

Pilotażowe projekty cząstkowych budżetów partycypacyjnych dzielnic Krakowa

Ocena i rekomendacje

Federacja Anarchistyczna Kraków

październik 2013 r.

fa_krakow@wp.pl

Wstęp

Jesienią 2012 roku społecznicy Inicjatywy „Prawo do Miasta”, w tym członkowie Federacji Anarchistycznej, po miesiącach starań przekonali część radnych Dzielnic I Krakowa do ograniczonego eksperymentu z częściowym budżetem partycypacyjnym, na bazie modelu testowanego wcześniej w jednostkach pomocniczych Łodzi. Tak powstał Priorytet Obywatelski, pierwszy krakowski eksperyment z ograniczonym budżetem partycypacyjnym. Niemal równocześnie, działając w oparciu o grant Fundacji Batorego, Pracownia Obywatelska podjęła podobny projekt, pn. „Dzielnice się Liczą”, z trzema innymi dzielnicami – ostatecznie IV, VI i VII. Jako współtwórcy jednego i członkowie Rady Programowej drugiego projektu, chcemy przedstawić wnioski, płynące bardziej z cieni niż blasków obydwu (zalety projektów z pewnością będą szeroko chwalone, i dobrze), porównać oba przedsięwzięcia i podzielić się rekomendacjami.

Niniejsza publikacja składa się z trzech części, które powstawały oddzielnie. Jako pierwsza powstała krytyka Priorytetu Obywatelskiego. Nawiązuje do niej kolejna – wykaz cech projektu „Dzielnice się Liczą”, stanowiących istotne różnice w stosunku do Priorytetu (dlatego nie zawiera pełnej listy rekomendacji, czy „grzechów” powtarzających się w obu projektach). Wreszcie trzecia część to tabelaryczne porównanie obu projektów z modelem możliwym w ramach obecnych warunków społecznych i prawnych, a także modelem optymalnym, pożądanym z punktu widzenia prawdziwej partycypacji, uzupełnione o komentarz zawierający rekomendacje dot. rozwoju częściowych budżetów partycypacyjnych dzielnic, w oparciu o „model łódzki”.

Spis treści

Wstęp	2
Od Priorytetu Obywatelskiego do budżetu partycypacyjnego	3
„Dzielnice się Liczą”. A mieszkańcy?	6
Porównanie pilotażowych projektów budżetów partycypacyjnych w Krakowie i wnioski.....	8

Od Priorytetu Obywatelskiego do budżetu partycypacyjnego

Priorytet Obywatelski Dzielnic I, czyli sposób partycypacyjnego podziału części budżetu dzielnicy, w którego przygotowanie i realizację zaangażowała się Federacja Anarchistyczna, to dopiero początek drogi do prawdziwych budżetów partycypacyjnych. Należy uznać go za udany eksperyment, który obnażył wiele spraw wymagających rozwiązania, zanim zabierzemy się za partycypacyjne decyzje budżetowe w mieście. Czego nam w Krakowie brakuje?

Podmiotowości

Priorytet Obywatelski był pionierskim projektem zwrócenia władzy tym, od których faktycznie pochodzi – mieszkańcom danego terenu, członkom danego samorządu. Okazało się jednak, że w ramach obowiązujących struktur prawnych jest to faktycznie niemal niewykonalne.

Swoboda decyzji mieszkańców była ograniczona także poprzez **słabą komunikację** całego przedsięwzięcia. Na druki i stronę internetową wydano wszystkiego 341 zł, które z własnych kieszeni wyłożyli aktywiści oraz – w mniejszej części – radni. Pomimo niezliczonych godzin spędzonych na klejeniu plakatów, komunikacji internetowej i – *last but not least* – przygotowywaniu informacji prasowych, to naprawdę o wiele za mało, by skutecznie dotrzeć w tak krótkim czasie do 40 tys. mieszkańców. Oczywiście, „budżet budżetu” musi trzymać zdrową proporcję do ogółu. W naszej ocenie jednak musi on przynajmniej zapewnić szansę poinformowania każdego mieszkańca o przedsięwzięciu.

Brak szerokiej komunikacji to nie tylko stracona szansa, ale też **ryzyko, że proces partycypacji wyrodzi się w swoją karykaturę**: Zgłaszać projekty i głosować będą wąskie grupy, czy wręcz instytucje, a tzw. zwykli ludzie na starcie podejną nieufnie do propozycji udziału we wspólnym decydowaniu.

„Lotne” komisje

Kolejny punkt, w którym swoboda decyzji mieszkańców była zagrożona, jest liczba i lokalizacja lokali wyborczych. Ludzie są przyzwyczajeni, że w każdych wyborach, czy do gminy, czy do Sejmu, głosuje się w tym samym miejscu, kilka minut piechotą od miejsca zamieszkania. Lokali do głosowania w Priorytecie Obywatelskim było zdecydowanie zbyt mało.

Warto też wspomnieć o **„lotnych komisjach” wyborczych, których istnienia nie zapowiedziano przed głosowaniem, a które pojawiały się w szkołach i in. instytucjach**. O ile uzasadnione jest umożliwienie mieszkańcom Domu Pomocy Społecznej głosowania tam, gdzie mieszkają, o tyle urządzenie takich komisji w wybranych szkołach może budzić – choć wierzymy, że bezpodstawne – podejrzenia co do czystości intencji radnych. Wszystko to ze względu na pogląd, mający źródło w interpretacji rozmaitych przepisów, np. o ochronie danych osobowych, że w skład komisji wyborczych nie mogą wchodzić osoby niebędące radnymi. Gdyby radni dopuścili „stronę społeczną” do obsługi głosowania, lokali wyborczych mogło być więcej.

Mimo, że założenia Priorytetu zostały przyjęte przez Radę Dzielnicy, nie zostały w całości uszanowane: Zgodnie z nimi, projekty zgłaszane przez mieszkańców mogły zostać odrzucone przez radnych jedynie w przypadku uchybień formalnych lub niemożności ich realizacji (np. ze względu na nierealistyczny budżet). Niestety, co najmniej jeden z projektów zgłoszonych przez mieszkańców został odrzucony z przyczyn merytorycznych, ze względu na samą treść projektu. W ten sposób **radni „wyręczyli” mieszkańców w decydowaniu**, wbrew ustalonym pierwotnie regułom.

ZIKiT-okracja

O ile przypadek ingerencji radnych w merytorykę projektu stanowił jednostkowe odstępstwo od reguły, o tyle takie ingerencje ze strony jednostek miejskich, takich jak ZIKiT, były w te reguły wpisane. Jeżeli urzędnicy stwierdzili, że danego projektu „nie da się” zrealizować, był on automatycznie skreślany z listy. W innych przypadkach mieszkańcy – wnioskodawcy przecierali oczy ze zdumienia, patrząc na wyceny usług ogrodniczych czy budowlanych, przedstawione przez służby gminne. **Wyceny nawet 5-6-krotnie wyższe niż rynkowe.** W praktyce negatywna opinia instytucji wykonawczej prowadziła do utracenia projektu, z minimalną możliwością jego obrony przez wnioskodawcę (tylko poprzez okrojenie budżetu) i zupełnie bez żadnej możliwości dyskusji z wycenami ewidentnie przeczącymi realiom rynkowym. W ten sposób **wykonawca stanął ponad czynnikiem decyzyjnym.** Sprawę utrudniało także to, że niejednokrotnie opinie jednostek miejskich nie miały uzasadnienia, były też przekazywane wnioskodawcom nie bezpośrednio, a poprzez radnych, którzy tym samym z przedstawicieli społeczności stali się rzecznikami urzędów.

Deliberacja jest konieczna

Brakło wreszcie jednego z podstawowych elementów decydowania uczestniczącego, czyli deliberacji. Deliberacja, czyli przedyskutowanie potrzeb, pomysłów i rozwiązań jest konieczna, szczególnie w warunkach, w których osoby uczestniczące w decyzjach nie mają pełnej wiedzy, także na tematy fachowe. Deliberacja:

- umożliwia połączenie wysiłków grup i jednostek, które mogą niechętnie ze sobą konkurować,
- prowadzi do lepszej, tj. bardziej precyzyjnej i pełniejszej diagnozy problemów społeczności,
- wzmacnia więzi społeczne wewnątrz dzielnicy,
- wzmacnia partycypację ludzi w życiu społecznym, nie tylko na niwie budżetów.

W Priorytecie Obywatelskim brakło na to czasu, co więcej, konieczność deliberacji spotkała się z kompletnym niezrozumieniem ze strony radnych. W konsekwencji, wymusiliśmy na nich zorganizowanie publicznej prezentacji projektów, jednak jej termin, a przede wszystkim sposób poinformowania społeczności o tym wydarzeniu pozostawiał wiele do życzenia.

Z deliberacją wiąże się jeszcze konieczność **iteracyjności, czyli poprawy i ponownej oceny**, w pracy mieszkańców nad projektami. Projektodawca, po krytyce projektu ze strony mieszkańców i fachowców-urzędników, powinien mieć czas na uwzględnienie tejże krytyki w projekcie i – co więcej – powtórny krytykę. Takich cykli w całym procesie budżetowym musi być nie mniej niż dwa, aby zapobiec ryzyku utracenia wartościowych projektów i utraty zainteresowania ludzi udziałem we władzy zdominowanej przez urzędników.

Ten problem pojawił się też co najmniej raz w ramach Priorytetu Obywatelskiego. W dużej mierze przeszkodą okazał się czas: Od decyzji o wdrożeniu Priorytetu do głosowania minęły dokładnie 3 miesiące. W napiętym harmonogramie czasu na uwzględnienie ew. uwag wnioskodawcy mieli formalnie tydzień, w praktyce nawet mniej, ze względu na opóźnienia w pośredniczonej korespondencji z jednostkami wykonawczymi.

Brakło stałości reguł

Przyjęte zasady były – jak na warunki prawno-polityczne Krakowa – naprawdę niezłe. Zostały opracowane starannie w oparciu o doświadczenia innych polskich samorządów, a następnie jeszcze udoskonalone w toku wnikliwej analizy i otwartej, rzeczowej rozmowy między aktywistami i radnymi. Mimo to proces nie był wolny od usterek, **czyli momentów w których zasadę partycypacji**

odrzucono, czy zapomniano. Dlaczego? Chodzi o to zastrzeżenie: jak na warunki. Otóż panujące regulacje, zarówno krajowe, jak i szczególnie krakowskie, w tym statut dzielnicy i regulamin jej rady, praktycznie uniemożliwiają udział nie-radnych w samorządzie dzielnicy.

Uchwała wprowadzająca Priorytet, oraz jego Regulamin, pełne były formalnych protez: Całe przedsięwzięcie nazwano konsultacjami społecznymi (a, jak wiadomo, „konsultować” to nie to samo co „decydować”), bo też jest to jedyna dostępna formuła prawna. Przestrzeganie zasad oparło się o dobrą wolę większości radnych, na zasadzie dżentelmeńskiej umowy. Brakło też możliwości uczestnictwa nie-radnych w decyzjach i pracach komisji, do której – „po dżentelmeńsku” – mieli być dopuszczeni. W konsekwencji mogło dojść do odrzucenia projektu z powodów pozaformalnych, wprowadzenia „za pięć dwunasta” lotnych komisji wyborczych, czy konieczności „wyciągania” na siłę od radnych informacji i decyzji, od których, w toku procesu, „strona społeczna” była stopniowo odcinana.

100% partycypacji

Nawet, gdybyśmy zapobiegli wszystkim ww. problemom, nie można by jeszcze nazwać Priorytetu Obywatelskiego, ani analogicznych przedsięwzięć, budżetem partycypacyjnym. Przyjęto bowiem formułę, w której dzielnica ma swoje priorytety, definiowane przez radnych, oraz priorytety obywateli (wedle nazwy), z wydzielonym ułamkiem budżetu. Tak stawiając sprawę, wypaczamy w ogóle ideę udziału ludzi we władzy. Budżet partycypacyjny będzie w pełni zasługiwał na tę nazwę, kiedy mieszkańcy będą uczestniczyć w decydowaniu o tym, co stanowi prawdziwe priorytety całej społeczności.

Tu jeszcze długo będziemy się odbijać od ograniczeń prawnych, ale być może ważniejsze są te mentalne, potwierdzające trwały rozdział władzy od społeczeństwa. Musimy pamiętać, że **budżet – to cały budżet** i jeżeli nie od razu, to przynajmniej stopniowo należy dążyć do tego, by całe budżety samorządowe były objęte decyzyjnością mieszkańców.

Krótko mówiąc, do budżetu partycypacyjnego jeszcze wiele trzeba zmienić. Najważniejsze to:

- Nadać decydowaniu partycypacyjnemu **status suwerenny**, a nie konsultacyjny, do czego niezbędne są zmiany w uwarunkowaniach prawnych.
- Zapewnić mieszkańcom **pełną przejrzystość i kontrolę nad procesem** budżetowym.
- Zabezpieczyć środki (nie tylko pieniądze, ale i czas) na **działania promocyjno-edukacyjne**.
- Dać mieszkańcom **możliwość dyskusji z opiniami miejskich jednostek** wykonawczych, takich jak ZIKiT.
- Zapewnić **odpowiedni czas** na staranne przygotowanie wniosków i wieloetapową deliberację nad pomysłami budżetowymi.

„Dzielnice się Liczą”. A mieszkańcy?

W podobny sposób, jak Priorytet Obywatelski, należy przeanalizować częściowe budżety partycypacyjne w trzech innych dzielnicach, przeprowadzone równoległe w ramach projektu „Dzielnice się Liczą”. Projekt ten był konstruowany według podobnych założeń (fragmenty dokumentacji wprost zostały skopiowane z dokumentów Priorytetu Obywatelskiego) i obydwie inicjatywy nie ustrzegły się podobnych błędów.

Pojawiły się jednak również **istotne różnice**, o których warto wspomnieć.

Komunikację, w porównaniu z Priorytetem Obywatelskim, można ocenić, jako prowadzoną „na bogato”. Wprawdzie Pracownia Obywatelska nie ujawniła konkretnych kwot przeznaczonych stricte na działania informacyjno-edukacyjne, ale nawet jeżeli stanowiły one 20% z ogólnego kosztu realizacji projektu, wycenionego na 98 tys. zł, byłoby to po ponad 6 tys. zł na dzielnicę. Taki budżet wydaje się optymalny wg naszych szacunków – mieściłby się w przedziale 15–30 gr na osobę (w tym przypadku: 22) i 5–10% (w tym przypadku: 7) w stosunku do kwoty podlegającej decyzji w ramach procesu partycypacyjnego.

3 całkowicie różne wyniki zastosowania tych samych kwot i działań w 3 dzielnicach każą przypuszczać, że zinstytucjonalizowana informacja i edukacja to tylko jeden z elementów układanki. Na Prądniku Białym tylko jeden projekt przeszedł weryfikację, w związku z czym głosowanie się nie odbyło. W Bronowicach złożono 8, a zweryfikowano 5 projektów; w głosowaniu wzięły udział 644 osoby, czyli podobnie, jak w Dzielnicy I (choć trzeba przyznać, że Bronowice są o wiele mniej ludne). Z kolei na Zwierzyńcu zagłosowało aż 1815 osób.

Dostęp do głosowania był zapewniony na podobnym poziomie, co w Dzielnicy I. Zgodnie z informacją Pracowni Obywatelskiej, mieszkańcy byli zapraszani do udziału w pracach komisji – choć nie dysponujemy wiedzą, w jaki sposób. Ostatecznie żaden z mieszkańców nie zgłosił się jednak do pracy w komisjach.

„**ZIKiT-okracja**” wystąpiła również, i to silniej, niż w Dzielnicy I. W Dzielnicy I weryfikacji nie przeszły 4 na 18 zgłoszonych projektów, tj. 22%. Zagregowany wynik dla dzielnic biorących udział w projekcie „Dzielnice się Liczą” wyniósł 12 na 29, tj. 41%. Dodatkowo, jednostki wykonawcze powiększyły wnioskowane budżety o swoisty „**narzut**”, zakładając, że „nie da się” zrealizować projektów w kosztach wycenionych przez obywateli. „Narzut” ten, sięgający nawet 30% wartości projektów, został dopisany arbitralnie, bez konsultacji, ani nawet powiadomienia wnioskodawców. Wartości projektów zostały podane do publicznej wiadomości dopiero w przeddzień głosowania, co nie tylko uniemożliwiło reakcję wnioskodawcom, ale również odpowiedzialny namysł głosującym. Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że projekty zgłoszone przez wnioskodawców były innymi, niż te, które poddano głosowaniu. Jest to fakt zasługujący na odnotowanie, **poważnie godzący w ideę** rządzenia partycypacyjnego i podmiotowość uczestników społeczności.

Przyczyna tak wysokich rozbieżności w wycenach projektów może leżeć w 2 miejscach: albo chodziło o niewłaściwe przygotowanie wnioskodawców i słabą asystę przy tworzeniu wniosków, albo o zbyt dużą swobodę urzędów – wykonawców, w których oczywistym interesie jest ograniczać ilość ewentualnej pracy oraz podnosić dostępne środki.

Biorąc pod uwagę niewątpliwie staranne przygotowanie spotkań dla mieszkańców, oraz stosunkowo wysoką dostępność urzędników dla obywateli (osobista obecność na spotkaniach, korespondencja, telefon), to pierwsze raczej nie wchodzi w grę. Okazuje się więc, że to, co istotnie różni praktykę

projektu „Dzielnice się Liczą” od Priorytetu Obywatelskiego była **jawność procedur i dokumentów**. W istocie, kilka projektów w Dzielnicy I zostało obronionych przez swoich autorów właśnie dzięki temu, że stanowiska jednostek wykonawczych – głównie ZIKiT – były jawne, a zmiany budżetów projektów – proponowane, a nie narzucane.

Oznacza to więc, że jedynie pełna **kontrola nad przebiegiem procesu** budżetowego, a nie tylko „materiałem wejściowym i wyjściowym” tegoż procesu gwarantuje, że nie stanie się on swoją własną parodią. Wymaga to przede wszystkim ustalenia zawczasu odpowiednich procedur, przede wszystkim jawności przepływu dokumentacji w procesie, ale też zaangażowania obywateli w czynności kontrolne.

Procedur ustalonych zawczasu brakło także w kwestii wprowadzenia w życie wyników głosowania. W Dzielnicy VI powstała sytuacja, w której pierwszy wybrany projekt nie wyczerpał puli budżetowej, z kolei pierwsze dwa – tę pulę przekraczały. Wobec tego przedstawiciele Pracowni Obywatelskiej poinformowali, że „realizacja kolejnego projektu z listy zostanie poddana negocjacom pomiędzy autorami projektu a radnymi dzielnicy”. Gdyby sytuacja taka została zawczasu przewidziana, a sposób działania – ustalony, byłoby to z dużą korzyścią dla przejrzystości procesu, jego przewidywalności, a co za tym idzie – chęci ludzi do partycypowania w tym procesie.

Wykazano wyżej głównie mankamenty procesu partycypacyjnego w projekcie „Dzielnice się Liczą”. Trzeba **oddać sprawiedliwość** jego twórcom w 3 kwestiach:

Organizacja spotkań przed etapem składania wniosków. Spotkania były przygotowane należycie, było ich też wystarczająco wiele. Stanowiły one pewną namiastkę deliberacji – choć, przynajmniej w przypadku Dzielnicy VI – bardzo przydatną, i dużo bardziej wartościową, niż w przypadku Dzielnicy I. O wartości tej zdecydowało skonfrontowanie radnych z pomysłami/ potrzebami wyrażonymi przez mieszkańców, dzięki czemu ustrzeżliśmy się pisania wniosków odpowiadających na problemy już w jakiś sposób rozwiązywane. Sam program spotkań – konsekwentny, tj. taki w którym naciska się na udział w spotkaniach ze względów formalnych (żeby umieć napisać wniosek, tworzony stopniowo od spotkania do spotkania), ma wprawdzie swoje plusy, ściągając uczestników, jednak prowadzi do **utrąty energii** osób zaangażowanych w projekt (w spotkaniach brakowało „mięsa” – rozmowy o problemach i rozwiązaniach, dominowały kwestie formalne). Powinno się dawać uczestnikom procesu wolną rękę w zakresie planowania pracy nad wnioskiem, pomocne w tym powinny być konsultacje radnych i wolontariuszy.

Więcej czasu na przygotowanie projektów, dzięki czemu była możliwość lepszego ich dopracowania. Głosowanie po wakacjach okazało się rozwiązaniem równie dobrym, jak przed wakacjami. Szkoda jedynie, że nie wykorzystano tego czasu w pełni, praktycznie rezygnując w projekcie z elementu deliberacji, który jest kluczowy dla decydowania partycypacyjnego¹.

Wreszcie, Pracownia Obywatelska, korzystając z bogatego zaplecza finansowego i organizacyjnego, działając od wewnątrz systemu, przyczyniła się do przyjęcia do wiadomości przez funkcjonariuszy tegoż systemu (członków władz, urzędników, osoby odpowiedzialne za filtrowanie informacji w mediach itd.) żywotności i potrzeby przynajmniej namiastkowej formy budżetów partycypacyjnych.

¹Przygotowane filmy dot. projektów i prezentacje w przededniu głosowania nie dały ludziom szansy na rzetelne zapoznanie się z projektami – ze względu na czas. Świadczy o tym choćby i fakt, że nawet sama Pracownia Obywatelska nie zorientowała się, że budżet jednego z projektów podany w filmie i prezentacji przez wnioskodawców jest inny, niż założony przez ZIKiT i ostatecznie poddany pod głosowanie.

Porównanie pilotażowych projektów budżetów partycypacyjnych w Krakowie i wnioski

Poniżej porównujemy Priorytet Obywatelski Dzielnicy I oraz projekt „Dzielnice się Liczą” z dwiema sytuacjami, które możemy sobie wyobrazić, i które należy traktować jako punkty dojścia w pracy nad budżetami partycypacyjnymi w ramach drobnych, realnych, ewolucyjnych zmian mentalnych i prawnych.

„Model optymalny – tu i teraz” – to wszystko, na co mogą liczyć krakowianie bez zmiany statutów dzielnic i ustroju miasta w ogólności. Poszczególne dzielnice mogą go już wprowadzać – bariery dotyczą jedynie mentalności ludzi zaangażowanych w projekty (w tym urzędników miejskich jednostek wykonawczych). W praktyce można tu korzystać z kompilacji dobrych praktyk i gotowych rozwiązań formalnych, technicznych i organizacyjnych z obu przeprowadzonych projektów.

Bez poważnych zmian legislacyjnych możliwy jest dalszy wzrost kwot dysponowanych przez dzielnice – w ramach tzw. zadań priorytetowych dzielnic. Niestety, wciąż będzie to decyzja o poszczególnych, z reguły punktowych, projektach, a nie całych działach aktywności, interesujących mieszkańców. Wciąż będzie to forma „konsultacji społecznych”, w których społeczność nie będzie miała realnego umocowania w regułach prawnych. W takich warunkach będzie nadal kwestią palącą – o czym świadczą dotychczasowe doświadczenia zarówno pozytywne, jak i negatywne – zaangażowanie członków społeczności nie tylko w uczestnictwo, ale i w kontrolę nad partycypacyjnymi procesami decyzyjnymi. Kolejną kluczową kwestią będzie udział części partycypacyjnej w całości budżetu dzielnicy. Jeśli nie będzie to większość środków, nie będzie zaangażowania.

Model „maksimum” zakłada możliwość zmian w ustroju gminy. Możemy sobie wyobrazić np. powrót do statutów dzielnic sprzed zmian na przełomie XX i XXI w., które umożliwiały mieszkańcom udział w pracach komisji; możliwe są także głębsze zmiany, dotyczące roli miejskich jednostek wykonawczych, a także samego statusu dzielnicy, która nie powinna być li tylko „organem pomocniczym” gminy. Najważniejszą, a także najdalej idącą zmianą prawną jest nadanie procesowi budżetu partycypacyjnego statusu procesu decyzyjnego, a nie konsultacyjnego. Jest to też zmiana niezbędna. Bez niej nawet najlepiej przygotowany model będzie wiódł ku wynaturzeniom i nie przybliży społecznościom odzyskania kontroli nad własnymi sprawami.

Nie mniej ważne w „planie maksimum” jest założenie zmian mentalnych w całych społecznościach. Chodzi nie tylko o wiedzę, ale o **zaangażowanie i odpowiedzialność**, pomiędzy którymi zachodzi istotne sprzężenie zwrotne. Z drugiej jednak strony, brak możliwości decydowania o ogóle budżetu dzielnicy będzie skutkował niskim poziomem zaangażowania i poczucia odpowiedzialności. Tu również zachodzi sprzężenie zwrotne, nie mniej istotne.

W przypadku obu modeli, poruszamy się w obrębie **partycypacji „oktrojowanej”**, udzielonej członkom społeczności przez urzędujących władców. Jeżeli sami członkowie społeczności miasta zechcą skorzystać z tego niewielkiego pola manewru, uczestnicząc, kontrolując, a przede wszystkim kształtując mechanizmy uczestnictwa we władzy, mogą poprzez presję na instytucje i ich funkcjonariuszy stopniowo odzyskiwać suwerenność w sprawach gminy.

Model przyjęty przez krakowskie dzielnice, polegający na głosowaniu, jest oczywiście niedoskonały. Rozwiązaniem idealnym byłoby decydowanie na bazie konsensusu, w toku otwartej dyskusji na forum wieców, czy otwartych rad poszczególnych dzielnic lub innych jednostek. Zbliżonym do ideału

jest model z Porto Alegre. Jednak, aby taki model się sprawdził, potrzebny jest wielokrotnie wyższy liczebnie udział ludzi w samorządzie. Bez niego może okazać się, że w ramach „otwartych rad” wykształcą się kliki i partie podobne do tych, które obserwujemy obecnie, które odstręczają „zwykłych ludzi” od uczestnictwa we władzy i częstokroć działają na ich szkodę. Rozwój dotychczasowego modelu uważamy za pożądany właśnie ze względu na jego ograniczenia, dzięki którym ludzie odzyskawszy minimalną część władzy – będą chcieli świadomie i w przemyślany, skoordynowany sposób sięgnąć po więcej. A wtedy sami wypracują modele, być może daleko lepsze od obecnie diskutowanych.

Aby jednak odzyskiwanie demokracji na poziomie lokalnym za pomocą stopniowo wprowadzanych budżetów partycypacyjnych miało sens, wszyscy uczestnicy tych procesów – tj. cała społeczność Krakowa – muszą pamiętać o **koniecznych warunkach**, pod jakimi możemy uznawać decydowanie o budżecie za partycypacyjne. Są to:

- Równość w dostępie i udziale w procesie, w tym wystarczająca informacja
- Suwerenność (w tym również nad urzędnikami)
- Deliberacja
- Jawność i kontrola społeczna nad całym procesem

Kryterium	Priorytet Obywatelski	Dzielnice się Liczą	Model optymalny – tu i teraz	Model maksimum
Dostępność i równość traktowania uczestników				
Próg wieku	16 r.ż.	16 r.ż.		13 r.ż.
Dostęp dla pracujących, ale nie mieszkających w dzielnicy	nie	tak	Zależnie od uwarunkowań danej dzielnicy.	Tak. Przy odpowiednim poziomie partycypacji mieszkańców, zagrożenie zdominowania mieszkańców przez pracujących nie będzie istotne.
Informacja i edukacja	Bardzo krótka kampania Bardzo ograniczone środki (341 zł, tj. poniżej 1 gr na mieszkańca)	Szeroka komunikacja obejmująca ulotki do domów, plakaty, gazetki dzielnicy, eventy, wsparcie PR Brak danych dot. funduszu na komunikację	Wykorzystanie narzędzi podobnie jak w „DsL” Fundusz na komunikację rzędu 10% partycypacyjnej części budżetu	Wystarczy proste działania przypominające o terminach.
Dostępność komisji wyborczych	4 stałe, 3 „lotne” Obecność komisji „lotnych” zaburzyła równość w dostępie do głosowania i ich działanie w szkołach jest nie do przyjęcia. Z drugiej strony umożliwiła głosowanie mieszkańcom DPS, którzy bez tego byliby wykluczeni z procesu	4 stałe w każdej dzielnicy	Przy dopuszczeniu mieszkańców do obsługi procesu – komisje wszędzie tam, gdzie znajdują się komisje w „normalnych” wyborach.	Przy dopuszczeniu mieszkańców do obsługi procesu – komisje wszędzie tam, gdzie znajdują się komisje w „normalnych” wyborach.
Suwerenność społeczności w procesie decyzyjnym				
Formuła prawna procesu	konsultacje	konsultacje	konsultacje	decyzje
Udział kwoty partycypacyjnej w ogóle budżetu	9,4% budżetu zadań priorytetowych (własnych) dzielnicy	średnio 17,3% budżetu zadań priorytetowych (własnych) dzielnic	100% budżetu zadań priorytetowych (własnych) dzielnicy; Podział na zadania	100% całego budżetu, partycypacyjny podział pul na zadania procesowe i projektowe

			przypisane instytucjom gminnym i na ich korzyść (np. szkoły) i otwarte – publiczne	
Łatwość zgłoszenia, zmiany i wycofania projektu	Przejrzysty formularz, jasne zasady Informacje na ogólnym spotkaniu wprowadzającym Duża liczba dyżurów radnych i wolontariuszy, ułatwiających zgłaszanie projektu	Przejrzysty formularz, jasne zasady Spotkania szkoleniowe ws. wypełnienia wniosku Dyspozycyjność pracowników projektu i jednostek miejskich	Przejrzysty formularz, jasne zasady Informacje na ogólnym spotkaniu wprowadzającym Duża liczba dyżurów radnych, wolontariuszy i urzędników – fachowców, ułatwiających zgłaszanie projektu	Przejrzysty formularz, jasne zasady Pomoc wzajemna mieszkańców
Rola jednostek miejskich – potencjalnych wykonawców zadań	Recenzent, ew. wnioskujący o zmianę lub decydujący o odrzuceniu projektu	Decydent zarówno w przypadku odrzucenia, jak i zmiany projektu	Doradca, recenzent, ew. wnioskujący o zmianę lub odrzucenie projektu	Doradca, recenzent, ew. wnioskujący o zmianę lub odrzucenie projektu
% projektów odrzuconych na etapie weryfikacji	22	41	0	0
Możliwość dyskusji z wyrokami jednostek – wykonawców	Ograniczona ze względu na czas, w pewnych przypadkach – na pośrednictwo radnych	Brak informacji dla wnioskodawców Brak możliwości dyskusji	Iteracyjność procesu wnioskowania – możliwość min. 2 iteracji	Koncyliacyjna współpraca wnioskodawca – ekspert; jednostki miejskie nie są jedynymi uprawnionymi realizatorami projektów
Kontrola społeczna nad procesem	Pełne uspołecznienie działań edukacyjno-informacyjnych i usługowych Kontrola nad korespondencją e-mail Częściowa kontrola nad korespondencją papierową (zależnie od dobrej woli radnych) Upublicznienie wszystkich	Mieszkańcy byli zapraszani do udziału w komisjach wyborczych i liczeniu głosów	Wolontariusze z dostępem do kompletu informacji na podstawie upoważnienia władz gminy. Pełne upublicznienie wszelkiej dokumentacji	Pełne uspołecznienie procesu. Pełne upublicznienie wszelkiej dokumentacji.

	wniosek, protokołów i większości korespondencji z wnioskodawcami i wykonawcami Współdział w komisjach wyborczych i liczeniu głosów			
Rola Rady Dzielnic	Jednostkowy przypadek decyzji merytorycznej ws. odrzucenia projektu Ustalony zawczasu modus operandi w przypadku projektów przekraczających pulę budżetu	Arbitralna decyzyjność w przypadku projektów przekraczających pulę budżetu	Poruszanie się w obrębie ustalonych zasad, uszanowanie woli mieszkańców	Poruszanie się w obrębie ustalonych zasad, związanie wolą mieszkańców
Odpowiedzialność wykonawców procesu	Odpowiedzialność polityczna radnych przed mieszkańcami	Odpowiedzialność Pracowni Obywatelskiej przed Fundacją Batorego	Odpowiedzialność polityczna radnych przed mieszkańcami	Wzajemna odpowiedzialność mieszkańców dzielnicy
Deliberacja				
Konfrontacja pomysłów i potrzeb mieszkańców z istniejącą polityką gminy i dzielnicy	Możliwość na spotkaniu inauguracyjnym oraz na dyżurach radnych	Możliwość na spotkaniu inauguracyjnym	Możliwość na kilku spotkaniach oraz na dyżurach radnych	Możliwość cyklicznych spotkaniach oraz na dyżurach radnych
Konfrontacja projektów z krytyką mieszkańców	Upublicznienie wniosków Spotkanie na kilka dni przed głosowaniem	Upublicznienie jedynie nagłówek wniosków, nawet bez kwot Spotkanie w pierwszym dniu głosowania	Upublicznienie wniosków 2 spotkania prezentacyjne: przed terminem składania wniosków i przed głosowaniem	Upublicznienie wniosków 2 spotkania prezentacyjne: przed terminem składania wniosków i przed głosowaniem
Możliwość modyfikacji projektów po krytyce mieszkańców	Brak	Brak	Możliwość uwzględnienia uwag jeszcze na etapie składania wniosków	Możliwość uwzględnienia uwag jeszcze na etapie składania wniosków
Możliwość łączenia projektów	Tak, na wniosek Rady Dzielnic, za zgodą autorów projektów	Tak, na wniosek Pracowni Obywatelskiej, za zgodą autorów projektów	Tak, na wniosek Rady Dzielnic lub samych projektodawców, za zgodą autorów projektów	Tak, na wniosek Rady Dzielnic, samych projektodawców lub poszczególnych

				mieszkańców, za zgodą autorów projektów
Budżet realizacji procesu				
Kwota	341 zł	98 000 zł		
Stosunek do kwoty budżetu podlegającej decyzji mieszkańców	0,6%	36%	5-10% w całości na działania promocyjne – bez finansowania działań obsługowych	1-2%
Kwota w przeliczeniu na mieszkańca	Poniżej 1 gr	1,09 zł	15-30 gr	Do 15 gr
Źródło finansowania	Składka radnych i mieszkańców	Fundacja Batorego	Budżet dzielnicy	Budżet dzielnicy