

pracownia badań
i innowacji społecznych
stocznia

Ewaluacja drugiej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie

Warszawa-Kraków, październik 2015

Zamawiający:

Gmina Miejska Kraków – Urząd Miasta Krakowa

pl. Wszystkich Świętych 3-4

31-004 Kraków

Wykonawca:

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych "Stocznia"

ul. Bracka 20 b

00-028 Warszawa

Autor raportu:

Mateusz Olechowski

Współpraca merytoryczna:

Paweł Hess

Łucja Krzyżanowska

Rafał Rudnicki

01 | WSTĘP

W roku 2014 Miasto Kraków przeprowadziło pierwszą edycję Budżetu Obywatelskiego (BO). Początki wdrażania tego mechanizmu partycypacji są zawsze trudne. Metodą prób i błędów wypracowywane i testowane były różnego typu rozwiązania. Część z nich okazała się właściwa, część natomiast wymagała dokonania zmian. Dzięki ewaluacji pierwszego Budżetu udało się zidentyfikować najtrudniejsze momenty i stworzyć rekomendacje dla kolejnych jego edycji. Niektóre z nich zostały wprowadzone w tegorocznym Budżecie Obywatelskim. Nie oznacza to jednak, że proces szukania właściwego modelu BO dla Krakowa jest zakończony - miasto i jego społeczność podlega ciągłym zmianom, ponadto zawsze istnieje przestrzeń do ulepszania wprowadzonego mechanizmu. Dlatego też istotne jest, aby ewaluacja nie była zjawiskiem epizodycznym, ale na bieżąco, dla każdej edycji odpowiadała na pytania jak przebiegał proces, jakie były jego skutki i co można ulepszyć i/lub zmienić (lub też pozostawić, jeżeli spełnia swoją rolę). W tym duchu przystąpiliśmy do zbadania drugiej edycji Budżetu Obywatelskiego w Krakowie.

Niniejszy raport stanowi podsumowanie 5-miesięcznego procesu ewaluacji. Naszym zadaniem było stworzenie przestrzeni do refleksji nad krakowskim BO, z naciskiem na zmiany jakie zostały (lub nie) wprowadzone po pierwszej edycji oraz dostarczenie danych i analiz, które pozwoliły oprzeć tę refleksję na mocnych podstawach. Ewaluacja miała charakter „towarzyszący" tzn. odbywała się na bieżąco, w trakcie realizacji procesu.

02 | METODOLOGIA BADANIA

W badaniu sięgnęliśmy po zróżnicowany zestaw danych, pochodzących zarówno z analizy danych zastanych jak i zrealizowanych badań ewaluacyjnych (o charakterze ilościowym i jakościowym). W ramach ewaluacji przeprowadziliśmy:

- ✓ 5 indywidualnych wywiadów pogłębionych z moderatorami ogólnomiejskich spotkań informacyjno-konsultacyjnych.
- ✓ Analizę danych statystycznych na temat populacji mieszkańców Krakowa zbieranych przez Główny Urząd Statystyczny. Analiza służyła do zbadania reprezentatywności

osób uczestniczących w BO dla populacji miasta w wieku 16+ (czyli wśród osób, które na podstawie zapisów regulaminu BO mogły uczestniczyć w procesie na różnych jego etapach).

- ✓ Analizę podstawowych danych statystycznych na temat Budżetów Obywatelskich zrealizowanych w roku 2014 i 2015 w 4 dużych polskich metropoliach (Łódź, Gdańsk, Poznań, Wrocław).
- ✓ Analizę wyników zeszłorocznej ewaluacji przeprowadzonej przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia".
- ✓ 3 warsztaty ewaluacyjne z grupami mieszkańców wyróżnionymi ze względu na stopień ich udziału w BO (2 spotkania z wnioskodawcami, 1 spotkanie z osobami, które w żadnej formie nie brały udziału w BO).
- ✓ Analizę wniosków zgłoszonych w BO.
- ✓ Analizę danych z weryfikacji wniosków. Przedmiotem analizy była liczba odrzuconych wniosków oraz uzasadnienia podane przez instytucje weryfikujące.
- ✓ Badanie ankietowe wnioskodawców z tegorocznej i zeszłorocznej edycji BO przeprowadzone po weryfikacji wniosków. Do badania zostali zaproszeni wszyscy wnioskodawcy z tegorocznej edycji oraz ci z wnioskodawców zeszłorocznej edycji, którzy wyrazili zgodę na przetwarzanie danych osobowych na potrzeby badania ewaluacyjnego (49 proc. wszystkich wnioskodawców).
- ✓ Analizę danych z głosowania.
- ✓ Dwa zogniskowane wywiady grupowe (tzw. fokusy) z pracownikami Urzędu Miasta Krakowa oraz miejskich jednostek organizacyjnych zaangażowanymi w prace przy BO.
- ✓ Dwa zogniskowane wywiady grupowe (tzw. fokusy) z radnymi dzielnic miasta Krakowa zaangażowanymi w prace przy BO.
- ✓ Dwa indywidualne wywiady pogłębione z osobami zaangażowanymi w prace przy BO (1 radny dzielnicy i 1 pracownik UMK).

Informacje uzyskane dzięki wykorzystaniu różnych metod ich zbierania oraz od różnych osób zaangażowanych w BO (moderatorów spotkań informacyjnych, wnioskodawców, radnych, urzędników) posłużyły nam do zbudowania całościowego obrazu procesu i dokonania jego oceny.

Oprócz działań stricte badawczych podczas ewaluacji przeprowadziliśmy trzy warsztaty

Zespołu Ewaluacyjnego. W skład Zespołu Ewaluacyjnego weszli członkowie Rady Budżetu Obywatelskiego (radni miasta i dzielnic, pracownicy UMK, członkowie organizacji pozarządowych). Praca Zespołu polegała na doprecyzowaniu pytań badawczych, weryfikacji stworzonych narzędzi oraz prezentacji wniosków i rozmowie o wynikach przeprowadzonych badań.

Zebrane w ewaluacji dane posłużyły do oceny:

- ✓ Przebiegu poszczególnych etapów procesu – spełniania przez nie postawionych im celów, przyjazność dla uczestników, ich inkluzywność.
- ✓ Przyjętego modelu Budżetu Obywatelskiego – jego adekwatności, wskazania słabych i mocnych stron, a także oceny, czy spełniają standardy budżetów partycypacyjnych.
- ✓ Bezpośrednich skutków realizacji Budżetu Obywatelskiego dla miasta i jego mieszkańców.

W ocenie krakowskiego Budżetu Obywatelskiego przyjęliśmy dwa istotne punkty odniesienia. Pierwszym z nich jest dokument „Standardy procesów budżetów partycypacyjnych w Polsce [1] ". Dokument został przygotowany przez grono osób zaangażowanych w realizację tego typu mechanizmów w polskich miastach, reprezentujących środowisko samorządowe, jak i organizacje pozarządowe.[2] Z punktu widzenia ewaluacji jego najważniejszym elementem są precyzyjnie zdefiniowane standardy minimalne, które powinien zawierać mechanizm, aby można było go uznać za budżet partycypacyjny. Standardy te wykorzystaliśmy w ocenie rozwiązań zastosowanych w krakowskim procesie oraz przebiegu poszczególnych jego etapów.

Drugim, wewnętrznym punktem odniesienia, który wykorzystaliśmy w ewaluacji jest pierwsza edycja BO w Krakowie opisana w raporcie ewaluacyjnym[3]. Dzięki niej będziemy w stanie stwierdzić czy i jakie zmiany nastąpiły po pierwszej edycji oraz jakie rekomendacje zeszłoroczne zostały wdrożone i jakie skutki przyniosły.

[1] „Standardy procesów budżetów partycypacyjnych w Polsce", Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia. Warszawa 2014.

[2] W tworzeniu dokumentu wykorzystane zostały również doświadczenia z działań pilotażowych przeprowadzonych w czterech krakowskich dzielnicach.

[3] Dostępny pod adresem http://krakow.pl/zalacznik/207941.

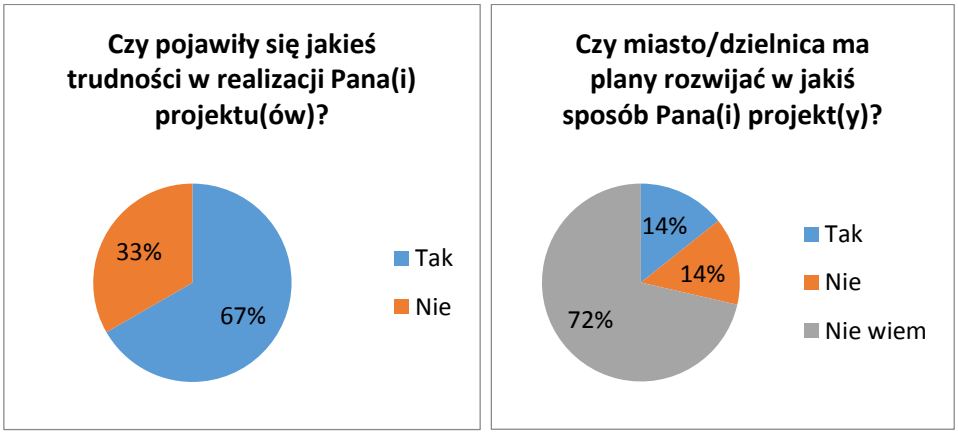
03 | REALIZACJA PROJEKTÓW

Chronologicznie ostatnim elementem każdej edycji Budżetu Obywatelskiego jest realizacja projektów, które zostały wybrane w głosowaniu. Poprzednią ewaluację BO zrealizowaliśmy na etapie, na którym projekty zostały już wybrane, ale nie rozpoczęła się ich realizacja. Dlatego też zanim przystąpimy do omówienia wyników kolejnej edycji BO, przyjrzymy się co stało się z zeszłorocznymi projektami.

W pierwszej edycji wybranych zostało 68 projektów za ok. 4,5 miliona złotych. Do teraz wykonano 55% z nich. W przeprowadzonym przez nas badaniu co trzeci autor wybranego w głosowaniu projektu sygnalizował trudności w jego realizacji. Ponadto, prawie 30% źle lub bardzo źle oceniło współpracę z UM na tym etapie BO.

Problemy na etapie realizacji mogą mieć negatywny wpływ na wizerunek i zaufanie do BO oraz UMK, tak ze strony wnioskodawców jak i postronnych mieszkańców, oraz rodzić poczucie że BO nie jest dla miasta priorytetową inicjatywą lub też, że urząd nie jest wystarczająco skuteczny, aby wdrożyć wyniki głosowania w BO. Ważne, aby dzielnica lub miasto były w kontakcie z wnioskodawcami także po realizacji projektu oraz, jeśli to uzasadnione, proponowały ich rozwinięcie już ze środków spoza BO. W ten sposób dobre pomysły mieszkańców będą miały bardziej długofalowy wpływ na to, co i jak buduje się i organizuje w Krakowie, a mieszkańcy nie będą mieli wrażenia, że miasto interesuje się BO tylko fasadowo, w trakcie „medialnej" części procesu.

Wykres 1. Ocena realizacji projektów i planów miasta



Podsumowanie

Tabela 1. Podsumowanie etapu realizacji projektów

Realizacja projektów	
Kluczowe wskaźniki	**Wartość wskaźnika**
1. Odsetek projektów ukończonych	**55%**
Zdiagnozowane problemy	**Możliwe rozwiązania**
1. Opóźnienia w realizacjach projektów.	✓ Stworzenie specjalnego zespołu (urzędników, radnych, strony społecznej) nadzorującego realizację projektów. ✓ Spotkania międzyjednostkowe w celu wymiany doświadczeń i sposobów radzenia sobie z problemami. ✓ Większa dbałość o realistyczne harmonogramy. ✓ Wydłużenie okresu, w których projekty mają być zrealizowane. ✓ Lepsze informowanie mieszkańców o przyczynach opóźnień.

04 | BUDŻET OBYWATELSKI 2015

Założenia modelu

Zgodnie z uchwalonym regulaminem Budżet Obywatelski 2015 składał się z 6 etapów, podobnie jak edycja z poprzedniego roku. Można do nich doliczyć opisany powyżej etap wstępny – wypracowania zasad BO oraz etap monitoringu procesu prowadzonego przez Radę Budżetu Obywatelskiego.

Tabela 2. Etapy BO w Krakowie

1. Wypracowanie zasad przebiegu BO.*
2. Kampania informacyjno-edukacyjna, która przede wszystkim była prowadzona przed składaniem wniosków oraz na etapie głosowania.
3. Spotkania konsultacyjno-informacyjne z mieszkańcami w dzielnicach.
4. Zgłaszanie propozycji zadań (projektów).
5. Weryfikacja zgłoszonych propozycji zadań (projektów).
6. Głosowanie.
7. Monitoring.*
8. Ewaluacja – towarzysząca całemu procesowi od kampanii informacyjno-edukacyjnej.

*Etapy procesu nieujęte w regulaminie.

Etapy te oprócz kampanii informacyjno-edukacyjnej, monitoringu i ewaluacji, następują po sobie składając się w proces.

Krakowski model Budżetu Obywatelskiego jest w swej budowie zbliżony do postulowanego przez autorów „Standardów procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce", poza dwoma wyjątkami. Podobnie jak w pierwszej edycji, zabrakło w nim etapu dyskusji nad projektami – momentu w procesie, gdy mieszkańcy poszczególnych dzielnic mogą osobiście spotkać się z autorami projektów, poznać lepiej ich propozycje i zadać pytania. Drugim, dużo poważniejszym problemem był sposób w jaki pracowano nad regulaminem. W odróżnieniu od pierwszej edycji BO nie był on przygotowywany w sposób partycypacyjny. W tym roku to radni miejscy przygotowali regulamin BO, który następnie przegłosowała Rada Miasta Krakowa. Wywołało to duże niezadowolenie wśród mieszkańców oraz organizacji pozarządowych, które zostały wyłączone z tego procesu. Skutkiem tej sytuacji była mała aktywność organizacji pozarządowych w dyskusjach nad BO i dalszych jego etapach. Ostatecznie jedynym elementem partycypacyjnym tego etapu były społeczne konsultacje projektu regulaminu. Należy koniecznie wrócić do rozwiązania z pierwszej edycji, kiedy to nad regulaminem pracował zespół złożony z przedstawicieli różnych grup interesariuszy, w tym strony społecznej.

Tabela 3. Zgodność etapu wypracowywania zasad przebiegu budżetu obywatelskiego ze standardami budżetów partycypacyjnych

Wypracowanie zasad przebiegu budżetu obywatelskiego	
Standardy minimalne BP	**Czy krakowski Budżet Obywatelski spełnia założenia standardu?**
Powołanie zespołu ds. budżetu partycypacyjnego opracowującego model BP.	 Nie. Zespół nie został powołany.
W skład zespołu wchodzą przedstawiciele władzy uchwałodawczej i ustawodawczej oraz mieszkańców. Efekty prac zespołu są upubliczniane. Efekty prac zespołu (model, zasady i regulamin procesu) są przyjęte i wdrożone mocą aktu prawa miejscowego.	 Z racji tego, że Zespół nie został powołany, nie mogły zostać dochowane także standardy dotyczące jego składu i efektów prac.
Mieszkańcy nieuczestniczący w pracach zespołu mają możliwość zaproponowania własnych rozwiązań dotyczących zasad BO.	 Tak. Przed przegłosowaniem regulaminu odbyły się konsultacje społeczne zorganizowane przez UMK.

Środki przeznaczone na BO

Na realizację przedsięwzięć w ramach drugiej edycji Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa przeznaczono ponad 14 milionów złotych. Na realizację ogólnomiejskiego BO przeznaczono 10 milionów złotych, podczas gdy w pierwszej edycji było to 2,7 miliona. Stanowi to prawie czterokrotny wzrost. W tej edycji, ze względu na zmiany w statutach dzielnic (opisane szerzej w kolejnym rozdziale), Budżet Obywatelski dla dzielnic został rozłożony na dwa lata, czyli 2015 i 2016 rok. Dzielnice otrzymały na BO w sumie 7 milionów złotych, a przeznaczyły na niego trochę ponad 4 miliony złotych, z czego na zadania na 2015 rok ok. 1,5 miliona. W odróżnieniu od zeszłej edycji, kiedy każda dzielnica miała taką samą pulę pieniędzy na BO, w tym roku decyzja co do wysokości środków należała do rad poszczególnych dzielnic. Każda z nich otrzymywała z budżetu miasta kwotę obliczoną według algorytmu – od 283 do 561 tysięcy złotych i mogła dowolnie rozporządzić tą kwotą. Bardziej ludne dzielnice dostały większe środki niż dzielnice mniej ludne, co jest wyjściem naprzeciw rekomendacjom z raportu ewaluacyjnego pierwszej edycji BO. Większość nie przeznaczyła całej kwoty na BO – w sumie 57% tych środków zostało przeznaczone na dzielnicowy BO.

Dzielnice różniły się znacząco w tym zakresie – najmniej środków przeznaczono w dzielnicach Bieńczyce i Krowodrza (100 tys.), a najwięcej w dzielnicy Prądnik Czerwony (450 tys.). Pozostałe środki zasiliły budżety dzielnic i mogły być wydawane na zadania własne. W gestii rad dzielnic pozostawała strategia przydzielania środków w perspektywie dwóch lat – mogły one całość kwoty spożytkować w jednym roku, lub też mniej lub bardziej równomiernie rozłożyć ją na dwa lata. Dwie dzielnice postanowiły wydać całość przeznaczonej przez nie kwoty na BO w jednym roku.

W tym roku więc znacząco zwiększył się udział BO w wydatkach gminy – z 0,11% do 0,34%. Średnio na głowę mieszkaniec Krakowa mógł rozdysponować 18 zł. Jest to jednak wciąż znacznie mniej niż w innych miastach. Zdecydowanym liderem wciąż pozostaje Łódź, która w 2015 roku przeznaczyła w ramach Budżetu Obywatelskiego prawie 1% wydatków miasta, co stanowi 57 złotych na osobę. W Krakowie jest to wciąż znacznie mniej, bo 18 złotych, ale w porównaniu z 6 złotymi w zeszłym roku zmiana jest znacząca. Kraków zaczął zbliżać się do ostatniego w tym zestawieniu Gdańska, który przeznaczył na budżet 0,42% wydatków, czyli 24 zł na osobę.

Tabela 4. Kwota przeznaczona na BO w poszczególnych miastach

Miasto	Kwota przeznaczona na Budżet Obywatelski (w mln zł)		Udział BO w wydatkach miasta		Kwota przeznaczona na BO w przeliczeniu na mieszkańca (w zł)	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Łódź	40	40	0,97%	0,98%	56	57
Wrocław	20	20	0,52%	0,48%	32	32
Poznań	10	15	0,35%	0,45%	18	27
Gdańsk	11	11	0,40%	0,42%	24	24
Kraków	5	14	0,11%	0,34%	6	18

05 | KAMPANIA INFORMACYJNO-EDUKACYJNA

Celem kampanii informacyjno-edukacyjnej jest poinformowanie mieszkańców Krakowa o BO oraz jego procedurach. Badanie ewaluacyjne przeprowadzone po zeszłorocznej edycji pokazało, że informacja o BO dotarła do zdecydowanej większości mieszkańców Krakowa (76% respondentów słyszało o nim), choć w bardzo wielu przypadkach stało się to zbyt późno (już po okresie składania wniosków), aby mogli oni wziąć w nim udział poprzez składanie propozycji projektów. Zdiagnozowanym problemem była również stosunkowo mała znajomość zasad uczestnictwa.

Równolegle do zeszłorocznej kampanii informacyjnej, w Krakowie toczyła się dyskusja na temat organizacji olimpiady zimowej, która w znacznie większym stopniu niż BO przyciągała uwagę mediów lokalnych. Ponadto, w strategii komunikacyjnej popełniono błąd polegający na połączeniu informacji o BO z promocją płacenia podatków w Krakowie – co utrudniało zrozumienie zasad uczestnictwa w procesie. W tym roku informacje przekazywane przez UMK dotyczyły wyłącznie BO, zaś uwagę opinii publicznej nie zajmowały tak wyraziste zdarzenia jak referendum miejskie. Czynnikiem, który mógł natomiast negatywnie wpływać na zrozumienie procesu przez mieszkańców było rozbicie środków i realizacji projektów na dwa lata – 2015 i 2016. Z zebranych przez nas uwag wnioskodawców wynikało, że przygotowane przez miasto materiały w niewystarczający sposób tłumaczyły ten fakt potencjalnym uczestnikom, np. na oficjalnej stronie BO zabrakło w ogóle tej informacji.

Podobnie jak w ubiegłym roku kampania informacyjna podzielona została na dwie tury. Pierwszy etap odbywał się od lutego do kwietnia i miał na celu zachęcenie mieszkańców do składania wniosków oraz poinformowanie o zasadach uczestnictwa w BO. Drugi etap kampanii odbywał się w maju i czerwcu i służył zachęceniu mieszkańców do wzięcia udziału w głosowaniu na zgłoszone projekty.

Harmonogram tegorocznego Budżetu był bardzo napięty, co znalazło swe odbicie w sposobie przeprowadzenia kampanii informacyjnej – rozpoczęła się ona dość późno (w lutym, podczas gdy już od początku marca należało składać projekty). Było to spowodowane m. in. zapisami i zmianami w statutach krakowskich dzielnic. Kalendarz wybierania zadań w ramach BO musi

pokrywać się z kalendarzem podejmowania przez dzielnice wszystkich innych decyzji budżetowych (zasada jednej uchwały budżetowej). Z tego względu – oraz nowych statutów dzielnic – należało w roku 2015 przeprowadzić dwie połączone edycje dzielnicowego BO, tzn. wybrać zadania i na 2015, i na 2016 rok. Po drugie zaś, termin tych rozstrzygnięć musiał być zgodny z zapisami statutów dzielnic, czyli końcem czerwca bieżącego roku.

W kampanii wykorzystano podobny zestaw środków co w zeszłym roku, rozbudowany o kilka nowych elementów.

Tabela 5. Zestawienie środków komunikacji wykorzystanych na różnych etapach kampanii informacyjno-edukacyjnej

Etap I	**Etap II**
1 Reklama zewnętrzna	
• Namiot „Budżet Obywatelski" (przez 1 tydzień). • Happening – taneczny flash mob. • Promocja happeningu flash mob. • Event promocyjny.	• Citylight (ekspozycja przez 2 tygodnie) • Namiot „Budżet Obywatelski" (przez 1 tydzień). • Stoisko promocyjne podczas Dnia Otwartego Magistratu (1 dzień). • Event w obrandowanym tramwaju (4 dni). • Obrandowany tramwaj (2 miesiące). • Stoiska informacyjne w placówkach UMK (5 dni). • Stoisko informacyjne podczas XI Małopolskiego Pikniku Lotniczego (2 dni). • Stoisko informacyjne podczas Pucharu Świata w Slalomie Kajakowym (2 dni).
2 Plakaty	
• Plakaty A3 – kolportaż Rady Dzielnic (900 szt.). • Plakaty A4 – kolportaż Rady Dzielnic (900 szt.).	• Plakaty A3 (2000 szt., kolportaż przez 4 tygodnie). • Plakaty A4 – kolportaż do Rad Dzielnic (1760 szt., kolportaż przez 1 tydzień).
3 Gadżety/materiały promocyjne	
• Tablica magnetyczna z puzzlami. • Puzzle reklamowe.	• Tablica magnetyczna z puzzlami. • Puzzle reklamowe. • Długopisy z touchpen. • Roll-up'y.
4 Ulotki	
• Kolportaż ulotek prowadzony przez Rady Dzielnic (9000 szt., 18 dzielnic x 500). • Kolportaż ulotek (100 000 szt.).	• Ulotki w formie druków bezadresowych rozesłane do gospodarstw domowych na terenie Krakowa (315 000 szt.). • Kolportaż ulotek (50 000 szt.). • Kolportaż ulotek (1000 szt.).

5 Prasa	
• Reklama prasowa w Dwutygodniku Miejskim Kraków.pl (2 emisje).	• Reklama prasowa w lokalnej prasie (2 emisje full i half page). • Reklama prasowa w Dwutygodniku Miejskim Kraków.pl (2 emisje).
6 Radio	
	• Reklama radiowa w Radiu Kraków.
7 Internet	
• Baner stały na stronach Rad Dzielnic. • Reklama stała na portalu Onet.pl Kraków (1 tydzień). • Reklama stała na portalu LoveKraków.pl (2 tygodnie). • Działania informacyjno-promocyjne na stronie Magiczny Kraków – www.budzet.krakow.pl wraz z interaktywnymi infografikami (cały czas trwania kampanii).	• Reklama stała na portalu Onet.plKraków (1 tydzień). • Reklama stała na portalu Gazeta Wyborcza Kraków – wideoboard (1 tydzień). • Reklama stała na portalu LoveKraków.pl (2 tygodnie). • Działania informacyjno-promocyjne na stronie Magiczny Kraków – www.budzet.krakow.pl wraz z interaktywnymi infografikami (cały czas trwania kampanii).
8 Social media	
• Działania informacyjno-promocyjne na profilach Budżet obywatelski miasta Krakowa, Kraków.pl, Dialog Społeczny w Krakowie (cały czas trwania kampanii). • Reklama CPM na portalu Facebook (4 tygodnie).	• Działania informacyjno-promocyjne na profilach Budżet Obywatelski miasta Krakowa, Kraków.pl, Dialog Społeczny w Krakowie (cały czas trwania kampanii). • Reklama na portalu Facebook (4 tygodnie).
• Komunikacja miejska	
• Sport reklamowy emitowany w telewizji autobusowej Bus-TV (200 autobusów przez cały czas trwania kampanii). • Plansze reklamowe w automatach KKM (65 automatów KKM przez cały czas trwania kampanii).	• Sport reklamowy emitowany w telewizji autobusowej Bus-TV (200 autobusów przez cały czas trwania kampanii). • Plansze reklamowe w automatach KKM (65 automatów KKM przez cały czas trwania kampanii). • Oklejenie tramwaju Bombardier NTG6 (1 tramwaj, 8 tygodni).

W rekomendacjach z zeszłorocznej ewaluacji zasugerowaliśmy, aby kampanię informacyjno-edukacyjną rozpoczęło wyraziste wydarzenie, które skupi uwagę mieszkańców oraz mediów. Pomysł ten został zrealizowany poprzez organizację tanecznego *flash mobu*. Akcja została

zauważona przez media (artykuł na ten temat pojawił się m.in. w Gazecie Krakowskiej[4]), jednak sami mieszkańcy nie włączyli się w wydarzenie.

Nowym rozwiązaniem było również utworzenie punktów informacyjnych w przestrzeni publicznej (na początku procesu przez tydzień jako namiot „Budżetu Obywatelskiego", zaś w drugim etapie kampanii na różnego typu wydarzeniach przyciągających uwagę mieszkańców np. XI Małopolskim Pikniku Lotniczym i Pucharze Świata w Slalomie Kajakowym). Ten pomysł został doceniony przez urzędników, którzy uznali, że dał on im możliwość poinformowania mieszkańców o procesie i warunkach udziału w nim. Przyznali jednak, że tego typu rozwiązanie (punkt informacyjny) przydałby się na cały okres trwania BO (przy czym niekoniecznie w formie namiotu rozstawionego w przestrzeni publicznej). Nowością w kampanii były również różnego typu gadżety np. puzzle.

Oprócz nowych, niekonwencjonalnych środków docierania do mieszkańców w kampanii sięgnięto również po podobny zestaw narzędzi co w zeszłorocznej edycji. Dla oceny przyjętej strategii komunikacji warto przytoczyć zebrane w zeszłym roku dane na temat skuteczności poszczególnych kanałów informowania o procesie (patrz tabela).

Tabela 6. Źródła wiedzy o BO w Krakowie w roku 2014

Źródło wiedzy o BO	Ogółem	Mężczyzna	Kobieta	16-24 lat(a)	25-39 lat(a)	40-54 lat(a)	55 i więcej lat
Prasa lokalna	24%	23%	25%	14%	22%	15%	37%
Internet	23%	26%	20%	33%	27%	20%	16%
Lokalna telewizja	20%	24%	17%	19%	16%	16%	28%
Od rodziny/ znajomych	16%	13%	19%	22%	16%	22%	9%
Ulotka	10%	10%	11%	14%	12%	5%	12%
Radio	9%	11%	7%	3%	8%	10%	13%
Plakat	7%	5%	10%	11%	5%	8%	8%
Billboard	6%	4%	8%	8%	7%	0%	8%
Szkoła	3%	1%	4%	0%	4%	4%	1%
Sąsiedzi	2%	2%	1%	0%	3%	0%	2%
Ekrany zamieszczone w komunikacji miejskiej	1%	0%	1%	0%	2%	0%	0%

Źródło: Sondaż telefoniczny przeprowadzony na reprezentatywnej grupie mieszkańców Krakowa (próba 300 osób). Wyniki nie muszą sumować się do 100%.

[4] Patrz: http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/3770827,krakow-flash-mob-obywatelski-bez-obywateli-wideo-zdjecia,id,t.html?cookie=1

W zeszłej edycji budżetu największy odsetek respondentów czerpał wiedzę z prasy lokalnej. Wydaje się, że w tym roku można było wykorzystać ten element promocji w szerszym stopniu, szczególnie korzystając z dużego potencjału gazet regionalnych np. „Gazety Krakowskiej" (449 000 użytkowników[5]) i „Dziennika Polskiego" (256 000 użytkowników[6]). Ponadto lokalne gazety posiadają sprofilowane dodatki (np. dla osób 50+), dzięki czemu można byłoby dotrzeć z informacją do grup, u których w zeszłym roku zdiagnozowano mniejszą znajomość BO.

W tym roku podobnie jak w poprzednim wiele wysiłku włożono w dotarcie do mieszkańców za pomocą ulotek. Zeszłoroczne badanie pokazało, że skala takiego przedsięwzięcia i związane z nim koszty w umiarkowanym stopniu przekładają się na efekty. Zasadne staje się zatem pytanie, czy warto po raz kolejny inwestować w to pieniądze i czas.

Pozytywnie można natomiast ocenić większe zaangażowanie w działania promocyjno-informacyjne w Internecie m.in. interaktywne infografiki, wykaz punktów głosowania, szczegóły głosowania internetowego, wykaz wniosków po weryfikacji formalno-prawnej itp. zamieszczone na stronie BO. Niewykorzystanym potencjałem jest natomiast wciąż profil Budżetu Obywatelskiego na facebooku (2234 fanów), szczególnie gdy porównamy go z profilami budżetów innych miast np. Warszawy (8608 fanów), Łodzi (4572 fanów), czy Wrocławia (7872 fanów).

Warto również przypomnieć o zeszłorocznym pomyśle promowania BO poprzez sfinansowane projekty np. poprzez plakietki informacyjne na zrealizowanych zadaniach lub nagrane wywiady z wnioskodawcami.

Tabela 7. Zgodność akcji informacyjno-edukacyjnej ze standardami budżetów partycypacyjnych

Kampania informacyjno-promocyjna	
Standardy minimalne BP	**Czy krakowski Budżet Obywatelski 2015 spełnia standardy?**
Akcja promocyjna ma charakter ciągły. Jest prowadzona na przestrzeni całego procesu. Szczególnie natężenie promocji następuje na etapie zgłaszania projektów i głosowania.	 W dużym stopniu. Miasto prowadziło ciągłą kampanię o zwiększonym natężeniu w okresie poprzedzającym zgłaszanie wniosków i głosowanie.

[5] Patrz: http://polskapress.pl/pl/portfolio/prasa/dzienniki/polska-gazeta-krakowska.
[6] Patrz: http://polskapress.pl/pl/portfolio/prasa/dzienniki/dziennik-polski.

Wykorzystanie różnorodnych kanałów komunikacyjnych i form materiałów informacyjnych.	Tak. Wykorzystano 9 różnych form komunikacji z mieszkańcami, od ulotek, przez reklamy prasowe, po moderowanie profilów na Facebook'u. W porównaniu z rokiem ubiegłym, kampania została wzbogacona o flash mob, gadżety promocyjne, reklamy radiowe.
Szczegółowe informacje o procesie znajdują się na dedykowanej stronie/podstronie Internetowej. Znajduje się tam opis poszczególnych etapów, zasad, procedur, wzory dokumentów, informacje o możliwości zasięgnięcia dodatkowych porad w Urzędzie Miasta.	Tak. Na stronie Magiczny Kraków została stworzona specjalna strona poświęcona kampanii. Znajdowały się na niej wszystkie najważniejsze informacje, odnośniki do wniosków, szczegóły przeprowadzonej weryfikacji czy listy i opisy zgłoszonych wniosków.
Przekaz o procesie jest dostosowany do profilu różnych grup odbiorców (młodzieży, seniorów etc.).	Częściowo. Pojawiły się ulotki z treścią sprofilowaną dla młodzieży i seniorów a także nowoczesne formy przekazu jak flash mob. Wciąż brakuje jednak dostosowania formy, grafiki ulotek oraz innych sposobów promocji (poza flash mob) do różnych grup odbiorców.
Wykorzystanie „niemedialnych" kanałów informowania.	Częściowo. Zorganizowano flash mob, rozesłano i rozdano ulotki. Z drugiej strony nie wykorzystano w pełni potencjału „społecznych" kanałów informowania np. w postaci zakorzenionych lokalnie instytucji/organizacji.

Podsumowanie

Tabela 8. *Podsumowanie etapu kampanii informacyjno-edukacyjnej*

Kampania informacyjno-edukacyjnej	
Zdiagnozowane problemy	**Możliwe rozwiązania**
1. Poziom znajomości BO i jego zasad.[7]	✓ Wykorzystanie zrealizowanych projektów do promocji BO w kolejnych edycjach. ✓ Wykorzystanie potencjału gazet regionalnych. ✓ Większe zaangażowanie lokalnie działających instytucji (domy kultury, biblioteki, szkoły, kluby seniora, parafie) i liderów lokalnych (grup nieformalnych, przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych) w promocję BO i jego zasad. ✓ Zaangażowanie lokalnych „ambasadorów BO" i przeprowadzenie kampanii z ich udziałem (rozpoznawalnych mieszkańców Krakowa – np. sportowców, artystów). ✓ Organizacja „giełd projektów" w dzielnicach przy okazji lokalnych wydarzeń, weekendowy event z prezentacją projektów w przestrzeni publicznej (przykład Łodzi). ✓ Stworzenie wyszukiwarki projektów na stronie BO, z możliwością komentowania i publikacji na mediach społecznościowych. ✓ Wyłożenie złożonych wniosków w instytucjach publicznych (domy kultury, biblioteki). ✓ Inauguracja BO dużą imprezą plenerową, np. Festynem BO.
2. Mała informatywność materiałów tłumaczących zasady uczestnictwa w BO.	✓ Opracowanie atrakcyjnych i treściwych materiałów tłumaczących zasady udziału w BO (infografiki/filmy etc.).

[7] W tegorocznej ewaluacji wnioski na temat poziomu wiedzy u mieszkańców o BO oparte są o informacje pośrednie – pochodzące od urzędników i radnych oraz sygnały płynące z analiz danych zastanych (np. etapu weryfikacji projektów).

SPOTKANIA OGÓLNOMIEJSKIE I DZIELNICOWE

W tegorocznym Budżecie Obywatelskim przeprowadzone zostały dwa typy spotkań – ogólnomiejskie oraz dzielnicowe. Jest to znacząca zmiana w porównaniu do ubiegłej edycji Budżetu, gdy spotkania organizowane były wyłącznie na poziomie dzielnic (z wyjątkiem jednego przeprowadzonego przez stronę społeczną). Dzięki temu mieszkańcy mieli otrzymać możliwość wzajemnej wymiany opinii i dyskusji o projektach ogólnomiejskich.

Spotkania dzielnicowe i ogólnomiejskie różniły się od siebie sposobem realizacji. Spotkania ogólnomiejskie prowadzone były przez specjalnie powołany zespół moderatorów. Składał się on z pięciu osób o wykształceniu socjologicznym, szerokiej wiedzy na temat mechanizmu budżetu partycypacyjnego i doświadczeniu w przeprowadzaniu podobnego typu projektów. Spotkania dzielnicowe, tym razem prowadzili wyłącznie radni. Rozwiązanie to, jak wiemy z zeszłorocznej ewaluacji niesie ze sobą różnego typu zagrożenia (radni mają mniejszą wprawę w prowadzeniu tego typu procesów, trudniej im zachować bezstronność, bo często sami są autorami projektów, w dodatku część z nich ma bardzo sceptyczny stosunek do budżetu jako mechanizmu zarządzania finansami publicznymi). Wnioskodawcy uczestniczący w badaniu nie zgłaszali jednak raczej takich zarzutów.

Cele obu typów spotkań były podobne – miały być przestrzenią deliberacji i konsultowania pomysłów pomiędzy mieszkańcami, a także źródłem informacji o zasadach zgłaszania wniosków. Przy czym spotkań ogólnomiejskich odbyło się 12, z czego 4 informacyjno-konsultacyjne i 8 warsztatów. W dzielnicach natomiast, liczba spotkań zależała od woli lokalnej rady. Bardzo ważną zmianą w stosunku do zeszłego roku była obecność przedstawicieli komórek organizacyjnych UMK i MJO na spotkaniach.

Tabela 9. Zgodność etapu spotkań w dzielnicach ze standardami budżetów partycypacyjnych

Spotkania w dzielnicach	
Standardy minimalne BP	**Czy krakowski Budżet Obywatelski spełnia założenia standardu?**
Stworzenie możliwości spotkań, wspólnej dyskusji i pracy mieszkańców nad projektami, np. w formie debat czy warsztatów na szczeblu osiedli.	 Częściowo. W większości dzielnic odbyły się co najmniej 2 spotkania, ale wciąż można mieć zastrzeżenia co do spełniania przez część z nich funkcji deliberacyjnej.

Spotkania odbywają się na etapie zgłaszania wniosków.	 Tak. Spotkana odbywały się równolegle z naborem propozycji zadań.
Włączenie do animowania dyskusji organizacji pozarządowych i jednostek pomocniczych gminy.	 Częściowo. Tylko w niektórych dzielnicach w prowadzenie zostały włączone osoby z III sektora.

Przebieg spotkań

Liczba spotkań

W pierwszej edycji BO w każdej dzielnicy odbywały się po dwa obligatoryjne spotkania z moderatorem wynajętym przez UMK, zaś organizacja kolejnych pozostawała w gestii rad dzielnic. W drugiej edycji nastąpiła zmiana i za spotkania dzielnicowe pełną odpowiedzialność przejęły ich rady – mogły zorganizować dowolną liczbę spotkań. Konsekwencją wprowadzenia tego rozwiązania było znacznie większe zróżnicowanie liczby spotkań niż miało to miejsce w zeszłym roku. W jednej dzielnicy nie zorganizowano ani jednego spotkania, ale były takie, w których zorganizowano ich od kilku do kilkunastu. Łącznie w tej edycji zorganizowano 79 spotkań dzielnicowych.

Najbardziej aktywne pod tym względem organizacji spotkań okazały się Dzielnice VI i VII, w których przeprowadzono odpowiednio 12 i 11 spotkań. Te dzielnice wyróżniają się jeszcze bardziej, gdy weźmie się pod uwagę różnicę liczebności mieszkańców zamieszkujących poszczególne dzielnice. Zwierzyniec był także dzielnicą, w której spotkania zostały zorganizowane w najbardziej systematyczny sposób – po jednym spotkaniu informacyjno-diagnostycznym i jednym konsultacyjnym dla poszczególnych osiedli. Co ważne, pokrywa się to z sytuacją zaobserwowaną w zeszłym roku.

Duże zróżnicowanie związane z liczbą spotkań należy powiązać z podejściem członków rad do procesu – zeszłoroczne badanie ewaluacyjne wskazało, że wielu członków rad jest nieprzekonanych do celowości całego procesu oraz obawia się, że ich pozycja będzie zagrożona. Brak zainteresowania części rad organizacją spotkań pokazuje, że problem ten jest wciąż aktualny. Zmiana formuły prowadzenia pozwoliła im na całkowite wyłączenie się z procesu na tym etapie jego realizacji.

W przypadku spotkań ogólnomiejskich z góry ustalono ich liczbę (12) oraz sekwencję w jakiej

zostały zorganizowane (po trzy spotkania w czterech „starych” dzielnicach). Podobnie jak w zeszłym roku UMK nie zadbał niestety o organizację spotkań dla osób niedosłyszących lub niewidomych.

Miejsca spotkań

Podobnie jak w pierwszej edycji, większość spotkań (zarówno dzielnicowych jak i miejskich) odbyła się w instytucjach i placówkach publicznych – szkołach, siedzibach rad dzielnic oraz domach kultury, choć tym razem skorzystano również z mniej oczywistych rozwiązań jak np. pomieszczenia teatralne. W zeszłorocznej edycji ewaluacji postulowaliśmy „wyjście” z działaniami poza instytucje publiczne, tak aby mieszkańcy czuli się swobodniej, co jednak i tym razem się nie stało (z drugiej strony z racji pory roku w jakiej przeprowadzono spotkania ich organizacja w plenerze mogłaby by być trudna).

Tabela 40. Miejsca, w których zorganizowano spotkania konsultacyjne w dzielnicach

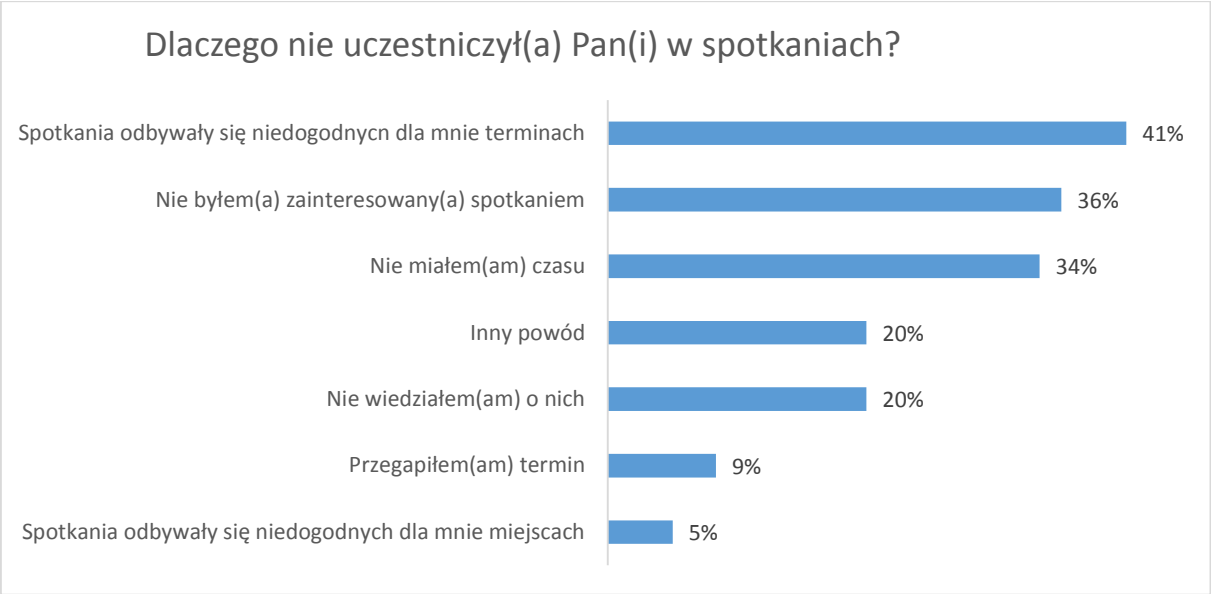
Miejsce spotkania	Liczba
Placówka edukacyjna	40
Siedziba Rady Dzielnicy	15
Dom kultury	15
Klub sportowy	2
Dom parafialny	3
Biblioteka	1
administracja osiedla	1
MOPS	1
Brak informacji	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o spotkaniach zamieszczonych na stronie BO.

Frekwencja na spotkaniach

Oba typy spotkań cieszyły się niestety ponownie stosunkowo małym zainteresowaniem. Zdarzały się takie, na których grupa prowadzących przewyższała liczebnie grupę uczestników. Wydaje się, że w tegorocznej edycji główne przyczyny wpływające negatywnie na frekwencję były podobne co w poprzedniej: niewystarczające poinformowanie mieszkańców o dacie i miejscu spotkania, słaba informacja o funkcji, jaką spotkanie ma pełnić, myląca nazwa (znów nazwa spotkań sugerowała nie dyskusję, lecz konsultacje).

Wykres 2. Przyczyny braku udziału w spotkaniach ogólnomiejskich i dzielnicowych



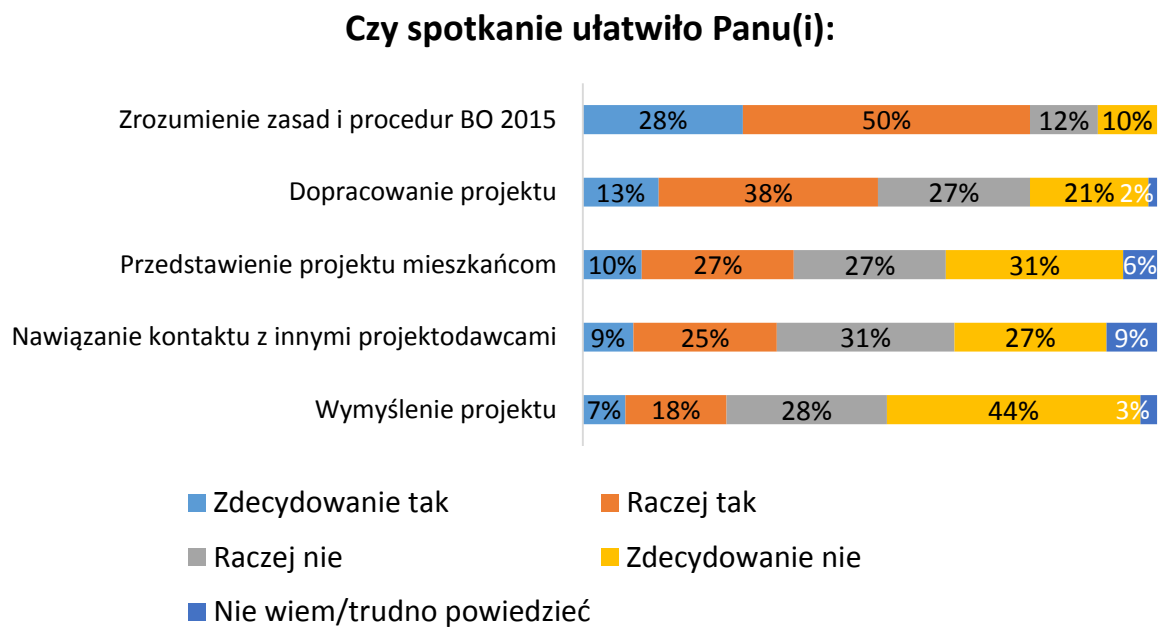
Przebieg spotkań

Główna różnica między spotkaniami dzielnicowymi i ogólnomiejskimi dotyczyła tego kto i w jaki sposób miał je przeprowadzić. Spotkania ogólnomiejskie miały przebiegać według zaproponowanego przez moderatorów i zaakceptowanego przez UMK scenariusza. W praktyce jednak każde ze spotkań opierało się na prezentacji poświęconej Budżetowi Obywatelskiemu, w trakcie której uczestnicy podnosili interesujące ich kwestie, zadawali pytania o szczegóły lub dyskutowali własne projekty. Nie udało się osiągnąć deliberacyjnego wymiaru spotkań – tylko w jednym przypadku zrealizowano część warsztatową. Mieszkańcy nie odbywali ze sobą dyskusji dotyczących potrzeb miasta, nie tworzyli razem projektów działań. Wielu uczestników przyszło na spotkania z gotowymi już pomysłami czy nawet wypełnionymi projektami i oczekiwało konsultacji szczegółów technicznych dotyczących swoich wniosków. Problemem było również to, że niektóre daty spotkań pokrywały się z terminami spotkań dotyczącymi projektów dzielnicowych oraz to, że uczestnicy nie mieli jasności, co do tego, czego dokładnie spotkania miały dotyczyć – czy projektów ogólnomiejskich czy dzielnicowych. Na części spotkań obecni byli radni, którzy z własnej woli przyszli na nie, aby służyć wiedzą na temat obecnie przeprowadzanych i planowanych działań w mieście. W ocenie moderatorów wielu uczestników związanych było z instytucjami. Byli to np. przedstawiciele bibliotek, szkół czy przedszkoli szukający w Budżecie Obywatelskim

możliwości zrealizowania działań uzupełniających (np. pokazy filmów, dodatkowe lekcje).

Mimo różnych założeń wydaje się, że spotkania obu typów spełniały podobną funkcję. Również na spotkania dzielnicowe przychodzili mieszkańcy z gotowymi projektami, potrzebujący konsultacji szczegółowych kwestii związanych z wnioskiem i niespecjalnie zainteresowani diagnozowaniem potrzeb czy zawiązywaniem „sojuszy" z innymi mieszkańcami. Potwierdza to badanie ankietowe, z którego wynika, że spotkania dla wnioskodawców były najbardziej pomocne w zrozumieniu zasad i procedur BO, a w drugiej kolejności – w dopracowaniu projektu. Zdecydowanie mniej osób dostrzegło w nich arenę do przedstawienia projektu mieszkańcom, nawiązania kontaktu z innymi wnioskodawcami czy wymyślenie projektu. Z drugiej strony, 25% uczestników spotkania zgodziło się mniej lub bardziej ze stwierdzeniem, że spotkanie ułatwiło im wymyślenie projektu, co sugeruje, że w spotkaniach jest potencjał inspiracyjny. Jest on jednak wciąż w dużej mierze niewykorzystany.

Wykres 3. Skutki uczestnictwa w spotkaniach dla wnioskodawców



Źródło: Badanie ankietowe przeprowadzone wśród wnioskodawców; odpowiedzi osób biorących udział w spotkaniach. Wyniki nie muszą sumować się do 100% ze względu na zaokrąglenia.

Tak jak w zeszłorocznej edycji rozwiązaniem wydaje się być wydłużenie czasu na realizację spotkań w harmonogramie, przesunięcie ich w czasie na okres wyraźnie niepokrywający się z etapem składania wniosków oraz wyraźne trzymanie się pierwotnych założeń co do celu

spotkań (osoby chcące wyłącznie konsultować wymyślone uprzednio projekty powinny być odsyłane na dyżury pracowników merytorycznych).

Podsumowanie

Tabela 51. Podsumowanie etapu spotkań konsultacyjnych

Spotkania konsultacyjne	
Kluczowe wskaźniki	**Wartość wskaźnika**
1. Liczba spotkań w dzielnicach.	**79**
2. Odsetek spotkań poza instytucjami publicznymi.	**8%**
Zdiagnozowane problemy	**Możliwe rozwiązania**
1. Niska frekwencja na spotkaniach.	✓ Organizacja spotkań również w przestrzeniach nieformalnych popularnych wśród mieszkańców. ✓ Organizacja spotkań przy okazji innych wydarzeń w dzielnicy. ✓ Większy nacisk na promocję w Internecie ✓ Położenie większego nacisku na promocję za pośrednictwem mediów lokalnych. ✓ Zwiększenie deliberacyjnego charakteru spotkań. ✓ Organizacja spotkań w ramach jednej zorganizowanej akcji – np. weekend z maratonami budżetu czy spotkania odbywające się w jednym i tym samym dniu we wszystkich dzielnicach, aby można było zintensyfikować wspólne działania promocyjne.
2. Postawa części radnych dzielnicowych (niechęć do procesu, utrudnianie spotkań, agitowanie na rzecz swoich projektów, zniechęcanie mieszkańców).	✓ Uwrażliwienie radnych na ich pozycje w procesie i wskazanie negatywnych konsekwencji agitacji.
3. Nieprzystosowanie spotkań dla potrzeb osób niepełnosprawnych.	✓ Organizacja większej liczby spotkań, w których mogłyby uczestniczyć osoby z różnego typu niepełnosprawnościami. ✓ Organizacja spotkań w przestrzeniach przystosowanych dla osób z niepełnosprawnością ruchową.

4. Mało deliberacyjny charakter spotkań.	✓ Zmiana nazwy spotkań – przeniesienie akcentu na spotkania o przyszłości/potrzebach dzielnic, połączenie z prezentacją planów rad dzielnic. ✓ Postawienie na ćwiczenia z diagnozy. społeczności lokalnej w scenariuszach spotkań (wspólne mapowanie problemów i przekuwanie ich w pomysły na projekty do BO). ✓ Przesunięcie spotkań w harmonogramie przed rozpoczęciem zbierania wniosków ✓ Rozdzielenie spotkań diagnostycznych/ deliberacyjnych i konsultacyjnych.
5. Brak zdefiniowania grupy docelowej spotkań (na spotkania przychodziły osoby o różnych oczekiwaniach i potrzebach).	✓ Podział spotkań na diagnostyczne i konsultacyjne. ✓ Przekazywanie precyzyjnej informacji co będzie przedmiotem spotkania. ✓ Organizacja spotkań tematycznych, poświęconych różnym obszarom funkcjonowania miasta i dyskusja o potrzebach i pomysłach na rozwiązania możliwe dzięki BO w poszczególnych obszarach; w tym także promocja spotkań adresowana do precyzyjniej określonych grup interesariuszy. ✓ Organizacja spotkań sprofilowanych pod kątem wieku uczestników (np. spotkania dla młodzieży, seniorów etc.) i dostosowanie do profilu uczestników środków przekazu informacji.

06 | ZGŁASZANIE PROPOZYCJI ZADAŃ

Projekty były zgłaszane od 1 do 31 marca 2015 roku. Podobnie jak w I edycji propozycje zadań do Budżetu Obywatelskiego mógł składać każdy mieszkaniec Krakowa, niezależnie od posiadania meldunku w mieście, pod warunkiem ukończenia 16 r.ż. Ani dolna granica wieku, ani przyjęta w krakowskim modelu budżetu definicja osoby mogącej składać wnioski nie była kwestionowana przez mieszkańców na żadnym etapie badania. Nie istniały ograniczenia dotyczące treści projektu pod warunkiem, że obejmował on działania będące w kompetencjach gminy i powiatu. Możliwe było zatem np. składanie projektów zarówno na inwestycje, jak i na projekty „miękkie” (warsztaty, zajęcia, wydarzenia itp.).

Zgłoszenie projektu dokonywano na formularzach – osobnych dla projektów ogólnomiejskich i dzielnicowych – wymagających wpisania danych osobowych i kontaktowych, tytułu wraz z opisem projektu, jego uzasadnienia, zakresu i zastosowania projektu oraz harmonogramu i kosztorysu. Dodatkowo, wnioskodawcy podpisywali oświadczenia, że są uprawnieni do udziału w zgłaszaniu propozycji projektów poprzez fakt bycia mieszkańcem miasta Krakowa lub dzielnicy, której projekt dotyczył oraz, że podane przez nich dane są zgodne ze stanem faktycznym. Ponadto wnioskodawcy zostali poinformowani, że ich dane osobowe są zabezpieczone na podstawie zgłoszenia zbioru danych do GIODO, ich administratorem jest Prezydent Miasta Krakowa, i że będą one przetwarzane wyłącznie w celu realizacji Budżetu Obywatelskiego miasta Krakowa.

Do projektu należało dołączyć listę poparcia (wg wzoru dostarczonego przez UMK) z podpisami min. 15 mieszkańców Krakowa powyżej 16 r.ż. (w przypadku projektów dzielnicowych musieli być to mieszkańcy danej dzielnicy).

Materiały potrzebne do złożenia projektu (formularz, listę poparcia) można było pobrać w wersji elektronicznej ze strony BO lub otrzymać w siedzibach Rad i Zarządów Dzielnic oraz lokalizacjach UMK.

Wypełnione formularze zbierane były w wersji elektronicznej (skan oryginalnych dokumentów), pocztą, osobiście na dziennikach podawczych Urzędu Miasta Krakowa oraz siedzibach Rad Dzielnic.

Tabela 60. Zgodność etapu zgłaszania propozycji zadań ze standardami budżetów partycypacyjnych

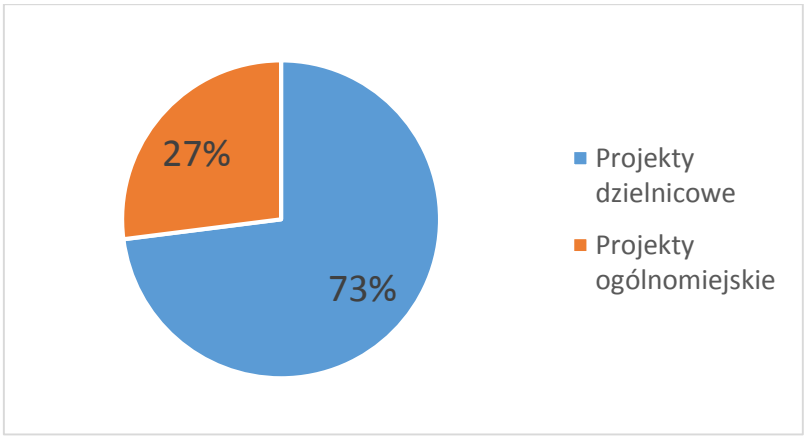
Zgłaszanie propozycji zadań	
Standardy minimalne BP	**Czy krakowski Budżet Obywatelski spełnia założenia standardu?**
Prawo zgłaszania projektów przysługuje pojedynczym mieszkańcom (osobom fizycznym).	 Tak. Zgodnie z regulaminem zgłaszać projekty mogą wyłącznie pojedynczy mieszkańcy.
Temu etapowi towarzyszą szczególnie intensywne działania informacyjno-edukacyjne, których celem jest dotarcie do mieszkańców z informacjami o możliwościach i warunkach składania projektów.	 Tak. Moment składania wniosków jest jednym z dwóch w procesie, w którym zaplanowano działania promocyjno-edukacyjne.

Mieszkańcy mają zapewniony dostęp do informacji ramowych niezbędnych do przygotowywania projektów, m.in. na temat zakresu zadań gminy, mapy własności gruntów, szacunkowych kosztów różnych standardowych działań podejmowanych w ramach zadań własnych gminy.	Tak. Mieszkańcy mieli dostęp do informacji poprzez spotkania konsultacyjne lub mogli uzyskać je od właściwych wydziałów UMK i miejskich jednostek organizacyjnych. Lista kosztów potencjalnych zadań była dostępna na stronie internetowej BO.

Aktywność mieszkańców

W sumie w drugiej edycji BO w Krakowie złożono 627 wniosków z czego 457 dzielnicowych (73 proc.) i 170 ogólnomiejskich (27 proc.). Co ciekawe, w stosunku do zeszłej edycji liczba wniosków dzielnicowych spadła (o 9 proc. podczas, gdy ogólnomiejskich wzrosła (o 7 proc.). W sumie złożono 4 proc. mniej wniosków niż przed rokiem.

Wykres 2. Typ projektów zgłoszonych do Budżetu Obywatelskiego



Źródło: projekty zgłoszone do UMK.

Aktywność mieszkańców Krakowa w składaniu wniosków była silnie zróżnicowana w podziale na poszczególne dzielnice – obok dzielnic takich jak Zwierzyniec (prawie 18 wniosków zgłoszonych na 10 tys. mieszkańców) czy Łagiewniki-Borek Fałęcki (prawie 13), były również takie, gdzie aktywność w składaniu projektów była na bardzo niskim poziomie, jak w dzielnicach Krowodrza, Swoszowice i Bieżanów-Prokocim (około 3). Średnio w dzielnicach Krakowa zgłaszano po 7 wniosków na 10 tysięcy mieszkańców. Aktywność mieszkańców dla obu edycji jest ze sobą powiązana (społeczności aktywne w zeszłej edycji są bardziej aktywne

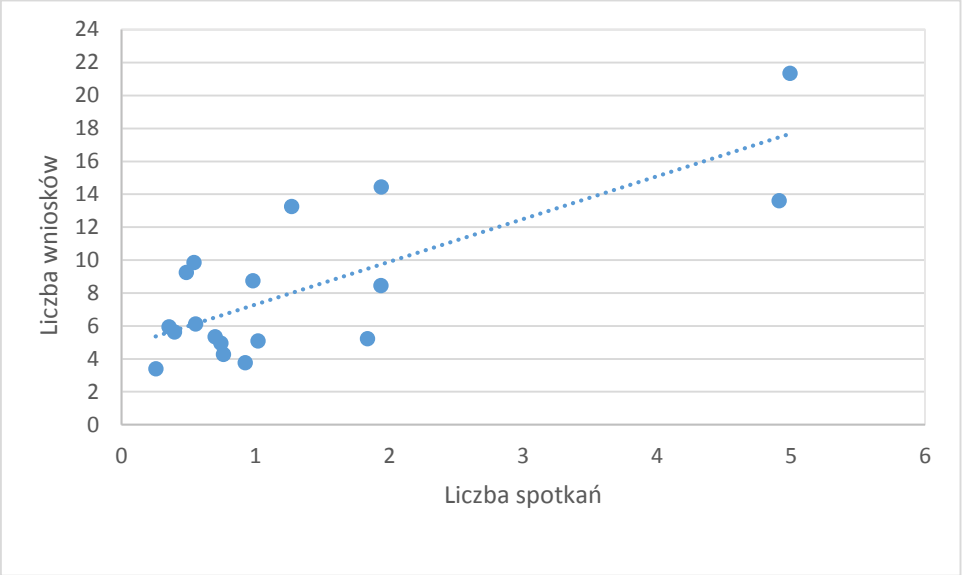
również w tej). Pokazuje to relatywną stabilność dzielnic w zaangażowaniu w BO.

Tabela 11. Liczba wniosków złożonych na 10 tys. uprawnionych mieszkańców

	Liczba wniosków na 10 tys. uprawnionych		
	2015	**2014**	**Średnio**
Zwierzyniec	21,3	9,3	15,3
Łagiewniki-Borek Fałęcki	14,4	8,7	11,6
Bronowice	13,6	10,2	11,9
Grzegórzki	13,2	10,7	12
Podgórze	9,8	14,2	12
Dębniki	9,2	8,8	9
Stare Miasto	8,7	6	7,4
Wzgórza Krzesławickie	8,4	14,1	11,3
Podgórze Duchackie	6,1	3,7	4,9
Nowa Huta	5,9	7,1	6,5
Prądnik Czerwony	5,6	6,1	5,9
Prądnik Biały	5,3	8,3	6,8
Bieńczyce	5,2	6,8	6
Czyżyny	5,1	10,1	7,6
Mistrzejowice	4,9	6,7	5,8
Swoszowice	4,3	6,9	5,6
Bieżanów-Prokocim	3,8	6,6	5,2
Krowodrza	3,4	6,8	5,1

Tak jak w zeszłym roku, trudno jest jednoznacznie wskazać przyczyny tak dużego zróżnicowania w składaniu projektów. Istnieje istotny statystycznie związek pomiędzy aktywnością mieszkańców w składaniu projektów a liczbą spotkań w dzielnicach – tam gdzie organizowano więcej spotkań składano też więcej wniosków. Nie wiadomo jednak czy występuje między tymi zdarzeniami związek przyczynowo-skutkowy oraz jeśli tak, to jaki jest jego kierunek – czy spotkania generują zainteresowanie, czy odwrotnie, duże zainteresowanie BO wśród mieszkańców skłania radnych do organizacji większej liczby spotkań. Może być też tak, że oba zjawiska wynikają po prostu z aktywności radnych, którzy są pozytywnie nastawieni do idei BO.

Wykres 3. Zależność między liczbą spotkań w dzielnicy a liczbą wniosków zgłoszonych do Budżetu Obywatelskiego



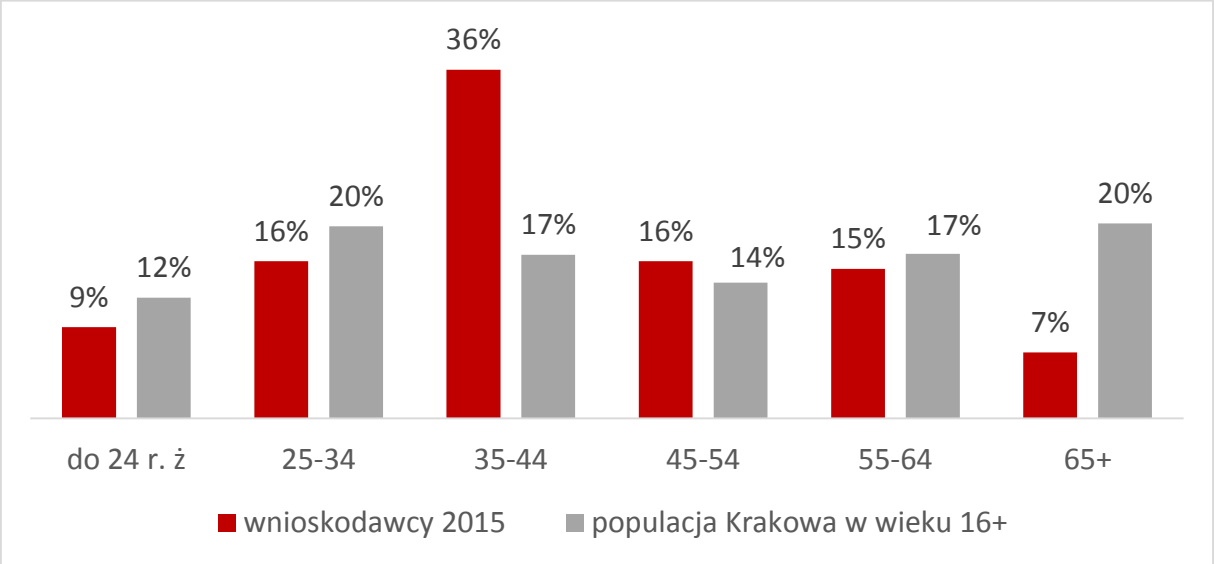
Portret społeczno-demograficzny wnioskodawców

Jednym z głównych celów budżetów partycypacyjnych jest włączenie jak najszerszych grup mieszkańców w proces zarządzania miastem. Bliższe przyjrzenie się cechom społeczno-demograficznym wnioskodawców pozwoli stwierdzić, jakiego typu osoby były aktywne oraz kogo zabrakło na tym etapie procesu realizowanego w Krakowie. Przeprowadzone badanie ankietowe wnioskodawców pozwala na próbę oszacowania struktury ich wieku.

Podobnie jak w pierwszej edycji, ponad połowę wnioskodawców (52 proc.) stanowiły osoby w wieku od 25 do 44 lat. Grupa ta była wyraźnie nadreprezentowana biorąc pod uwagę całość populacji Krakowa w wieku 16+. Wyraźnie słabiej reprezentowani byli seniorzy (w wieku 65+), co wciąż stanowi nierozwiązany problem. Niewykluczone, że niedoreprezentowane są też wciąż osoby najmłodsze (do 24 lat).[8]

[8] Choć wyniki badania ankietowego wnioskodawców z tegorocznej edycji wskazuje na lepszą reprezentację osób do 24 lat (9%) to należy pamiętać, że dane z zeszłego roku są znacznie dokładniejsze, ponieważ pochodzą z pełnej analizy dokumentów a nie z nielosowej próbki wnioskodawców.

Wykres 4. Struktura wieku w populacji mieszkańców Krakowa powyżej 16 r.ż. oraz wnioskodawców



Źródło. Opracowanie własne na podstawie danych z portalu StatKrak, informacji o populacji wnioskodawców pochodzących z formularzy rejestracyjnych z I edycji i wyniki badania wnioskodawców z II edycji. Wyniki mogą nie sumować się do 100% ze względu na zaokrąglanie.

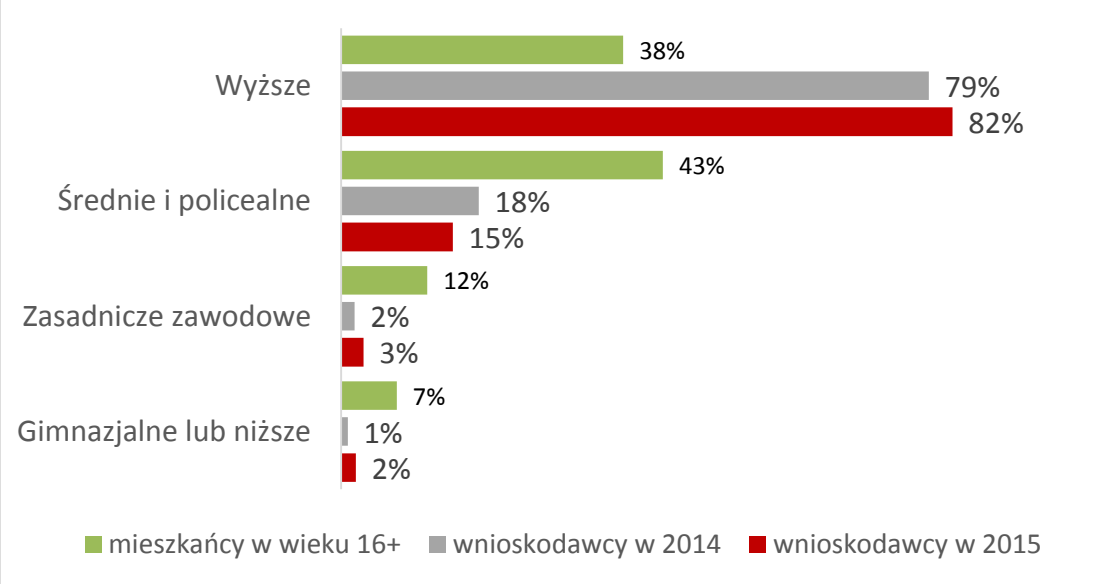
W zeszłorocznej ewaluacji sugerowano, aby zaangażować w proces Uniwersytety Trzeciego Wieku, Kluby Seniora oraz inne organizacje czy grupy nieformalne działające na rzecz osób starszych. W tym roku stworzono i kolportowano poprzez te podmioty ulotki o treści sprofilowanej pod starszego odbiorę. Analogicznie, odpowiedzią na zbyt małe uczestnictwo osób młodych mogłoby być większe zaangażowanie w proces szkół, które nie tylko informowałyby swoich uczniów o możliwości głosowania, ale również w ramach edukacji obywatelskiej pomogłyby im zdiagnozować ich potrzeby oraz opracowywać własne projekty (np. w oparciu o przygotowane scenariusze lekcji o BO). W drugiej edycji BO także i tam dostarczano ulotki o treści dostosowanej do młodych odbiorców.

Wiele szkół jest beneficjentem zgłaszanych projektów, co mogłoby prowadzić do nieprawidłowości, np. poddawania uczniów i rodziców presji głosowania na „szkolny" projekt (więcej o kontrowersjach związanych z projektami składanymi przez osoby związane ze szkołą lub innymi instytucjami będzie szerzej powiedziane w rozdziale o głosowaniu).

Do wnioskodawców, którzy zgodzili się na wzięcie udziału w badaniu ewaluacyjnym rozesłano internetowe ankiety zawierającej m.in. pytania o wykształcenie, status materialny (subiektywnie postrzegany) oraz szeroko rozumianą aktywność społeczną poza BO (głosowanie w wyborach samorządowych, członkostwo w różnych instytucjach i organizacjach).

Podobnie jak w pierwszej edycji, z udzielonych odpowiedzi wyłania się obraz grupy, która różni się znacząco od populacji mieszkańców Krakowa posiadanym kapitałem kulturowym – około 80 proc. posiadało wykształcenie wyższe podczas gdy wśród mieszkańców Krakowa w wieku 16+ odsetek ten wynosi ok. 38 proc.

Wykres 5. Poziom wykształcenia badanej grupy wnioskodawców na tle populacji Krakowa w wieku 16+

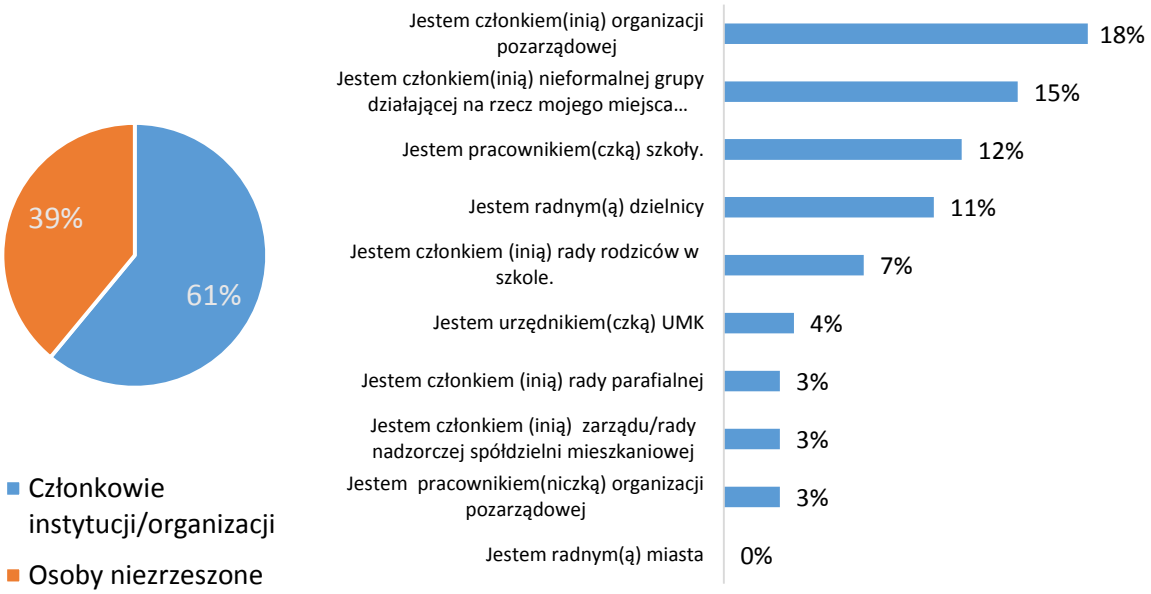


Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego 2011 oraz badania ankietowego z wnioskodawcami z I i II edycji. Wyniki mogą nie sumować się do 100% ze względu na zaokrąglanie.

Wielu wnioskodawców posiadało wcześniejsze doświadczenia i zasoby ze względu na członkostwo w różnego typu organizacjach i ciałach, np. członkami organizacji pozarządowych było prawie 20 proc. badanej grupy wnioskodawców[9], a do grupy nieformalnej należało 15 proc. wnioskodawców. W sumie aż 3 na 5 wnioskodawców było członkiem jakiejś instytucji lub organizacji.

[9] W badaniu wnioskodawców I edycji ten odsetek wynosił 27%, ale ze względu na małą próbę tegorocznego badania nie należy wysnuwać z tego jednoznacznego wniosku o mniejszym udziale członków NGO w BO. Małoliczna próba tegorocznego badania uniemożliwia niestety rzetelne porównanie wyników z pierwszej i drugiej edycji.

Wykres 6. Członkostwo wnioskodawców w instytucjach i organizacjach działających na poziomie lokalnym



Źródło: Badanie ankietowe z wnioskodawcami.

Są to osoby, które na tle innych mieszkańców Krakowa można uznać za bardzo aktywne społecznie. Dotyczy to zarówno organizowania działań, jak i uczestnictwa w inicjatywach innych osób/grup przed wprowadzeniem BO. Na ponadprzeciętne zainteresowanie sprawami miasta wskazuje również fakt, że w badanej grupie 96 proc. wnioskodawców[10], którzy posiadali prawa wyborcze w 2010 roku zagłosowało w wyborach samorządowych, tymczasem frekwencja dla Krakowa wyniosła 43 proc[11].

Proces powstawania projektu

Praca indywidualna czy zespołowa?

W pierwszej edycji projekty lokalne składane mogły być w dowolnej dzielnicy, jednak w przeważającej większości składano je w dzielnicach zamieszkania wnioskodawcy (89 proc.). W obecnej edycji wprowadzono zapis obligujący wnioskodawców do składania wniosków w dzielnicy zamieszkania. Składanie wniosków w swojej dzielnicy stwarza warunki do poszerzenia i wzmocnienia lokalnych sieci społecznych. W optymalnej dla rozwoju kapitału społecznego sytuacji, mieszkańcy powinni wspólnie zastanawiać się nad potrzebami swojej

[10] W I edycji odsetek ten był bardzo podobny i wyniósł 99 proc.
[11] Dane na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej. Źródło: http://wybory2010.pkw.gov.pl/att/1/pl/120000.html# .

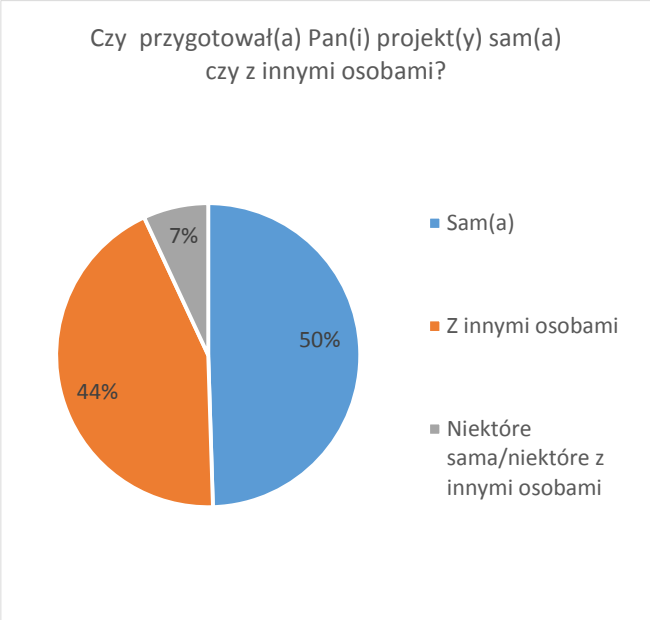
najbliższej okolicy, wymyślić projekt i dopracowywać go, a następnie pozyskać wsparcie innych. Na każdym etapie do działań włączane byłyby nowe osoby, również spoza grona najbliższego otoczenia inicjatora/ów pomysłu, co nie tylko podnosiłoby jakość projektu i jego szanse na wygraną w Budżecie Obywatelskim, ale również budowałoby relacje i zaufanie pomiędzy mieszkańcami dzielnicy. Zaufanie i relacje, które mogłyby przynieść owoce w postaci kolejnych inicjatyw społecznych realizowanych przez mieszkańców.

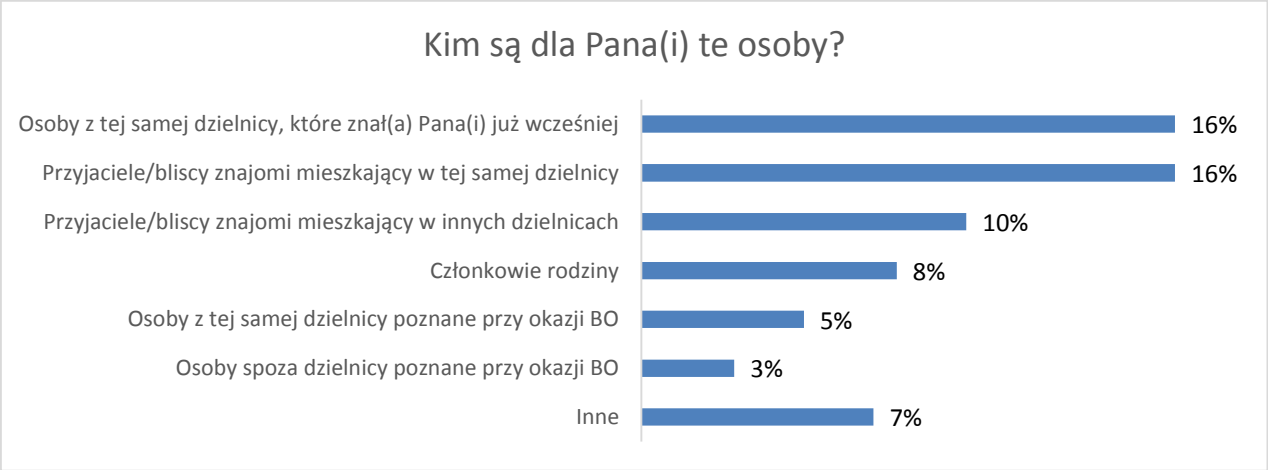
Niestety, odpowiedzi udzielone przez badanych wnioskodawców w ankiecie wskazują, że proces powstawania wniosku – ponownie jak w I edycji – odbiegał od opisanej powyżej sytuacji. Był raczej indywidualną aktywnością wnioskodawcy niż grupową istniejącego lub nowopowstałego środowiska działającego na rzecz danej dzielnicy. Połowa badanych wnioskodawców stworzyła projekt indywidualnie. Co prawda drugie tyle robiło to z innymi osobami, ale większość wykorzystywała przede wszystkim wcześniej istniejące znajomości i kontakty, w małym stopniu włączając nowe osoby. Zaledwie 5 proc. współpracowało przy tworzeniu projektu z nowopoznanymi mieszkańcami tej samej dzielnicy.

W rekomendacjach z ewaluacji I edycji BO zaproponowano dwa typy działań, które sprawiłyby, że tworzenie projektów w większym stopniu byłoby okazją do budowania sieci powiązań między mieszkańcami na poziomie dzielnic. Te sugestie wydają się wciąż aktualne.

Pierwszą z nich jest zmiana formuły spotkań konsultacyjnych (ta kwestia została szerzej poruszona w części raportu dotyczącej spotkań). Drugą stworzenie innego typu przestrzeni/sytuacji, w których zainteresowani mieszkańcy mogliby się wymienić doświadczeniami, pomysłami i kontaktami. Mogłyby to być np. giełdy pomysłów bądź w postaci dodatkowych spotkań organizowanych w dzielnicach, bądź otwartego forum dyskusyjnego umieszczonego na stronie internetowej BO (podobne rozwiązanie wprowadzono m.in. w Łodzi) i/lub stronach rad dzielnic. Na stronach rad dzielnic powinny się również znaleźć pomysły wygenerowane w tracie spotkań informacyjnych, najlepiej z kontaktem do osób, które zadeklarowały chęć koordynacji przy tworzeniu wniosku.

Wykres 7. Proces tworzenia projektu przez wnioskodawcę





Źródło: Badanie ankietowe z wnioskodawcami.

Obok wspomnianych punktów informacyjnych warte rozważenia są również inne formy wsparcia mieszkańców chcących stworzyć projekty:

- ✓ Publikacja przykładów projektów z poprzednich lat (za zgodą ich twórców).
- ✓ Oprócz podania telefonów do różnych jednostek miejskich - co jest krokiem w dobrą stronę - warto wyznaczyć konkretne osoby do wsparcia wnioskodawców na etapie składania projektów i opublikować ich nazwiska, maile i godziny dyżurów.

Bardzo ważnym tematem, który pojawiał się w rozmowach z większością respondentów badań ewaluacyjnych była „obywatelskość" zgłaszanych projektów. Wiele osób wyraziło

wątpliwości czy projekt zakładający remont budynku szkoły lub szkolnego boiska powinien zostać w ogóle dopuszczony do BO, ponieważ służy tylko małej części społeczności. Jest to poważny problem w kontekście idei BO, która opiera się na inkluzywności i ogólnej dostępności owoców BO. Nie jest to problem w BO ogólnomiejskim, ponieważ tam projekty muszą być z założenia dostępne dla całego miasta, ale w przy projektach dzielnicowych takiego obostrzenia nie ma. Należy przemyśleć czy taka klauzula nie powinna dotyczyć także projektów dzielnicowych, np. jeśli projekt zakłada remont boiska szkolnego, to musi być ono ogólnodostępne po godzinach lekcyjnych.

Podsumowanie

Tabela 12. Podsumowanie etapu składania propozycji zadań

Składanie propozycji zadań	
Kluczowe wskaźniki	**Wartość wskaźnika**
1. Liczba projektów zgłoszonych w BO	**627**
2. Liczba projektów zgłoszonych na 10 tysięcy uprawnionych mieszkańców	**9,9**
3. Udział osób młodych (16-24) w populacji wnioskodawców.	**6 proc.**
4. Udział seniorów (65+) w populacji wnioskodawców	**11 proc.**
5. Odsetek wnioskodawców, którzy przygotowali projekt wspólnie z innymi osobami	**44 proc.**
6. Odsetek wnioskodawców, którzy przygotowali projekty wspólnie z nowopoznanymi osobami	**3-8 proc.**

Zdiagnozowane problemy	Możliwe rozwiązania
1. Mały udział osób młodych w grupie wnioskodawców.	✓ Zaangażowanie w promocje BO szkół/uczelni. ✓ Przygotowanie scenariuszy lekcji o BO do wykorzystania przez szkoły (w tym sięgnięcie po istniejące i ogólnodostępne materiały przygotowane np. w Warszawie); przeprowadzenie zajęć nt. BO w szkołach przez przedstawicieli UMK/członków Rady BO lub ogłoszenie konkursu na realizację działań edukacyjnych skierowanych do tej grupy dla organizacji pozarządowych. ✓ Organizacja konkursu dla młodzieży związanego z BO. ✓ Dalej idące sprofilowanie promocji pod kątem młodzieży, np. profilowanie nie tylko treści ulotki, ale także jej grafiki, formy itp. oraz specjalne wydarzenia dedykowane tylko młodym (np. szkolne maratony pisania wniosków do BO).
2. Mały udział seniorów w grupie wnioskodawców.	✓ Ściślejsza współpraca z klubami seniora/Uniwersytetami Trzeciego Wieku, np. w formie dodatkowych szkoleń dla pracowników tych instytucji z zakresu idei i funkcjonowania BO. ✓ Dalej idące sprofilowanie promocji pod kątem seniorów, np. profilowanie nie tylko treści ulotki, ale także jej grafiki, formy itp. oraz specjalne wydarzenia dedykowane tylko seniorom (np. maratony pisania wniosków do BO dla seniorów).

3. Tworzenie projektów w małym stopniu jest okazją do deliberacji i wzmocnienia sieci społecznych.	✓ Zmiana funkcji spotkań z konsultacyjnej na deliberacyjną. ✓ Organizacja spotkań w formule maratonów „wspólnego pisania projektów" – od początku ukierunkowanych na wspólną pracę, współmoderowanych przez liderów lokalnych. ✓ Stworzenie większej liczby przestrzeni do wymiany pomysłów/kontaktów w BO (np. giełdy pomysłów, forum internetowego, maratonów pisania wniosków, plenerowych akcji „mapowania potrzeb" w dzielnicach przy okazji których mogą się spotkań potencjalni wnioskodawcy itp.). ✓ Wprowadzenie etapu dyskusji nad projektami z obowiązkowym udziałem wnioskodawców (np. pomiędzy zakończeniem etapu składania projektów a rozpoczęciem weryfikacji, z możliwością wprowadzania zmian w projektach w tym okresie). Kompleksowe wsparcie projektodawców chcących promować swój projekt – poradniki, szablony plakatów do wydrukowania, wsparcie techniczne (np. samodzielnie organizowanych pikników).
4. Trudności w uzyskaniu przez wnioskodawcę fachowej pomocy na etapie tworzenia wniosku.	✓ Wprowadzenie punktów/dyżurów konsultacyjnych – stałych w UMK (np. w dany dzień tygodnia) oraz „lotnych" (po jednym terminie dyżurów w każdej dzielnicy, np. w formie lokalnego maratonu z wnioskami do BO). ✓ Udostępnienie na stronie internetowej nazwisk pracowników odpowiedzialnych za wsparcie wnioskodawców w poszczególnych jednostkach miejskich. ✓ Publikacja na stronie internetowej przykładowych projektów z wcześniejszych edycji z wyceną.

07 | WERYFIKACJA ZGŁOSZONYCH ZADAŃ

Po złożeniu wniosków projektów podlegały one weryfikacji przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa lub miejskie jednostki organizacyjne. Wnioski weryfikowane były na podstawie kryteriów formalnych takich jak kompletność zgłoszonego formularza oraz obecność i poprawność listy poparcia oraz pod kątem kryteriów zawartych w regulaminie Budżetu Obywatelskiego, które przedstawione są poniżej.

Tabela 73. Kryteria oceny wniosków

1. Budżet na realizację projektu musi być zgodny z limitami finansowymi Budżetu Obywatelskiego.
2. Projekt po realizacji nie może generować kosztów niewspółmiernie wysokich w stosunku do wartości proponowanego zadania.
3. Projekt nie może stać w sprzeczności z obowiązującymi w mieście planami, politykami i programami, a w szczególności z miejskim planem zagospodarowania przestrzennego.
4. Projekt nie może wymagać współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, chyba że te wcześniej wyraziły pisemną gotowość do współpracy w formie oświadczenia.
5. Projekt nie może naruszać obowiązujących przepisów prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności.
6. Projekt musi zakładać finansowanie wykonania całości zadania.

Autor wniosku miał zostać niezwłocznie poinformowany (drogą mailową lub telefoniczną) o konieczności uzupełnienia lub modyfikacji swojego projektu. Każdy projekt mógł zostać poprawiony tylko jeden raz w ciągu 7 dni roboczych od momentu zawiadomienia o brakach. Wszelkie zmiany merytoryczne w zgłoszonych projektach wymagały zgody przedstawiciela wnioskodawcy. Zgodnie z rekomendacją zawartą w ewaluacji I edycji BO, w tym roku wprowadzono nowy zapis w regulaminie umożliwiający odwołanie (złożenia protestu) w razie uzyskania negatywnej oceny podczas weryfikacji. Na zgłoszenie odwołania były 3 dni robocze.

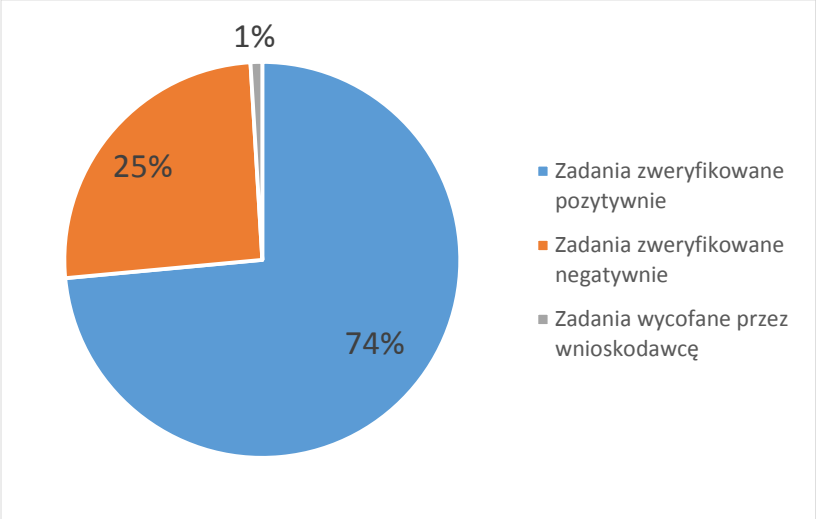
Tabela 84. Zgodność etapu weryfikacji zgłoszonych zadań ze standardami budżetów partycypacyjnych

Weryfikacja zgłoszonych zadań	
Standardy minimalne BP	**Czy krakowski Budżet Obywatelski spełnia założenia standardu?**
Weryfikacja projektów ma wyłącznie charakter techniczno-prawny	Raczej tak. Dodatkowo, możliwość złożenia odwołania od negatywnej decyzji weryfikacyjnej pozwalała na cofnięcie błędnej decyzji.
W przypadku negatywnej weryfikacji wniosku upubliczniane jest uzasadnienie podjętej decyzji	Tak. Uzasadnienia znalazły się na opublikowanej w Internecie liście.
Lista projektów odrzuconych oraz przyjętych do głosowania na etapie weryfikacji jest podana do publicznej wiadomości jak najszybciej po ich zatwierdzeniu.	Tak.

Przebieg weryfikacji

Decyzje o odrzuceniu wniosku podjęto w przypadku 26 proc. wszystkich zgłoszonych wniosków. Stanowi to spadek o 4 punkty procentowe w stosunku do zeszłej edycji.

Wykres 9. Zgodność etapu weryfikacji zgłoszonych zadań ze standardami budżetów partycypacyjnych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji o weryfikacji zamieszczonej na stronie BO.

Podobnie jak w pierwszej edycji, najczęstszymi powodami negatywnej weryfikacji była niezgodność zadania z istniejącymi politykami miasta i/lub planami zagospodarowania przestrzennego, planowanie zadania na terenach niebędących własnością miasta oraz koszt

przekraczający pulę przeznaczoną na BO. W zeszłym roku czwartym najczęstszym powodem odrzucenia projektu była „negatywna decyzja urzędnika", niepoparta żadnym punktem Regulaminu BO, często oparta na ocenie merytorycznej dokonanej przez urzędnika. Było to niezgodne z ideą BO, zgodnie z którą to mieszkańcy w głosowaniu są recenzentami jakości złożonych projektów, a nie urzędnicy. Co pozytywne, w tej edycji do tej kategorii nie zakwalifikowano żadnego projektu. Doświadczenia z pierwszej edycji posłużyły do takiej zmiany w regulaminie, która wykluczała element uznaniowości poprzez ograniczenie weryfikacji do aspektu formalno-prawnego. W tej edycji widać tego pozytywne efekty. Mimo, że tegoroczna weryfikacja przebiegła znacznie lepiej, na spotkaniu dla wnioskodawców pojawiły się też głosy krytyczne. Część badanych wnioskodawców nie zgadzała się z decyzjami urzędników i krytycznie wyrażała się o weryfikacji. Z tegorocznego badania ankietowego wynika, że mniej więcej co czwarty wnioskodawca miał wątpliwości, czy podczas weryfikacji stosowano się ściśle do kryteriów zapisanych w regulaminie BO.

Z możliwości odwołania się od negatywnej decyzji skorzystano łącznie 41 razy z czego 30 decyzji utrzymano w mocy, 3 wnioski zostały wycofane przez projektodawców a 8, czyli 20 procent, zostało uznanych za zasadne.

Tabela 9. Przyczyny odrzucenia projektów zadań na etapie weryfikacji

UZASADNIENIE	LICZBA ODRZUCONYCH WNIOSKÓW
Zadanie niezgodne z istniejącymi politykami i/lub planami zagospodarowania przestrzeni	32
Zadanie planowane na terenach niebędących własnością miasta	29
Zadanie przekracza pulę przeznaczoną na BO na poziomie dzielnicy lub miasta	25
Zadanie stojące w sprzeczności z obowiązującymi przepisami/nie można stwierdzić czy stoi w sprzeczności np. bez studium wykonalności	20
Brak pisemnej gotowości do/odmowa współpracy instytucji zewnętrznych wskazanych w zadaniu	18

Rezygnacja wnioskodawcy/niewprowadzenie zmian w terminie	16
Brak listy poparcia/lista poparcia niezgodna z przyjętym formatem	12
Działania niebędące zadaniami własnymi Gminy/powiatu	7
Zadanie jest/będzie realizowane ze środków innych niż BO	6
Projekt złożony przez mieszkańca innego miasta niż Kraków/innej dzielnicy	6
Zadanie generuje koszty utrzymania niewspółmiernie wysokie do swej wartości	3
Projekt zakładał realizacje jedynie części zadania	3
Niepełny opis merytoryczny zadania	2
Budżet zadania nie uwzględnia wszystkich kosztów realizacji	2
Projekt ogólnomiejski niedotyczący wszystkich mieszkańców	1
Projekt połączony z innym projektem	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie uzasadnień opublikowanych na stronie BO.

Zarówno wnioskodawcy, jak i urzędnicy obecni na spotkaniach ewaluacyjnych zwracali uwagę na to, że etap weryfikacji i możliwości wprowadzania zmian był zbyt krótki, a jego termin mało dogodny (długi weekend). Problem dotyczył zarówno urzędników, którzy mieli za mało czasu na weryfikację (jeden z wnioskodawców miał do czynienia z przekroczonym terminem weryfikacji), jak i wnioskodawców, którzy mieli zbyt mało czasu na poprawki. Ograniczenie czasowe stwarzało sytuacje, gdy wniosek poprawiany był w dużym pośpiechu, zgodnie z uwagami urzędników, co w efekcie prowadziło do sytuacji, w której projekty odbiegały od oryginalnej intencji wnioskodawcy. Z badania ankietowego wynika, że prawie

40% wnioskodawców uważało, że na uzupełnienie braków w projektach było za mało czasu. Czas na zgłoszenie protestu został uznany za zbyt krótki przez 36 proc. wnioskodawców, którzy wzięli udział w badaniu ankietowym. Wydłużenie tego okresu może zwiększyć liczbę odwołań, a dzięki temu także liczbę zmian oprotestowanych decyzji weryfikacyjnych. Zapewni to także większy komfort psychiczny wszystkim uczestniczącym stronom.

Na zakończenie etapu weryfikacji jej wyniki zostały opublikowane na stronie internetowej BO. Miały formę tabeli, w której wnioski oznaczone były jako przyjęte albo odrzucone. Przy wnioskach odrzuconych figurowało uzasadnienie jednostki oceniającej, a przy wnioskach przyjętych skutki wykonania inwestycji. Te ostatnie były bardzo różne – od bardzo rozbudowanych po bardzo krótkie. W części z nich wymienionych było wiele pozytywnych efektów danego projektu, podczas gdy w innych było ich mniej lub wydźwięk był neutralny lub wręcz negatywny, np. „Stworzenie nowego miejsca wypoczynku dla mieszkańców. Realizacja spowoduje zwiększenie kosztów utrzymania[12]". Zróżnicowanie tych opisów wynika po części z tego, że tworzyły je różne jednostki, a w związku z tym także różne osoby. Tak wielkie różnice mogą być jednak źle odebrane przez mieszkańców – jako sprzyjanie danemu projektowi i niechęć do innego. W najgorszym wypadku może to także wpłynąć na głosowanie. Problem sugerujących opisów może wynikać też z faktu, że ocena skutków dokonywana była po raz pierwszy.

Inną kwestią podnoszoną przez wnioskodawców było dokonywanie zmian kwoty projektu przez urzędników bez poinformowania wnioskodawcy. Jest to tym istotniejsze, że wnioskodawcy skarżyli się na spotkaniu dla mieszkańców na zawyżanie kosztów projektów przez urzędników. Być może warto uczulić urzędników, aby – nawet jeśli nie jest to obowiązkowe – omawiali chociaż z wnioskodawcą wprowadzane zmiany w kosztorysie tak, aby nie czuł się wykluczony z tego procesu decyzyjnego. Ważnym problemem było też dublowanie się projektów. Takie przypadki rodzą duże niezadowolenie wśród mieszkańców, a zwłaszcza głosujących, ponieważ poddają w wątpliwość profesjonalizm całego BO. Należy uczulić radnych i urzędników zaangażowanych w weryfikację, a także wnioskodawców, aby zwracali baczniejszą uwagę na zdublowane projekty. Ten problem mógłby zostać ograniczony, gdyby mieszkańcy mieli dodatkowe szanse na spotkanie się i porozmawianie między sobą na temat swoich projektów, być może pomogłoby w tym także publikowanie

[12] W wywiadach kwestia „wysokiego kosztu utrzymania" w opisach skutków była oceniana jako wyjątkowo problematyczna.

wstępnych wersji projektów na stronach dzielnic lub głównym portalu BO. Jako trudność dla urzędu, jego pracownicy wskazywali obowiązek weryfikacji list poparcia projektów, ze względu na jego czasochłonność. Czynność ta sprowadzała się do sprawdzenia, czy dany adres faktycznie znajduje się na terenie określonej dzielnicy. Wielu wnioskodawców wzywano do uzupełnienia list tak, by wszystkich 15 podpisów pochodziło z jednej dzielnicy. Obowiązek sprawdzania podpisów, wprowadzony w 2015 roku, oceniany był przez urzędników negatywnie – w ich ocenie weryfikacja list powinna być dokonywana przez dzielnice. Urzędnicy mieli także problemy z oceną projektów zbyt ogólnych, niewystarczająco opisujących zakres działań lub posiadających nieprecyzyjne kosztorysy. Owe określane jako zbyt ogólne wnioski stwarzały problemy z wyceną – niejasno opisany zakres sprawiał, że była ona czasem niemożliwa. Problem był szczególnie wyraźny w przypadku wniosków określanych przez urzędników jako „abstrakcyjne", np. organizacja zawodów sportowych z zagranicznymi drużynami. Niektóre jednostki urzędu były także przeładowane wnioskami – przydałyby się im dodatkowe zasoby i więcej czasu. Warto zaznaczyć, że badani urzędnicy nie wskazywali problemów z kryteriami weryfikacji, a dopytywani o wsparcie nie formułowali potrzeby spotkań, szkoleń, czy przygotowania poradników. Jako problem podawali także to, że wnioskodawcy nie mieli często jasności, czym jest jednostka realizująca – niektóre projekty wskazywały je błędnie, z kolei wskazanie kilku jednostek powodowało trudności dla urzędników w ocenie projektów (ze względu na brak wiedzy związany z wykraczaniem projektu poza zakres kompetencji danej jednostki). Niektóre projekty trudno było zakwalifikować, brakowało jasności, jaka jednostka ma oceniać projekty „wielowątkowe", zawierające działania podlegające pod kilka jednostek miejskich – takie projekty krążyły pomiędzy jednostkami, aż któraś zdecydowała się go przyjąć. W ocenie uczestników spotkań nie było jednak problemów z obiegiem dokumentów w takich przypadkach, ani komunikacją pomiędzy urzędami w celu oceny wniosków.

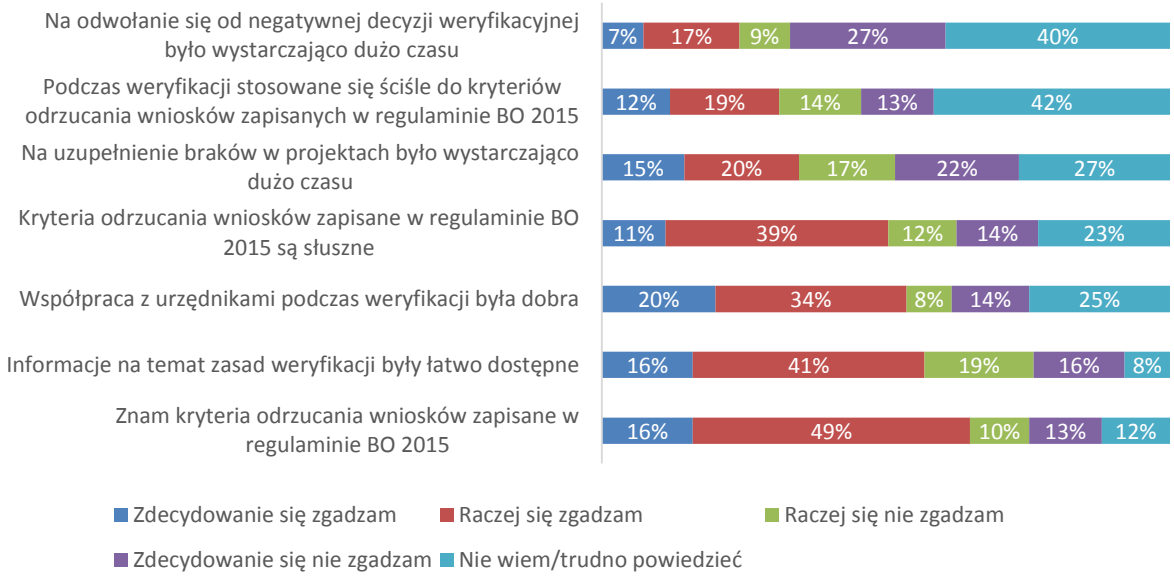
Podczas kontaktu z osobami wskazanymi w formularzu jako odpowiedzialne pojawiał się problem braku pełnej wiedzy tych osób. Sytuacje te miały miejsce, gdy kilka osób przygotowywało projekt lub był on przygotowany przez inną osobę niż wskazana w formularzu. Działo się tak też wtedy, gdy ten sam projekt składano w kilku dzielnicach lub gdy wniosek przygotowywany był przez grupę osób bezpośrednio lub pośrednio związanych z instytucją (np. szkołą, ośrodkiem kultury, czy Domem Pomocy Społecznej). By udzielić

urzędnikowi wyjaśnień odnośnie projektu, osoba wskazana jako kontaktowa w formularzu musiała najpierw skonsultować się z rzeczywistym autorem projektu. Na spotkaniu z kierownikami jednostek i dyrektorami problem ten nazwano „pozornym wnioskodawcą" lub „ukrywającym się wnioskodawcą".

Głównym problemem dla wnioskodawców były kontakty z urzędnikami. Wielu z obecnych na spotkaniach wnioskodawców opisywało sytuacje, w których dostępny na stronie Budżetu Obywatelskiego wniosek był wersją sprzed poprawek naniesionych wskutek weryfikacji projektu. Jednocześnie trudności sprawiało doprowadzenie do publikacji właściwej wersji projektu. Zwracano także uwagę na utrudniony kontakt z podmiotem lub osobą weryfikującą – nawet, gdy dostępne były dane kontaktowe osoby dokonującej weryfikacji, często zdarzały się sytuacje, gdy nie odbierały one telefonu, lub pomimo próśb ze strony wnioskodawców, nie odpowiadały na kontakt.

Wnioskodawcy wyrażali też dużą potrzebę informacji zwrotnej ze strony urzędu. Niejasno sformułowano, ich zdaniem, informację o tym, kiedy jednostki miejskie kontaktują się z wnioskodawcą oraz niewystarczający był zakres obowiązkowego kontaktu. Informacje co do kontaktu urzędu z wnioskodawcą zapisane na stronie były rozbieżne z tym, co znajdowało się w regulaminie. Ponadto wnioskodawcy sformułowali potrzebę informacji o statusie wniosku, szerszej, niż określono w regulaminie (np. o potwierdzeniu złożenia wniosku, przyjęciu poprawionej wersji wniosku, weryfikacji pozytywnej lub negatywnej). Rozwiązaniem byłaby tu platforma internetowa do zgłaszania, edycji i głosowania na wnioski, która służyłaby poprawie komunikacji na linii urząd-wnioskodawca oraz pomiędzy jednostkami na etapie weryfikacji; znajdować się na niej powinny także uwagi od urzędników. Mimo wielu podnoszonych problemów, ponad połowa badanych wnioskodawców oceniła współpracę z urzędnikami jako dobrą (54 proc.), a informacje na temat weryfikacji jako łatwo dostępne (57 proc.). Większość deklarowała także, że znają kryteria odrzucania wniosków zapisane w regulaminie BO (65 proc.).

Wykres 10. Ocena etapu weryfikacji



Wyniki mogą nie sumować się do 100% ze względu na zaokrąglanie.

Podsumowanie

Tabela 16. Podsumowanie etapu weryfikacji

Weryfikacja propozycji zadań	
Kluczowe wskaźniki	**Wartość wskaźnika**
1. Udział projektów zweryfikowanych negatywnie wśród wszystkich zgłoszonych projektów.	**26 proc.**
Zdiagnozowane problemy	**Możliwe rozwiązania**
1. Duży udział projektów zweryfikowanych negatywnie wśród wszystkich zgłoszonych projektów.	✓ Większe wsparcie merytoryczne wnioskodawców przez UMK na wcześniejszych etapach procesu. ✓ Promocja i zachęcanie wnioskodawców do korzystania z punktów/dyżurów konsultacyjnych, w tym wyraźne komunikaty odwołujące się do „zmniejszania w ten sposób prawdopodobieństwa odrzucenia projektu”.

2. Nieskuteczny kontakt urzędników z osobami, które zgłosiły wnioski w celu ich modyfikacji.	✓ Wprowadzenie możliwości wpisania w formularz drugiej osoby do kontaktu po stronie wnioskodawcy. ✓ Wydłużenie czasu na wprowadzenie zmian przez wnioskodawcę. ✓ Platforma internetowa służąca do kontaktu urzędu z wnioskodawcą i wprowadzania zmian w projekcie.

08 | GŁOSOWANIE

Zasady głosowania

Głosowanie trwało od 20 do 28 czerwca 2015 roku. Mieszkańcy mogli głosować przez portal internetowy oraz w punktach głosowania na terenie Krakowa. W tym drugim przypadku głos nie musiał zostać oddany osobiście – wypełniona karta do głosowania mogła zostać przyniesiona przez inną osobę. Głosować mogli wszyscy mieszkańcy Krakowa, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 16 lat. Wystarczała deklaracja mieszkania w Krakowie, zameldowanie w mieście nie było wymagane. Aby głos był ważny, głosujący musieli zagłosować na 6 różnych projektów (3 głosy na zadania z dzielnicy swojego zamieszkania i 3 głosy na zadania ogólnomiejskie) poprzez przyznanie najwyżej ocenionym projektom 3 punktów, kolejnym 2, a ostatnim 1. Jest to system głosowania preferencyjnego, rekomendowany w „Standardach budżetu partycypacyjnego". W stosunku do zeszłego roku wprowadzono dwie główne zmiany. Po pierwsze, punkty przydzielane są mniejszej liczbie projektów – w I edycji było to 10 projektów (5 dzielnicowych i 5 ogólnomiejskich). Było to wyjście naprzeciw głosom sugerującym, że wymóg wyboru tylu projektów może zniechęcać do głosowania. Zdarzały się także sytuacje, w których projektów do wyboru było nie więcej niż 5. Po drugie, projekty dzielnicowe można wybierać tylko z dzielnicy zamieszkania, a nie jak w zeszłym roku, z dowolnie wybranej.

Podobnie jak w pierwszej edycji, wybrane przez głosującego projekty nie musiały mieścić się w kwocie przeznaczonej w BO dla dzielnic i miasta. Kwota miała znaczenie natomiast przy układaniu listy projektów przeznaczonych do realizacji. Na podstawie listy rankingowej z głosowania do realizacji skierowano projekty, które otrzymały największą liczbę punktów

oraz mieściły się w kwocie przeznaczonej dla dzielnic (w przypadku projektów dzielnicowych) lub miasta (w przypadku projektów ogólnomiejskich). W praktyce oznacza to, że oprócz projektów, które otrzymały największą liczbę punktów, realizowane będą również takie, które otrzymały małą liczbę punktów, ale były stosunkowo tanie. Ma to swoje wady, które szerzej opisane zostały w zeszłorocznym raporcie z ewaluacji. Takie rozwiązanie ma też swoje plusy, np. umożliwia wydanie prawie wszystkich pieniędzy przeznaczonych na BO w danej dzielnicy/mieście.

Na spotkaniach z radnymi pojawiły się głosy za utrzymaniem systemu preferencyjnego oraz za obowiązkiem głosowania na obie kategorie (dzielnicowe i ogólnomiejskie). Pozytywnie oceniono zmniejszenie liczby projektów, które trzeba wskazać, bowiem pozwala to oszczędzić czas głosujących. Z drugiej strony, wśród wnioskodawców pojawiały się głosy za zniesieniem obowiązkowego wyboru 6 projektów (inaczej głos będzie nieważny), ponieważ może zniechęcać osoby, które mają upatrzony tylko 1-2 projekty, które chcą poprzeć. Wprowadzenie tej zmiany mogłoby pozytywnie wpłynąć na frekwencję.

Wszystkie punkty głosowania były otwarte w czterech wspólnych terminach – 22 i 23 czerwca oraz 27 i 28 czerwca. Ponadto każda dzielnica mogła ustalić dodatkowe dni i godziny głosowania. Głosowanie odbywało się także w bibliotekach publicznych. W sumie zorganizowano 121 takich punktów, przy czym różnice między dzielnicami były znaczne. Najwięcej punktów było w Prądniku Białym (14) i Dębnikach (12) a najmniej w Bieńczycach i Wzgórzach Krzesławickich (po 2). Średnio na dzielnice przypadało niecałe 7 punktów. Ich liczba wynikała w dużej mierze z ludności dzielnicy – im więcej mieszkańców, tym więcej punktów. Ich liczba była też częściowo związana z liczbą zorganizowanych spotkań konsultacyjno-informacyjnych – w dzielnicach z większą liczbą spotkań było też więcej punktów do głosowania, niezależnie od liczby mieszkańców. Może to sugerować, że w tych dzielnicach, gdzie radni i/lub mieszkańcy są bardziej zainteresowani wspieraniem BO, organizuje się nie tylko większą liczbę spotkań, ale także punktów głosowania.

Miasto Kraków zorganizowało w tym roku także dodatkowe punkty głosowania w różnych częściach miasta. Zagłosować można było w referacie Miejskiego Ośrodka Wspierania Inicjatyw Społecznych (MOWIS), w namiocie Budżetu Obywatelskiego na Rondzie Mogilskim oraz u animatorów wyposażonych w tablety, którzy zachęcali do głosowania np. na Plantach, w okolicach Zalewu Nowohuckiego i na Małopolskim Pikniku Lotniczym. Należy uznać to za

dobry kierunek zmian, ponieważ zakłada „wyjście” do mieszkańców i spotkanie z nimi w bardziej sprzyjającej i naturalnej im przestrzeni niż urząd, szkoła czy siedziba rady dzielnicy.

Tabela 10. Zgodność etapu głosowania ze standardami budżetów partycypacyjnych

Głosowanie	
Standardy minimalne BP	**Czy krakowski Budżet Obywatelski spełnia założenia standardu?**
Wybór projektów do realizacji odbywa się poprzez powszechne głosowanie mieszkańców.	 Tak.
Głosowanie trwa dłużej niż w trakcie wyborów powszechnych (minimum 7 dni).	 Tak. Głosowanie odbywało się od 20 do 28 czerwca (trwało 9 dni).
Głosowanie jest możliwe zarówno w formie tradycyjnej (za pomocą papierowych kart wypełnianych w punktach do głosowania), jak i za pośrednictwem Internetu.	 Tak.

Przebieg i frekwencja

Ważnym wskaźnikiem skuteczności całego procesu jest odsetek osób, które wzięły udział w głosowaniu spośród wszystkich uprawnionych, czyli zamieszkałych w Krakowie osób 16+.[13] W tegorocznym BO uczestniczyło ponad 48 tysięcy osób, czyli niecałe 8 proc. uprawnionych do głosowania. Stanowi to niestety spadek o 2 punkty procentowe w stosunku do poprzedniego roku, czego nie można uznać za zadowalający wynik. W trakcie spotkań ewaluacyjnych wszystkie grupy rozmówców zwracały uwagę na problem niskiej frekwencji. Urzędnicy docenili za to możliwość głosowania za pośrednictwem strony internetowej oraz osobiście w radach dzielnic.

Frekwencja w Krakowie była zróżnicowana w poszczególnych dzielnicach. Najwyższa w dzielnicy Zwierzyniec i Podgórze (po ok. 13 procent), najniższa zaś w Bieńczycach (ok.

[13] Zasady głosowania umożliwiły głosowanie również osobom niezameldowanym, a zatem nieobjętym ewidencją ludności przez UMK. Niestety dla interesującej nas populacji mieszkańców Krakowa w wieku 16+ posiadamy jedynie liczbę osób zameldowanych (czasowo lub na stałe) i to ona stanowi podstawę procentowania przy wyliczeniu frekwencji. Należy mieć przy tym świadomość, że może być ona różna od rzeczywistej liczby mieszkańców (obejmującej zarówno osoby zameldowane, które de facto nie mieszkają w Krakowie, jak i osoby tu mieszkające nieposiadające zameldowania).

5 procent). Średnio w dzielnicach wyniosła 8,1 procenta uprawnionych. Frekwencja tegoroczna była związana z zeszłoroczną – w dzielnicach z wyższą frekwencją w pierwszej edycji, frekwencja była też średnio wyższa w obecnej edycji.

Tabela 18. Frekwencja w głosowaniu w podziale na dzielnice

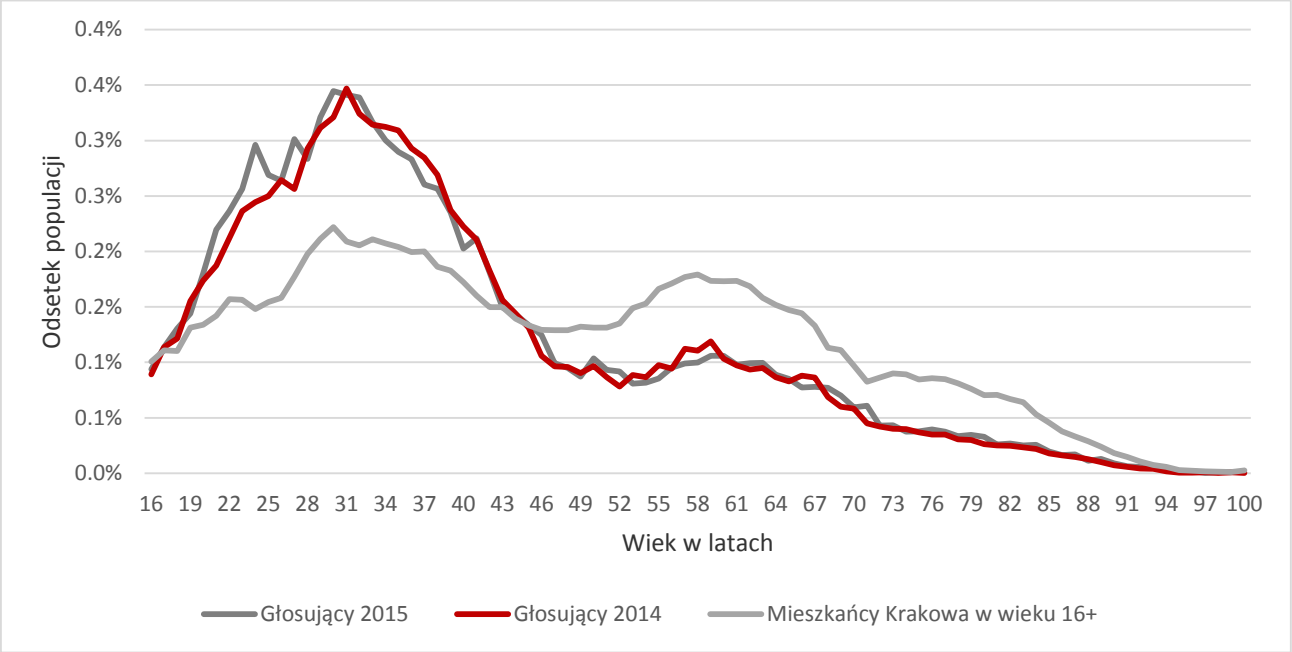
	Frekwencja w głosowaniu			
	2015	**2014**	**Średnia**	**Różnica**
Podgórze	12,6%	16,0%	14,3%	-3,4 pp.
Łagiewniki-Borek Fałęcki	9,2%	17,1%	13,1%	-7,9 pp.
Wzgórza Krzesławickie	9,9%	16,3%	13,1%	-6,4 pp.
Zwierzyniec	12,7%	13,1%	12,9%	-0,4 pp.
Bronowice	10,8%	14,6%	12,7%	-3,8 pp.
Dębniki	10,9%	13,1%	12,0%	-2,3 pp.
Czyżyny	7,3%	14,7%	11,0%	-7,4 pp.
Nowa Huta	6,1%	10,7%	8,4%	-4,6 pp.
Prądnik Biały	6,9%	9,5%	8,2%	-2,7 pp.
Krowodrza	7,7%	8,2%	8,0%	-0,4 pp.
Grzegórzki	7,5%	8,3%	7,9%	-0,8 pp.
Stare Miasto	6,1%	9,6%	7,9%	-3,5 pp.
Bieżanów-Prokocim	6,2%	8,9%	7,5%	-2,7 pp.
Swoszowice	6,5%	8,5%	7,5%	-2,0 pp.
Prądnik Czerwony	6,2%	7,3%	6,8%	-1,1 pp.
Podgórze Duchackie	7,7%	5,8%	6,8%	+1,9 pp.
Mistrzejowice	6,1%	6,1%	6,1%	0,0 pp.
Bieńczyce	4,7%	6,3%	5,5%	-1,5 pp.

W ewaluacji pierwszej edycji krakowskiego BO zaobserwowano silną zależność pomiędzy aktywnością społeczności dzielnicy w składaniu wniosków (mierzoną liczbą złożonych wniosków na 10 tysięcy mieszkańców) a frekwencją. Inaczej mówiąc tam gdzie mieszkańcy dzielnicy są aktywniejsi na etapie składania wniosków, tam więcej osób głosuje. W tym roku ta zależność się powtórzyła. Być może wynika to ze specyfiki wnioskodawców i sposobu, w jaki projekty są promowane – im większa liczba wniosków, tym większa liczba lokalnych liderów i środowisk zaangażowanych w upowszechnianie wiedzy o BO i przekonywanie

innych mieszkańców do głosowania. Wniosek ten wskazuje na potrzebę większej promocji procesu na wstępnym jego etapie i zachęcania jak największej liczby osób i środowisk do składania projektów, co powinno przełożyć się na frekwencję w głosowaniu. Możliwe jest także, że ta zależność wynika po prostu z różnic w ogólnym zainteresowaniu BO w poszczególnych dzielnicach, która wyraża się i w pisaniu wniosków, i w głosowaniu.

Duże zróżnicowanie w udziale mieszkańców w głosowaniu widoczne jest nie tylko wśród mieszkańców różnych dzielnic, ale również osób w różnym wieku. W głosowaniu wzięły udział zarówno osoby młode, jak i bardzo zaawanasowane wiekem (najstarsza uczestniczka miała ponad 100 lat). Niestety, podobnie jak w pierwszej edycji, poszczególne grupy wiekowe nie brały udziału w głosowaniu w równym stopniu. Frekwencja rosła w kolejnych grupach wiekowych, najwyższą wartość osiągając wśród osób od 23 do 38 roku życia, a następnie zaczyna spadać. Widać więc, że struktura wieku głosujących ponownie odstawała od struktury wieku wśród mieszkańców uprawnionych do głosowania. Wyraźnie słabiej reprezentowane były osoby starsze, zaś nadreprezentowane młodsze. Prawie nie różnią się za to od siebie struktury wieku głosujących w obecnej i zeszłorocznej edycji BO. Może to wynikać z tego, że w obecnej edycji zagłosowały osoby podobne pod względem demograficznym, ale możliwe jest także, że większość głosujących z zeszłego roku zagłosowała także w tym.

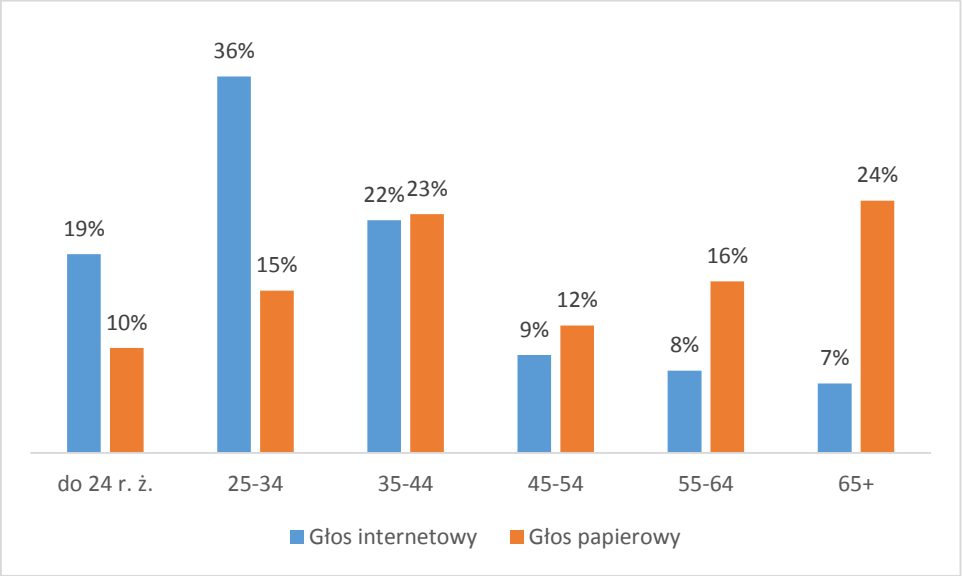
Wykres 11. Reprezentatywność głosujących dla populacji mieszkańców Krakowa w wieku 16+ ze względu na wiek



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z głosowania oraz informacji z GUS na temat struktury populacji.

Czynnikiem, który mógł wpłynąć na strukturę wieku osób głosujących jest dostępność głosowania – ta z pewnością była większa u osób młodszych, które bez problemu odnalazły się w głosowaniu internetowym. Odpowiedzią na wyzwanie związane z mniejszymi kompetencjami cyfrowymi osób starszych miało być głosowanie w punktach głosowania. Rzeczywiście, podobnie jak w I edycji, najliczniejszą grupą głosującą „papierowo" byli mieszkańcy w wieku 65 lat i więcej. W sumie głosy oddane poza Internetem stanowiły jednak mniejszość (24 proc. wszystkich oddanych głosów). Warty odnotowania, jest aż dwukrotny wzrost w stosunku do zeszłego roku, kiedy odsetek ten wyniósł zaledwie 12 proc. Niestety, ta zmiana nie przełożyła się na wzrost udziału osób starszych w głosowaniu, co sugeruje, że promowanie głosowania papierowego nie wystarczy, aby zwiększyć odsetek seniorów w BO.

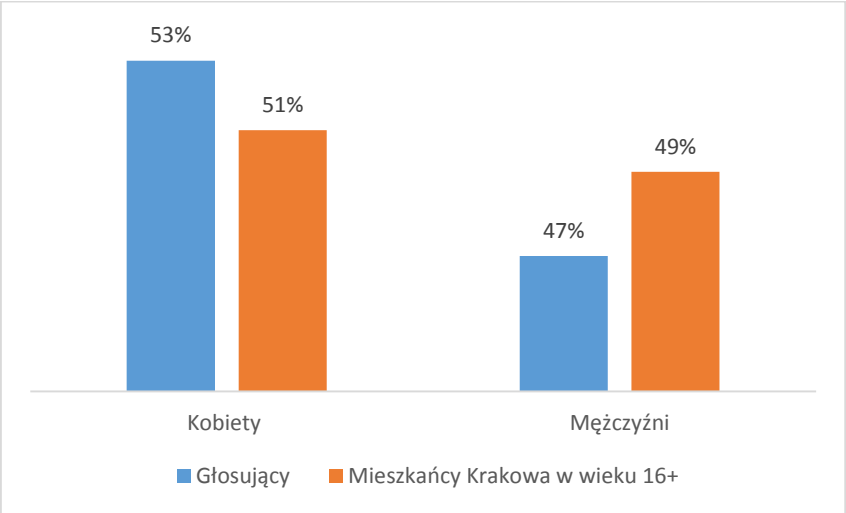
Wykres 12. Struktura wieku osób głosujących poprzez Internet i formularz papierowy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z głosowania.

Głosujący różnią się od populacji mieszkańców Krakowa nie tylko strukturą wieku, ale również proporcją kobiet do mężczyzn. Podobnie jak w I edycji, nadreprezentowane są kobiety, aczkolwiek w bardzo małym stopniu (o 2 punkty procentowe).

Wykres 23.. Reprezentatywność głosujących dla populacji mieszkańców Krakowa w wieku 16+ ze względu na płeć



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z głosowania oraz danych ze StatKrak.

Na spotkaniach dla wnioskodawców pojawiło się kilka wyzwań dla przyszłych edycji BO.

Kontrowersyjnym tematem było np. zaangażowanie wnioskodawców w głosowanie. Przykładem może być zlokalizowanie punktu do głosowania w bibliotece, której dotyczył jeden z projektów, poddano w wątpliwość, na ile taka praktyka jest poprawna. Krytycznie oceniano też wykorzystywanie przez radnych swojej pozycji do budowania poparcia dla projektów. Zagadnienia te określono jako problem etyczny, a opinie grupy były ambiwalentne. Dostrzegano też dobre strony zaangażowania wnioskodawców w zbieranie głosów, jako wpływającego pozytywnie na frekwencję. W trakcie spotkań z mieszkańcami zwerbalizowano także potrzebę większej dbałości o równe zasady promocji wszystkich projektów zgłoszonych w ramach Budżetu Obywatelskiego. W odczuciu wnioskodawców popieranie projektów przez radnych dzielnicy lub ważne lokalnie postacie (np. proboszcza) nie było do końca sprawiedliwe wobec projektów, które takimi możliwościami nie dysponowały. Pojawiła się też uwaga, że w tym roku za późno odbyło się losowanie numerów projektów do głosowania – na promocję, np. dystrybucję ulotek projektowych, wnioskodawcy mieli tylko 2 tygodnie, co mogło wpływać negatywnie na frekwencję. Radni wskazali również na brak wiedzy mieszkańców co do terminów realizacji projektów, wynikający z opisania całego projektu na ulotkach, jako Budżetu Obywatelskiego na 2015 rok. Ulotki przygotowane były jednolicie dla całego projektu – zarówno budżetu ogólnomiejskiego, jak i dzielnicowego, bez informacji o tym, że dla projektów dzielnicowych jest to budżet na dwa lata – 2015 i 2016. Niektórzy wnioskodawcy mieli także wątpliwości, czy zaznaczanie na mapie w portalu do głosowania niektórych projektów nie zmniejsza szans projektów, które nie są związane z konkretnym miejscem - są przez to mniej widoczne w portalu.

Głosy nieważne

Znaczącym problemem zeszłej edycji BO była duża liczba głosów nieważnych, sięgająca 13%. W tym roku system głosowania internetowego został zmieniony w taki sposób, aby ograniczyć możliwość oddania nieważnego głosu, np. system nie przyjmował głosów z niepoprawnym numerem PESEL. Podobnie jednak jak w roku ubiegłym, zdarzały się przypadki wielokrotnego głosowania – głos oddawano zarówno w głosowaniu „papierowym" jak i internetowym. W sumie, z tego powodu oraz innych błędów, nieważnych było 2% głosów. Brakuje niestety informacji na temat unieważnionych głosów internetowych, co

utrudnia oszacowanie odsetka nieważnych głosów oddanych przez Internet i uniemożliwia odpowiednie porównanie obecnej edycji z poprzednią. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że m.in. w związku ze zmianą internetowego oddawania głosu odsetek głosów nieważnych spadł w II edycji BO.

Co istotne, w bazie głosów uznanych za ważne znalazły się także głosy z niepoprawnym (nieistniejącym) numerem PESEL. Być może wynikało to z błędnego ich wprowadzenia z głosów papierowych przez dzielnice. Pojawiły się także PESEL-e, których właściciele mieli mniej niż 16 lat w momencie głosowania. Łącznie tych przypadków było około dwudziestu kilku i nie miały żadnego przełożenia na wyniki BO.

Tabela 19. Podsumowanie etapu głosowania

Głosowanie	
Kluczowe wskaźniki	**Wartość wskaźnika**
1. Frekwencja wśród osób uprawnionych do głosowania	**8 proc.**
2. Frekwencja wśród seniorów (osób w wieku 65+)	**5 proc.**
3. Różnica pomiędzy frekwencją w dzielnicy o największej i najmniejszej frekwencji	**8 pp.**
4. Udział głosów oddanych w punkcie głosowania wśród wszystkich oddanych	**24 proc.**
5. Udział głosów odrzuconych wśród wszystkich oddanych głosów (papierowych)	**13 proc.**
Zdiagnozowane problemy	**Możliwe rozwiązania**
1. Wciąż niska frekwencja.	✓ Szersza promocja BO. ✓ Usunięcie problemów zdiagnozowanych na różnych etapach BO.

2. Wciąż niska frekwencja wśród osób starszych.	✓ Szersza promocja głosowania w punktach głosowania. ✓ Większa liczba punktów głosowania usytuowanych w różnych przestrzeniach, zwłaszcza tych, uczęszczanych przez osoby starsze. ✓ Zaangażowanie wolontariuszy zachęcających i spierających osoby starsze do udziału w głosowaniu w punktach przez nieuczęszczanych.
3. Wciąż bardzo duże zróżnicowanie frekwencji w dzielnicach.	✓ Silniejsza promocja BO w dzielnicach w których odnotowano niską frekwencję. ✓ Podjęcie działań na rzecz zwiększenia liczby składanych wniosków i spotkań konsultacyjnych w mniej aktywnych dzielnicach (np. poprzez mechanizm motywacyjny w postaci „dosypania niewykorzystanych środków BO dla dzielnic(y) z najwyższą frekwencją (przykład Dąbrowy Górniczej).
4. Błędy w oprogramowaniu i/lub procedurach weryfikacji głosów.	✓ Zamieszczenie informacji na stronie BO opisującej działanie oprogramowania i procedury weryfikacji głosów w BO.
5. Brak możliwości rzetelnego określenia całkowitego odsetka głosów nieważnych.	✓ Zmiany w oprogramowaniu i/lub procedurach weryfikacji głosów.

09 | PODSUMOWANIE

W tym roku odbyła się druga edycja Budżetu Obywatelskiego w Krakowie. Tym razem zgłoszono mniej wniosków oraz osiągnięto trochę niższą frekwencję w głosowaniu, ale różnica nie była bardzo duża. W porównaniu z pierwszą edycją widać wiele zmian na lepsze – część z nich oparta była na wynikach jej ewaluacji. Do najważniejszych należałoby zaliczyć wprowadzenie możliwości odwołania od negatywnej weryfikacji projektu, publikowanie w Internecie na bieżąco zgłaszanych projektów, opublikowanie orientacyjnego kosztorysu najczęściej zgłaszanych zadań czy użycie bardziej niestandardowych sposobów promocji (np. flash mob). Lepsze efekty osiągnięto także na etapie weryfikacji, który budził duże kontrowersje w pierwszej edycji – zmniejszył się odsetek odrzuconych wniosków oraz znacznie rzadziej uzasadniano odrzucenia niezgodnie z regulaminem BO. Mimo to, krakowski BO nie pozostaje bez wad – wciąż niedoreprezentowane są w nim osoby młodsze i seniorzy, a także osoby o niższym wykształceniu, spotkania dzielnicowe dalej nie spełniają swoich celów deliberacyjnych, częściowo ze względu na niską frekwencję (dotyczy to także spotkań ogólnomiejskich, wprowadzonych w tej edycji), wiele projektów na poziomie dzielnicowym służy partykularnym interesom tylko części społeczności (np. dzieciom z danej szkoły). Do każdego etapu można wprowadzić zmiany, które mają szanse znacząco polepszyć ich jakość.

Niektóre negatywne zjawiska pojawiły się dopiero w drugiej edycji. Jednym z nich był niepartycypcyjny tryb tworzenia regulaminu BO, wykluczający z bezpośredniego udziału mieszkańców i działaczy społecznych, i opierający się tylko na konsultacjach. W kolejnych edycjach należy powrócić do trybu podobnego do pierwszej edycji. Innym problemem jest danie większej autonomii dzielnicom, co samo w sobie nie musi być negatywne, ale w sytuacji, kiedy część rad i radnych jest nastawiona źle do idei BO, może rodzić problemy. Niektóre dzielnice zdecydowały się przeznaczyć więcej środków na BO niż inne. Różnice między dzielnicami widać także w innych wymiarach – liczbie spotkań, liczbie wniosków w dzielnicy i frekwencji w głosowaniu, które są ze sobą powiązane, co pokazuje, że szeroka autonomia dzielnic w tym zakresie może doprowadzić do stworzenia „BO dwóch prędkości”, gdzie część dzielnic będzie bardzo aktywna, a część będzie powoli wycofywała się z jakiegokolwiek udziału w BO. Jest to potencjalnie niebezpieczna możliwość, której trzeba wyjść naprzeciw, np. poprzez przekonywanie radnych dzielnicowych do idei BO lub zmiany

sposobu finansowania BO. Ogólnie rzecz biorąc, Budżet Obywatelski Krakowa spełnia większość standardów minimalnych dla tego procesu. Jednak jeśli celem miasta jest pójście krok dalej i stworzenie modelowego i satysfakcjonującego dla wszystkich mechanizmu, to musi podejść odważnie do proponowanych zmian i w kolejnej edycji wprowadzić ich jeszcze więcej.