług publicznych, wysokości opłat, czynszów, cen biletów komunikacji, nowych przepisów i majątku gminy. Propozycje mieszkańców umieszczane są na kartach do głosowania;
- Wzywianie urzędników gminy na publiczne przesłuchania i wnioskowanie o odwołanie urzędników gminy;
- Ustalenie listy zadań realizowanych przez osiedle i propozycji zadań finansowanych przez budżet wspólny osiedli;
- Wybór delegatów z mandatem wiążącym (imperatywnym) i czasowym do forum osiedla i do forum miasta;
- Omówienie tekstu regulaminu partycypacyjnego zarządzania gminą, proponowane zmiany i dokonanie ich ratyfikacji;

- Ocena i w razie potrzeby modyfikacja lub zatwierdzenie ostatecznej listy priorytetów przygotowanych w oparciu o uchwały zebrań osiedlowych, zebrań użytkowników usług publicznych i propozycji delegatów do Forum Osiedli i Forum Miasta;
- Zatwierdzanie decyzji odnoszących się do powyższych punktów.

e) Jeśli propozycja zebrania osiedlowego dotyczy finansowania inwestycji ze wspólnego budżetu osiedli, musi ona zostać przegłosowana na wszystkich zebraniach osiedlowych gminy.

3. Tematyczne fora mieszkańców.

a) Tematyczne fora mieszkańców mają charakter otwarty, konsultacyjny i programowy. Tworzone są uchwałami zebrań osiedlowych i prowadzą działalność zarówno na płaszczyźnie osiedlowej jak i ogólnomiejskiej. Mogą to być fora ds. dzieci i młodzieży, seniorów, kobiet, transportu, mieszkań, zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska itd.

b) Tematyczne fora mieszkańców korzystają z infrastruktury Centrów Obywatelskich i pomocy urzędu miasta.

4. Fora delegatów.

a) Fora delegatów tworzone są spośród wybranych uczestników zebrań osiedlowych.

b) Delegaci spotykają się co najmniej raz w miesiącu.

c) Delegatom nie przysługuje żadne wynagrodzenie ani dieta, chyba że zebrania osiedlowe postanowią inaczej i przyznają delegatom diety o określonej wysokości.

d) Kadencja delegata trwa rok.

e) Delegaci korzystają ze szkolenia dotyczącego budżetu organizowanego przez urząd miasta.

f) Uchwały forów delegatów zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu forum.

g) Posiedzenia forów są jawne i ogólnodostępne.

§4

Uprawnienia do uczestnictwa w zarządzaniu partycypacyjnym.

1. Uprawnieni do udziału w zebraniach i głosowaniach są wszyscy mieszkańcy gminy, którzy ukończyli 18 lat.