



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



ANTONI

MICKIEWICZ

Budżet partycypacyjny w Kolonii (Niemcy)

PRZYKŁAD CIEKAWEJ PRAKTYKI

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

| | |
|---|---|
| Miejsce: | Kolonia (Niemcy) |
| Czas: | Od 2008 roku |
| Instytucja organizująca konsultacje: | Urząd Miasta Kolonii |
| Dokument: | Budżet miasta |
| Kontakt: | http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/haushalt/ |

I. STRESZCZENIE PROCESU

Władze Kolonii od 2003 roku przygotowywały się do wdrożenia partycypacyjnych metod decydowania o budżecie – podejmowano pierwsze próby takich działań, przygotowano analizy merytoryczne i prawne, a także w 2006 roku zorganizowano sympozjum dotyczące kwestii budżetu partycypacyjnego w skali miasta. Rok później zlecono wykonanie platformy interaktywnej na potrzeby procesu budżetowania partycypacyjnego, obejmującej miejsce dla informacji *online*, propozycji złożonych w formie pisemnej wraz z interaktywnym systemem ich komentowania, plan spotkań społeczności lokalnej i dostęp do informacji telefonicznej poprzez *call centers*.

W 2008 roku Kolonia zaczęła angażować swoich mieszkańców w tworzenie budżetu miasta. Pod hasłem „Deine Stadt, Dein Geld” (czyli „Twoje miasto, Twoje Pieniądze”) został zainicjowany projekt mający na celu zgromadzenie propozycji publicznych do poszczególnych kategorii budżetu. W ramach programów „Trasy, ulice i parki”, „Tereny zielone” oraz „Sport” zgłoszono 4973 propozycji w okresie zaledwie dwóch lat, do grudnia 2009 roku. Program cieszył się takim powodzeniem, że Organizacja Narodów Zjednoczonych postanowiła uznać go za studium przypadku zakończone sukcesem i Miasto przyjęło takie procedury na czas nieokreślony.

Po uruchomieniu pierwszej tury budżetowania metodą partycypacyjną w końcu 2007 roku, Rada Miasta wskazała trzy główne cele tego procesu:

1. umożliwienie mieszkańcom lepszego zrozumienia budżetu miasta i w związku z tym uzyskanie większego poczucia sprawstwa,
2. zachęcenie społeczeństwa do udziału w procesie oraz wspieranie dialogu między mieszkańcami, politykami i władzami miasta,
3. umożliwienie partiom politycznym poprawy efektywności ich działań ustawodawczych poprzez udział w procesie partycypacji.

Miasto Kolonia oparło swój program budżetowania partycypacyjnego na modelu „Beteiligungsverfahren”, czyli „Zaangażowania”. Model ten jest zbudowany z czterech następujących po sobie etapów:

1. Pełna i łatwodostępna informacja przekazywana do wiadomości publicznej.

2. Faza dialogu, w czasie której mieszkańcy mają możliwość zgłaszania swoich propozycji.
3. Faza oceny i decyzji, w czasie której lokalni politycy i przedstawiciele administracji omawiają i oceniają propozycje.
4. Faza przyjęcia odpowiedzialności, w czasie której przedstawiciele administracji, politycy i społeczeństwo badają skutki decyzji w dłuższej perspektywie czasu.

II.OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO

Duży nacisk położono na kampanię informacyjną dotyczącą budżetu partycypacyjnego, która została oparta na trzech filarach: jasności i czytelności, dostępu i wsparcia oraz kompletności i przejrzystości. Założono, że ludzie pochodzący z różnych środowisk społecznych i edukacyjnych, językowych, grup osób niepełnosprawnych i grup wiekowych muszą mieć możliwość dostępu do informacji na temat budżetowania partycypacyjnego i jego oceny. Powinni mieć także do dyspozycji różne ułatwienia w uczestniczeniu oraz otrzymać pożądany stopień informacji, których szukali. W związku z tym konieczne były także mechanizmy wsparcia pomagające im ocenić te informacje i, co ważniejsze, przezwyciężyć trudności związane z przedstawieniem propozycji. Aby osiągnąć sukces w tym przedsięwzięciu, Miasto było zobowiązane przekazywać mieszkańcom wszystkie szczegóły, dane, liczby i informacje dotyczące zarówno pozytywnych, jak i negatywnych aspektów sytuacji budżetowej miasta - tak samo, jak robiłoby to wobec ustawodawców.

Przykład budżetu na lata 2010-11 pokazuje jak funkcjonuje cały proces współuczestnictwa:

- 16 listopada 2009 – na specjalnej sesji Rady Miasta przedstawiono projekt budżetu.
- od 17 listopada do 20 grudnia 2010 – miał miejsce etap składania propozycji przez mieszkańców i ich oceny, czyli faza dialogu
- luty – marzec 2010 – propozycje mieszkańców zostały ocenione i sklasyfikowane przez specjalną Komisję Techniczną oraz różne działy administracji Miasta
- kwiecień 2010 - Komisja Finansowa przygotowała poprawiony projekt budżetu, który obejmował 11% budżetu przeznaczone do dyspozycji mieszkańców oraz szczegółowe dane wejściowe pochodzące z analizy pierwszego kwartału przygotowanej przez ekspertów i przedstawicieli administracji.
- maj 2010 - Miasto przeprowadziło głosowanie i przyjęło poprawioną wersję budżetu.
- od maja 2010 – etap odpowiedzialności - Rada przyjmuje na siebie zobowiązanie przedstawienia uzasadnienia w odniesieniu do wszystkich odrzuconych i przyjętych wniosków i udostępnia je w internecie

FAZA DIALOGU

W okresie od 17 listopada do 11 grudnia 2009 składano propozycje za pomocą metod opisanych w dalszej części tego opracowania. Od 11 grudnia do 20 grudnia propozycje poddano głosowaniu drogą internetową – każdy mieszkaniec mógł oddać głos poparcia lub sprzeciwu.

Na podstawie otwartej procedury konsultacyjnej w 2010 roku wybrano kategorie tematyczne „Ochrona Środowiska” i „Szkoty/Szkolenia”, do których mieszkańcy mogli zgłaszać swoje propozycje.

Około 10.000 mężczyzn i kobiet przedyskutowało 1254 nadesłanych prac, zadzwoniło na linię pomocy około 250.000 razy, pozostawiło 4664 komentarzy *online* i oceniło propozycje 38.470 głosami „za” lub „przeciw”. Spośród wszystkich złożonych propozycji, 393 dotyczyło Ochrony Środowiska, a 396 - Szkół i Szkoleń. Kolejne 465 propozycje zostały złożone w kategorii „Inne”.

Niespodziewanie 98% wszystkich propozycji i uczestnictwa miało charakter online. W 2010 roku tylko 12 propozycji zgłoszono poprzez kontakt z *call center* lub na piśmie.

63% propozycji nie dotyczyło określonej dzielnicy, ale odnosiło się do całego miasta. 797 propozycji dotyczyło wydatków, a 327 cięć budżetowych i oszczędności. Kolejne 130 propozycji nie klasyfikowało się w żadnej z tych kategorii, a raczej proponowały przesunięcia budżetowe lub dotyczyły zarówno oszczędności, jak i wydatków. Jeżeli chodzi o propozycje wydatków, 25% dotyczyło tematyki Środowiska, 37% Edukacji i Szkolnictwa, 38% Innych Kwestii. Jeżeli chodzi o propozycje oszczędności, 50% dotyczyło Środowiska, 28% Edukacji i Szkolnictwa, a 22% Innych Kwestii.

Po zakończeniu głosowania o północy 20 grudnia liczbę głosów sprzeciwu odjęto od liczby głosów poparcia i każdej propozycji przypisano określoną rangę. Propozycje sklasyfikowano i 100 najlepszych propozycji przekazano następnie do oceny Miasta.

FAZA ODPOWIEDZIALNOŚCI

Ostatni element to ocena decyzji podjętych w ramach poprawionego budżetu. Rada Miejska Kolonii jest zobowiązana do zadecydowania o 100 najlepszych propozycjach, już po ich wyselekcjonowaniu i skomentowaniu przez administrację Miasta. Po głosowaniu w maju, Rada została zobowiązana do przedstawienia uzasadnienia dla każdej odrzuconej propozycji i umieszczenia tych informacji online. Na sfinansowanie propozycji zgłoszonych przez mieszkańców przeznaczono 8,2 mln euro.

W dniu 7 października 2010 roku, przyjęto podwójny budżet na lata 2010/11, w tym uchwałę dotyczącą procedury współuczestnictwa.

METODY ZASIĘGANIA OPINII

Władze Kolonii stosują wystandaryzowane, ale bardzo przystępne i łatwe do zrozumienia metody partycypacyjnej pracy nad budżetem. Zasady dotyczące praktycznej konstrukcji programu mają sprawić, aby był on użyteczny dla wszystkich niezbędnych aktorów społecznych lub zainteresowanych stron biorących udział w procesie: mieszkańców, polityków i przedstawicieli administracji. Użyto następujących narzędzi:

- Internet

Obywatele mogą uzyskać ze strony internetowej potrzebne im informacje (szczegółowe lub ogólne) oraz skomentować i ocenić większość obszarów dyskusji. Przedstawione są obszerne, łatwe do zrozumienia i dobrze zorganizowane informacje. Na stronie są również mechanizmy ułatwiające korzystanie z niej osobom niepełnosprawnym¹.

- Strona aktualności (*News Page*)

Strona aktualności² stanowi część strony całego projektu i jest się ona bardzo regularnie

¹ [np. http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/haushalt/](http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/haushalt/)

² <http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/news/>

aktualizowanym przez Urząd Miasta systemem informowania opinii publicznej o wszelkich rezultatach działań, dokonywana jest tutaj także ocena aktualnie zgłaszanych propozycji. Strona ta jest również dostępna jako RSS oraz za pomocą Twittera.

- Kampania informacyjna wykorzystująca media drukowane i elektroniczne

Władze miasta, partie polityczne, a także różne grupy interesów przygotowują ulotki i broszury, które mają na celu poinformowanie mieszkańców o szczegółach procesu, a niejednokrotnie również są próbą lobbingu konkretnych rozwiązań. Zazwyczaj pisane są one w jasny, zwięzły i przejrzysty sposób.

- Informacja telefoniczna (Call Center)

Przy wsparciu Departamentu Finansów Miasta utworzono *call center* (godziny pracy: 7-19), którego personel udziela odpowiedzi na pytania i świadczy rozległą pomoc w opracowywaniu propozycji. Oprócz udzielania odpowiedzi na pytania, *call center* może również rejestrować sugestie i publikować je w Internecie. W swoich działaniach koncentruje się ono przede wszystkim na okresie oceny propozycji, ale pozostaje aktywne w późniejszym czasie, aby dostarczać aktualnych informacji zainteresowanym mieszkańcom, odpowiadać na pytania i zbierać opinie zwrotne.

- Formularze pisemne

We wszystkich urzędach miejskich i kilku innych miejscach związanych z procesem dostępne były specjalne formularze, za pomocą których mieszkańcy mogli przysyłać swoje sugestie. Po ich otrzymaniu, organizatorzy umieszczali je w Internecie, gdzie można je było skomentować i ocenić. Po złożeniu formularza, osoba zgłaszająca otrzymywała numer i dzięki temu była w stanie śledzić dalszy los swojej propozycji w internecie, a także poprzez *call center*. Takie składane formularze mogły być również wykorzystywane do udzielania obszernych komentarzy na temat propozycji.

- Bezpośrednie wsparcie w urzędach miejskich i publiczne terminale komputerowe

Wyznaczeni przedstawiciele administracji miasta byli dodatkowo dostępni we wszystkich urzędach w celu zapewnienia wsparcia, udzielania odpowiedzi na pytania i gromadzenia sugestii za pośrednictwem formularzy pisemnych. W dziesiątkach urzędów miejskich zostały umieszczone specjalne komputery, dzięki którym osoby nieposiadające komputera uzyskały dostęp do platformy internetowej, komentarzy i głosowania.

- Spotkanie inauguracyjne na żywo

To co z perspektywy czasu uważa się za jeden z ważniejszych elementów procesu, to publiczne zbieranie informacji podczas spotkania inauguracyjnego, które zapoczątkowało cały proces i zaangażowało krytyczną masę ludzi niezbędną do tego, aby odniósł on sukces. Metoda ta spotkała się z tak dużym uznaniem organizatorów procesu, że zaczęto organizować takie zebrania na rozpoczęcie każdej tury konsultacji, a także mniejsze spotkania informacyjne w kluczowych momentach procesu.

Sposób prowadzenia spotkania jest istotny dla demokratycznego charakteru tego procesu. W spotkaniu inauguracyjnym dla edycji 2010-2011, które miało miejsce dnia 17 listopada 2010 uczestniczyło 300 osób. Zostało połączone z koncertem, który otworzył burmistrz Kolonii. Do czasu zakończenia koncertu (trwającego godzinę) na portalu internetowym zgłoszono już ponad 100

propozycji od osób oglądających koncert przez internet. Spotkanie rozpoczęło się od przedstawienia przez Burmistrza sukcesów budżetów na lata 2008-2009 i wyjaśnienia celów na następną dwuletnią edycję. Następnie głos zabrał skarbnik Miasta, który ujawnił deficyt z poprzedniego roku w wysokości 125 mln euro, wzywając do oszczędności i podkreślając, że przyjęcie przez mieszkańców priorytetu oszczędności i cięć budżetowych może pomóc lepiej skoncentrować wydatki i tym samym zaoszczędzić pieniądze. W świetle kryzysu finansowego, który pociągnął za sobą straty w budżecie Miasta, mieszkańcy zostali poproszeni, aby myśleć o tym, jakich oszczędności dokonać w następnych dwóch latach. Podczas spotkania wydano oświadczenie dotyczące ulepszonego *call center*, możliwości nadsyłania pytań drogą mailową i ulepszeń platformy internetowej. Ostatnim i kluczowym elementem spotkania była ożywiona dyskusja polityczna, w czasie której otwarcie dyskutowano o tym, jak najlepiej wydatkować pieniądze.

Na spotkaniu pojawiły się także stanowiska informacyjne dysponujące wieloma materiałami dotyczącymi zarówno kategorii „Szkoly i Szkolenia”, jak i „Ochrona Środowiska”.

Miasto Kolonia powołało specjalne organy, poza Radą Miasta i Komisją Finansową, które dzielą główną odpowiedzialność za procedurę budżetowania partycypacyjnego. Komitet Sterujący (*Lenkungsgruppe*) utworzony z przedstawicieli administracji i polityków, został powołany w celu obsługi propozycji mieszkańców w ramach procedury budżetowej i przygotowania ostatecznej opinii zwrotnej i decyzji dla Komisji Finansowej. Rada Doradcza (*Der Beirat*) składała się z instytucji oficjalnie zaangażowanych w działania Miasta Kolonii i jego administracji, prowadziła regularne spotkania w celu dostarczenia informacji na temat całego procesu i nadzorowania jego realizacji. Jej członkami są:

- Grupa Robocza Związków Kobiet i Forum Kobiet
- Oddział regionalny Federacji Związków Zawodowych (DGB Region Kolonia)
- Handwerkskammer zu Köln lub Miejskie Stowarzyszenie Handlowe
- Organizacja społeczna Köln Agenda
- Stowarzyszenie obywatelskie Kölner Netzwerk Bürgerengagemen (Sieć Mieszkańców)

III. PODSUMOWANIE

Proces włączenia obywateli w wspólne tworzenie struktury wydatków miasta w Kolonii jest bardzo ciekawym przykładem na użycie metody budżetu partycypacyjnego w Europie. Szczególnie ciekawym i wartym podkreślenia elementem procesu jest jak najpełniejsze zapewnienie informacji o stanie finansów miasta i skuteczne dotarcie z nimi do obywateli. Organizatorzy procesu nie tylko włączyli wiele różnych oddziałów administracji do zbierania niezbędnych danych, ale również włożyli wiele wysiłku by przełożyć tę, często bardzo hermetyczną i ekspercką wiedzę, na język i formę zrozumiałą dla „zwykłych” ludzi. W tym celu zastosowano również wiele różnych kanałów, które służyły do dwustronnej komunikacji (można była za ich pośrednictwem nie tylko uzyskać informacje na temat procesu, ale również aktywnie się w niego włączyć).

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- Przeprowadzenie akcji informacyjnej, której założeniem było dotarcie do przedstawicieli grup społecznych zagrożonych wykluczeniem, które zazwyczaj nie uczestniczą w tego typu przedsięwzięciach.
- Użycie wielu różnorodnych metod zasięgnięcia opinii, które pozwoliły na uczestnictwo w procesie wielu osobom o różnych kompetencjach społecznych.
- Zobowiązanie Rady Miasta do przedstawienia uzasadnienia dla wszystkich odrzuconych propozycji budżetowych.
- Zaangażowanie i włączenie wielu różnych departamentów administracji w proces budżetu partycypacyjnego pozwala gromadzić pełną i szczegółową wiedzę na temat stanu i prognoz finansowych dla miasta