

JAKUB GNELA

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9567-538X>

*Metodyka informowania o budżetach obywatelskich
w Raportach o Stanie Gminy za rok 2020
(analiza 41 gmin obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej)*

Methodology of Informing about Participatory Budgets in Reports on the State of Commune for 2020
(Analysis of 41 Communes of the Metropolis GZM)

ABSTRAKT

W roku 2018 jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do przygotowywania corocznie nowych dokumentów – raportów o stanie gminy (powiatu, województwa). Ustawy samorządowe w ogólny sposób wskazują, jakie elementy powinny się w takim raporcie znaleźć. Jednym z wymienionych elementów jest budżet obywatelski. Celem artykułu jest zaprezentowanie metodyki raportowania o budżetach obywatelskich w raportach o stanie gminy za rok 2020 (opublikowanych w 2021). Analizie poddano 41 gmin z obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Gminy te są dość mocno zróżnicowane. W części z nich, jako miastach na prawach powiatu, budżet obywatelski jest obowiązkowy. Inne gminy realizują go fakultatywnie lub nie realizują go wcale.

Autor omawia kluczowe elementy dotyczące budżetów obywatelskich, raportów o stanie gminy oraz Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej. Prezentowane dane wskazują, jakie elementy były ujmowane w raportach przez poszczególne gminy (np. finansowanie, harmonogram czy nawiązywanie do wcześniejszych edycji). Prezentowane są również informacje dotyczące raportowania o wpływie pandemii Covid-19 na budżet obywatelski. Autor prezentuje również inne aspekty raportów nawiązujące go głównej tematyki np. raportowanie o funduszu sołeckim czy innych formach budżetu partycypacyjnego. Najważniejsze informacje zaprezentowano w formie map oraz tabel.

Słowa kluczowe: raport, budżet obywatelski, metropolia, województwo śląskie, Górny Śląsk

WSTĘP

Sposób definiowania i podejścia do budżetu obywatelskiego/partycypacyjnego (BO/BP) często bywa odmienny i zależy w dużej mierze od przyjętej przez poszczególnych autorów perspektywy. Na nieco inne jego aspekty zwracają uwagę przedstawiciele nauk politycznych, prawnych, ekonomicznych czy socjologicznych. Odmiennie postrzegają go również teoretycy (badacze) i praktycy. Niemniej jednak, na styku wymienionych powyżej podejść, budżet obywatelski można opisać jako pewien cykliczny proces. Jego efekty oddziałują zarówno na sferę prawno-polityczną i ekonomiczną samorządu (przez tworzenie formalnych ram tego procesu, jego organizowanie i realizowanie, wydzielenie środków finansowych oraz ewaluację), jak i na mieszkańców danego obszaru (przez ich partycypację i deliberację).

Giovanni Allegretti przedstawił budżet partycypacyjny przez pryzmat różnorodnych procesów, jakie zachodzą w jego obrębie. Jako „proces decyzyjny” – obejmuje bezpośredni udział mieszkańców przy podejmowaniu decyzji dotyczący dystrybucji środków publicznych. Z kolei jako „proces partycypacyjny” skupia się na długotrwałej dyskusji nad przygotowanymi projektami na różnych szczeblach funkcjonowania BO (np. miejski, regionalny). I wreszcie jako „proces stopniowego udoskonalania dokumentów budżetowych” włącza on mieszkańców danego obszaru w opracowanie ram dla jego formalnego funkcjonowania [Allegretti 2012: 3]. Istotną jest przy tym rola samorządu lokalnego w całym procesie, gdyż odpowiada on zarówno za ustalenie priorytetów, jak i implementację podjętych decyzji [Sintomer 2004: 72].

Cykl budżetu partycypacyjnego obejmuje zazwyczaj pełny rok, w trakcie którego realizowane są jego poszczególne etapy, w których mogą uczestniczyć mieszkańcy i których harmonogram zależy od zaimplementowanych rozwiązań [Aziz, Shah 2020: 2]. To, jaki model i jaką formę przybierze budżet obywatelski/partycypacyjny, jest uzależnione od odmiennych uwarunkowań na szczeblu ogólnopństwowym oraz lokalnym. Istotną rolę odgrywają ponadto czynniki o charakterze kulturalnym, politycznym czy społecznym [Górski 2007: 45]. W odniesieniu do jego polskiej specyfiki, gdy za formę modelu uznać pewien jego cykl, można wyróżnić kilka etapów charakterystycznych dla tego cyklicznego procesu. W jego skład wchodzi następujące etapy: „1) Przygotowanie procesu (»faza zero«); 2) Wypracowanie zasad przebiegu procesu; 3) Akcja informacyjno-edukacyjna; 4) Opracowanie i zgłaszanie propozycji projektów; 5) Weryfikacja projektów; 6) Dyskusja nad projektami; 7) Wybór projektów do realizacji; 8) Monitorowanie realizacji projektów; 9) Ewaluacja procesu” [Stokłuska 2015: 11–12].

Typowy budżet obywatelski jest więc jednocześnie procesem długim i długotrwałym. Długim z perspektywy jego realizacji (zazwyczaj cykl roczny), a długotrwałym przez potrzebę jego powtarzalności w kolejnych latach (cykliczność). W takiej perspektywie, gdy myślimy o BO jako pewnym cyklicznym, powtarzalnym procesie, to sposób informowania o jego przebiegu oraz ewaluacja jawi się jako jeden z kluczowych aspektów jego właściwego funkcjonowania.

Wraz ze zmianami w trzech ustawach samorządowych z początku 2018 roku [Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130], nieco doprecyzowane zostały prawne podstawy funkcjonowania BO w Polsce, zobligowano miasta na prawach powiatu do ich realizacji oraz sformalizowano jego realizację również na poziomie subregionalnym i regionalnym – w powiatach i województwach. Do ustaw samorządowych wprowadzono wtedy także nowe narzędzie/dokument, jakim był raport o stanie gminy (powiatu oraz województwa).

Celem artykułu jest zaprezentowanie tytułowej metodyki informowania (czy też raportowania) o budżetach obywatelskich zawartej w raportach o stanie gminy. Badanie przeprowadzono w obrębie 41 gmin wchodzących w skład tzw. Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej, a analizie poddano 41 raportów o stanie gminy za rok 2020. Celem prowadzonych badań była odpowiedź na dwa następujące pytania:

- Jaka jest metodyka informowania o budżetach obywatelskich w raportach o stanie gminy?
- Czy raporty o stanie gminy mogą stanowić wartościowe źródło informacji?

Głównymi metodami badawczymi wykorzystanymi w trakcie badań były: 1) analiza instytucjonalno-prawna; 2) analiza danych zastanych (metoda badania dokumentów); 3) analiza porównawcza oraz 4) analiza krytyczna. Pierwsza metoda została wykorzystana do przeanalizowania prawnych i praktycznych aspektów budżetów obywatelskich w Polsce oraz dokumentów, jakim są raporty o stanie gminy. Raporty i dane w nich zawarte poddano następnie analizie porównawczej oraz analizie krytycznej.

Artykuł został zaprezentowany pierwotnie w formie referatu i prezentacji multimedialnej podczas ogólnopolskiej konferencji „Budżet obywatelski/partycypacyjny w Polsce na tle doświadczeń światowych. Wymiar prawny i praktyka”, która odbyła się w dniach 21–22 października 2021 roku w Lublinie. W oryginalnej formie wystąpienie zostało wzbogacone o kolorowe mapy i wizualizacje obszaru Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej przygotowane przez autora. Na potrzeby niniejszej publikacji kluczowe informacje prezentowane będą w formie tabel.

RAPORTY O STANIE GMINY (ROSG) I METROPOLIA GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKA (MGZ)

Bezpośrednia podstawa dla funkcjonowania budżetów obywatelskich w Polsce znajduje się obecnie w trzech ustawach samorządowych (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576). Rozwiązania przyjęte na wszystkich trzech szczeblach samorządu są do siebie jednak mocno zbliżone. Wyróżnia się tutaj głównie Ustawę o samorządzie gminnym (dalej:

UoSG), w której to miasta na prawach powiatu zostały zobligowane do przeprowadzania na swoim obszarze budżetu obywatelskiego [Art 5a. 5 UoSG].

Wspomniana Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. nałożyła na organy wykonawcze gmin, powiatów i województw obowiązek sporządzania corocznie raportów o stanie gminy (powiatu i województwa). W ustawie zawarto jednak dość ogólne informacje o tym, co takie raporty powinny zawierać. Swoje propozycje i sugestie dotyczące treści i formy nowych dokumentów prezentowały m.in. Związek Miast Polskich czy Fundacja Batorego [Raport Fundacji Batorego; Raport Związku Miast Polskich; Sześciło 2019].

Rozwiązania dotyczące Raportów o Stanie Gminy (dalej: RoSG) na szczeblu gminnym zawarte zostały w artykule 28aa Ustawy o samorządzie gminnym. Na ich podstawie „wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy”. Wśród kluczowych kwestii, jakie raport powinien zawierać, ustawodawca wskazał „podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”. Aby doprecyzować kwestie poruszane w raporcie „rada gminy może określić w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu” [Art. 28aa 1–3 UoSG].

Uwidacznia się przy tym pewna rozbieżność, na którą zwrócili uwagę badacze zajmujący się prawem samorządowym czy Związek Miast Polskich [Kubicka-Żach 2019]. Występuje tutaj bowiem utożsamienie stanu gminy bezpośrednio z działalnością wójta. Co oczywiście nie jest jedynym i wiodącym czynnikiem, a tematyka raportu może i powinna być szersza [Sześciło 2021: 2]. Ponadto wskazany został termin 31 maja¹ – w praktyce jednak raportów tych często próżno szukać na stronach BIP w tym terminie.

W ustawie przewidziano również formę debaty nad raportem oraz sposób jego rozpatrywania. Raport rozpatrywany jest „podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi”. Rozpatrywanie raportu odbywa się w pierwszej kolejności. W takim trybie powinna ponadto zostać przeprowadzona debata nad raportem, w której głos mogą zabrać zarówno radni, jak i mieszkańcy. W przypadku mieszkańców wskazano jednak pewne ograniczenie – aby w niej uczestniczyć i zabrać głos (na szczeblu gminnym), mieszkaniec musi złożyć przewodniczącemu rady pisemne zgłoszenie wraz z 20–50 podpisami (w gminach do/powyżej 20 tysięcy mieszkańców). Gdy debata nad raportem dobiegnie końca, rada przeprowadza głosowanie nad wotum zaufania dla wójta [Art. 28aa 4–9 UoSG].

To, jak bardzo zróżnicowane są w praktyce RoSG i jak odmiennie gminy podchodzą do ich opracowania, można od razu zaobserwować, porównując liczbę ich stron. W tabeli 1 zestawiono liczbę stron wszystkich analizowanych raportów. Naj-

¹ Związek Miast Polskich apelował w roku 2020 oraz 2021, aby ze względu warunki pandemiczne przedłużono czas na przygotowanie raportów; por. T. Klyta, 2020. *Raport o stanie gminy 60 dni później. Rząd zaakceptował postulat ZMP*, 14.05, www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/raport-o-stanie-gminy-60-dni-pozniej-rzad-zaakceptowal-postulat-zmp,181687.html (dostęp: listopad 2021); *ZPP chce więcej czasu na raporty o stanie samorządu*, 10.05.2021, www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zpp-chce-wiecej-czasu-na-raporty-o-stanie-samorzadu,279641.html (dostęp: listopad 2021).

częściej raporty były stosunkowo krótkie lub średniej długości – do 75 lub do 150 stron. Zdarzały się jednak i takie bardziej rozbudowane, liczące do 250 stron. Na badanym obszarze trzema gminami z najkrótszymi raportami były: Imielin (20 s.), Chełm Śląski (27 s.) oraz Bojszowy (28 s.). Z kolei najbardziej rozbudowanymi raportami były te przygotowane przez: Chorzów (296 s.), Czeladź (340 s.) oraz Zabrze (769 s.). Warty odnotowania jest jednocześnie fakt, że w przypadku miasta Zabrze sam rozdział poświęcony budżetowi obywatelskiemu liczył ponad 20 stron. Był tym samym dłuższy niż cały raport gminy Imielin. Natomiast średnia liczba stron ze wszystkich 41 raportów wynosi ok. 152 stron.

Tabela 1. Liczba stron RoSG z obszaru MGZ za rok 2020

Raporty o stanie gminy za rok 2020	
Liczba stron	Gminy, miasta na prawach powiatu
0–75	Imielin, Chełm Śląski, Bojszowy, Wojkowice, Mikołów, Łaziska Górne, Zbroslawice
76–150	Rudziniec, Sławków, Gierałtówice, Łędziny, Pilchowice, Sośnicowice, Świerklaniec, Psary, Kobiór, Katowice*, Siewierz, Wiry, Mierzęcice, Siemianowice Śląskie*, Ozarowice, Radzionków, Bieruń, Piekary Śląskie*
151–250	Będzin, Mysłowice*, Knurów, Tychy*, Sosnowiec, Bobrowniki, Gliwice*, Bytom*, Świętochłowice*, Tarnowskie Góry, Pyskowice, Dąbrowa Górnicza*
251–400	Chorzów*, Czeladź, Ruda Śląska*
ponad 400	Zabrze*

*Miasta na prawach powiatu.

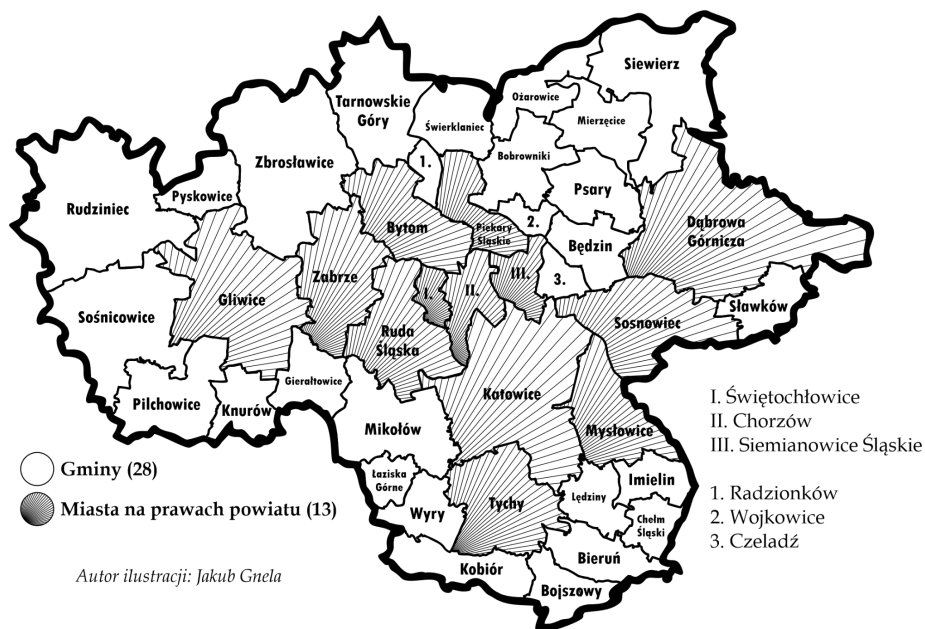
Źródło: Opracowanie własne.

Obszar Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej został wybrany celowo z kilku powodów. Po pierwsze jest to obszar leżący w centrum województwa śląskiego, na którego obszarze znajduje się najwięcej miast na prawach powiatu ze wszystkich województw (w sumie 19, a w samej MGZ 13). Ponadto miejscowości z obszaru MGZ cechuje zróżnicowanie pod względem wielkości i liczby ludności – występują tam zarówno małe, jak i większe jednostki, co pozwoliło zestawić dane ze zróżnicowanego, ale ściśle ze sobą powiązanego obszaru. Co za tym idzie, zestawienie tychże raportów obejmie gminy, które budżety obywatelskie realizują obligatoryjnie, fakultatywnie, jak i te, które nie realizują ich wcale.

W skład metropolii wchodzi 41 gmin, na których obszarze mieszka ok. 2,3 mln mieszkańców. Powstanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest pokłosiem długoletniej współpracy śląskich samorządów wynikającej z chęci wzajemnej współpracy i integracji poszczególnych gmin. Jej funkcjonowanie poprzedziło istnienie w latach 2006–2017 Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska została utworzona 1 lipca 2017 roku na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 26 czerwca 2017 roku [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. 2017 poz. 1290. (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Gór-

nośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. 2017 poz. 1290). Formalnie rozpoczęła ona realizację zadań z dniem 1 stycznia 2018 roku [Metropolia dziś].

Metropolia funkcjonuje w oparciu o statut, który wskazuje i wymienia 41 gmin wchodzących w jej skład oraz określa, że siedzibą Związku Metropolitalnego są Katowice. Jednocześnie wskazuje się na cel, jakim jest „wykorzystanie potencjału gmin członkowskich, pobudzanie kreatywności mieszkańców oraz inspirowanie zmian, umożliwiających przyspieszenie procesów gospodarczych i społecznych, prowadzących do stworzenia ośrodka wzrostu, mogącego skutecznie konkurować z innymi obszarami metropolitalnymi”. Realizacja celów i zadań GZM ma być oparta na współpracy, współdecydowaniu, współodpowiedzialności i wzajemnym szacunku [Załącznik do uchwały Nr V/1/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r., Statut wszedł w życie z dniem 14 marca 2018 r.]. Badacze zwracają jednak uwagę na problem, jakim nadal jest brak uregulowań dotyczących ustroju obszarów metropolitalnych [Dolnicki, Marchaj 2017: 73]. Obszar MGZ został przedstawiony na mapie 1.



Mapa 1. Mapa Metropolii Górnośląsko-Zagłębiowskiej.

METODYKA INFORMOWANIA O BUDŻETACH OBYWATELSKICH

Dane opracowane na podstawie 41 raportów o stanie gminy za rok 2020 zostaną zaprezentowane w dwóch segmentach. W pierwszej kolejności będą to ogólne rozwiązania dotyczące metodyki informowania o instytucji budżetu obywatelskiego

(zazwyczaj w wydzielonym rozdziale lub podrozdziale). Następnie zaprezentowane zostaną bardziej szczegółowe dane, dotyczące już konkretnych szczegółów raportowania o realizacji BO. Scharakteryzowane dane skupiają się zasadniczo na aspekcie jakościowym, a nie ilościowym. Oznacza to w praktyce, że szczególna uwaga położona została na to, czy dana gmina raportuje np. o kwestiach finansowych czy harmonogramie, a nie szczegółowe informacje na temat tego, ile to finansowanie wynosiło lub z jakich i ilu trwających elementów składa się harmonogram.

W odniesieniu do niektórych miejscowości budżet partycypacyjny rozumiany jest szeroko, czyli nie tylko jako ustawowo zdefiniowany budżet obywatelski, ale również jako fundusz sołecki, który choć działa na podstawie odrębnych przepisów [Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2014 poz. 301], to co do istoty zbliżony jest do BO [Kosowski 2018: 73]. Zasadność analizowania łącznie tych dwóch instytucji potwierdza również praktyka samorządów, gdyż jednostki realizujące fundusz sołecki informują o jego funkcjonowaniu na zasadach zbliżonych do raportowania o budżecie obywatelskim, choć formalnie takiego obowiązku w UoSG nie ma.

Podstawowym elementem w badaniu metodyki informowania o budżetach obywatelskich było sprawdzenie, czy w ogóle takie raportowanie ma miejsce. Na 41 raportów informowanie o funkcjonowaniu tylko budżetu obywatelskiego wystąpiło w 20 gminach (w tym w 13 miastach na prawach powiatu), a 10 raportów obejmowało informacje tylko o funduszu sołeckim. W 11 przypadkach brakowało informacji zarówno o BO, jak i FS.

Wśród analizowanych gmin należy jednak wskazać na kilka szczególnych przypadków raportowania. W dwóch z nich – gminy Świerklaniec i Siewierz – raport obejmował zarówno informacje o funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego, jak i funduszu sołeckiego. Jest to sytuacja raczej rzadka, gdyż z jednej strony musi być to gmina na tyle duża, że jest zdolna finansowo sprostać realizacji BO, a z drugiej strony o takim charakterze geograficznym, na której obszarze występują jednostki pomocnicze – sołectwa. W przypadku Dąbrowy Górniczej raportowanie objęło zarówno informacje o budżecie obywatelskim oraz budżecie partycypacyjnym (które to instytucje różnią się charakterem partycypacyjnym/deliberatywnym) [Podgórska-Rykała 2019: 227–232]. Z kolei w przypadku miast Chorzów, Sosnowiec oraz Tychy w raportach zawarto informacje o pewnych pochodnych formach budżetu obywatelskiego, takich jak np. młodzieżowych/szkolnych BO lub zielonych/ekologicznych BO.

W przypadku 13 raportów brakowało jakiegokolwiek wzmianki o budżecie obywatelskim. Były to przede wszystkim miejscowości, które nie realizują ani BO ani FS lub gminy, które realizują tylko fundusz sołecki i aspekt dotyczący budżetu obywatelskiego pominięły. Pojawiły się również takie przypadki, gdzie choć budżet obywatelski nie był realizowany, to pewne formy raportowania o nim wystąpiły – przykładowo Tarnowskie Góry raportowały o braku tej instytucji i planach jej wdrożenia, a Wyry o odpowiedzi na prośbę o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej BO.

Informacja o konieczności raportowania o BO pojawiła się w 16 raportach. Najczęściej w formie bezpośredniego odwołania się i zacytowania UoSG na początku

raportu. W niektórych przypadkach fragment ten podlegał modyfikacji i zamianie BO na FS. W 9 przypadkach następowała pewna próba zdefiniowana przez twórców raportu BO lub FS. Zróżnicowane było natomiast raportowanie o uchwałach/zarządzeniach dotyczących funkcjonowania budżetu obywatelskiego lub funduszu sołeckiego. Takie informacje zawarto jedynie w 12 raportach – zazwyczaj przy rozdziale o BO/FS lub na końcu raportu w zbiorczym zestawieniu wszystkich uchwał lub zarządzeń.

Od początku 2020 roku pandemia Covid-19 wpłynęła na wszystkie sfery funkcjonowania życia. Negatywne skutki były możliwe do zaobserwowania nie tylko w skali globalnej, ale i lokalnej, gdyż wpłynęły one również na funkcjonowanie społeczności lokalnych. Miało to przełożenie na przebieg procesu budżetu obywatelskiego, który przez problemy z partycypacją i deliberacją, które leżą u podstaw tego procesu, został w niektórych przypadkach zaburzony.

Z 41 gmin o wpływie pandemii na realizację i przebieg BO raportowało 9 miejscowości: Bieruń, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Knurów, Mikołów, Pyskowice i Sosnowiec. Obejmuje to jedynie te przypadki, kiedy raport informował bezpośrednio o wpływie Covid-19 na instytucje budżetu obywatelskiego – przypadków raportowania o całościowym wpływie pandemii na poszczególne gminy było więcej. W odniesieniu jednak do budżetów obywatelskich najczęściej raportowano o konieczności zmian w harmonogramie, przeniesieniu środków finansowych czy przesunięciu realizacji zadań. Wynikało to z niemożliwości przeprowadzenia poszczególnych etapów procesu czy realizacji projektów (np. spotkanie z mieszkańcami czy imprezy o charakterze społecznym). Ponadto w 4 z 9 przypadków wpływ pandemii był na tyle intensywny, że władze lokalne zdecydowały się na rezygnację lub zawieszenie procedury budżetu. Było to spowodowane m.in. koniecznością wydatkowania środków finansowych na cele związane z bezpieczeństwem i zdrowiem mieszkańców.

Szczegółowe informacje o funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego lub funduszu sołeckiego były najczęściej prezentowane w postaci osobnego rozdziału lub podrozdziału – było tak w 27 raportach. W przypadku braku osobnego rozdziału dane były rozproszone po całym dokumencie w różnych fragmentach raportu. Dodać należy również przypadek wspomnianych już Tarnowskich Gór, które choć BO nie realizowały, to w raporcie wydzielono o nim osobny rozdział i o planach na jego implementację. Najczęściej gminy raportowały o zadaniach (28) i środkach finansowych (27). Raportowanie o zadaniach obejmowało zadania wybrane w głosowaniu lub zrealizowane w roku ubiegłym. W odniesieniu do środków finansowych była to informacja, ile środków przeznacza się na realizację całego BO/FS oraz najczęściej kwota ta była przedstawiana z podziałem na poszczególne zadania/okręgi/sołectwa.

Następne w kolejności było raportowanie o sposobie głosowania i frekwencji (15) oraz o podziale obszaru gminy i podziale środków finansowych (13). Dane o głosowaniach obejmowały zazwyczaj wyrażoną liczbowo lub procentowo frekwencję (choć nie zawsze prezentowane łącznie). Niektóre gminy raportowały ponadto o sposobie głosowania czy cenzusach. Przedstawiając podział na okręgi lub sołectwa, gminy

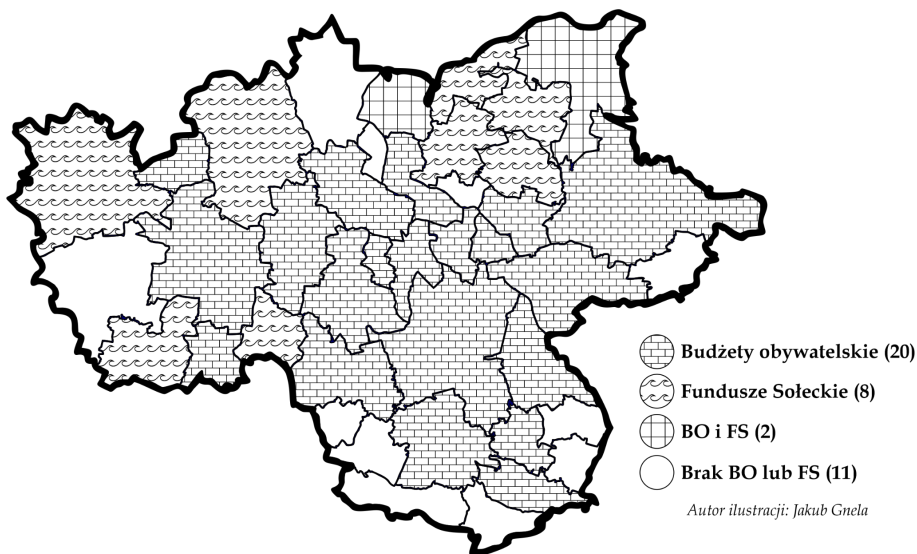
raportowały zazwyczaj również o środkach, jakie przypadały na dany okręg. Częściej ten aspekt pojawiał się w przypadku funduszu sołeckiego – raport obejmował listę wszystkich sołectw, to ile środków im przyznano oraz jakie zadanie tam realizowano.

Tabela 2. Metodyka informowania o BO i FS w RoSG z obszaru MGZ za rok 2020

OGÓLNA METODYKA INFORMOWANIA/RAPORTOWANIA
Występowanie BO: 22/41 Brak BO: 19/41
Tylko budżet obywatelski: 20/30 Tylko fundusz sołecki: 8/30 Budżet obywatelski i Fundusz sołecki: 2/30 Brak BO lub FS: 11/41
Budżet obywatelski i budżet partycypacyjny: 1/30 Inne formy np. młodzieżowy/ekologiczny BO: 3/30 Brak wzmianki o BO: 13/41 Uchwała lub zarządzenie dot. BO/FS: 12/41 Wpływ Covid-19 na BO/FS: 9/41 Zawieszenie/Odwołanie BO przez Covid-19: 4/9
SZCZEGÓŁOWA METODYKA INFORMOWANIA/RAPORTOWANIA
Osobny rozdział dot. BO/FS: 27/41 Wybrane/zrealizowane zadania w ramach BO/ FS: 28/30 Środki finansowe na BO/FS: 27/30 Sposób głosowania i/lub frekwencja: 15/30 Podział na okręgi/sołectwa i podział środków: 13/30 Podział projektów np. duże/małe itd.: 8/30 Nawiązanie do wcześniejszych edycji: 7/30 Harmonogram: 7/30

41 – wszystkie gminy MGZ, 30 – gminy z BO lub FS

Źródło: opracowanie własne.



Mapa 2. Występowanie budżetów partycypacyjnych na podstawie danych z raportów o stanie gminy.

Najrzadszymi elementami raportowania o budżecie obywatelskim lub funduszu sołeczkim były informacje o podziale lub rodzajach realizowanych projektów (8), harmonogramie procesu (7) oraz nawiązanie do wcześniejszych edycji (7). Projekty były dzielone ze względu na cechy charakterystyczne np. duże/małe, ogólnomiejskie/lokalne czy też społeczne/infrastrukturalne/sportowe itd. W przypadku raportowania o harmonogramie podawano poszczególne etapy procesu wraz z datami, w których były one realizowane. Rzadkie było natomiast nawiązywanie do wcześniejszych edycji. Nieliczne raporty obejmowały porównania frekwencji, liczby zadań czy środków wydatkowanych we wcześniejszych latach.

ZAKOŃCZENIE

Metodyka informowania o budżetach obywatelskich, zaprezentowana we wcześniejszym podrozdziale, pokazuje wyraźnie, że specyfika raportowana na badanym obszarze jest stosunkowo podobna. Wyróżnić można w niej kilka najczęściej pojawiających się informacji, takich jak raportowanie o finansowaniu czy zadaniach. Stosunkowo rzadko pojawiają się natomiast bardziej szczegółowe dane, dotyczące takich kwestii, jak prezentacja harmonogramu czy nawiązania do wcześniejszych edycji. Ponadto gminy realizujące fundusze sołeczkie, będące formą budżetu partycypacyjnego, zwykle decydują się informować o nich na zasadach zbliżonych do raportowania o typowym budżecie obywatelskim.

Odpowiedź na drugie z zadanych we wstępie pytań – Czy raporty o stanie gminy mogą stanowić wartościowe źródło informacji? – nie będzie tak jednoznaczna. Z jednej strony bowiem RoSG mogą być wartościowym narzędziem, z którego mogą skorzystać zarówno mieszkańcy, jak i badacze zainteresowani tematyką budżetów obywatelskich. Jednocześnie, z pewnych względów dokumenty te z pewnością nie mogą zostać za takie wartościowe źródło uznane. Raport o stanie gminy może być wartościowym źródłem informacji, jeśli jest rozbudowany, zawiera wiele merytorycznych danych i nie ogranicza się tylko do podstawowego informowania. Istotne jest ponadto, aby raport był łatwo dostępny – najlepiej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (w wydzielonej zakładce zawierającej wszystkie dotychczasowe raporty) oraz w formacie ułatwiającym jego przeglądanie (plik PDF lub WORD, najlepiej oba). Najważniejsze jednak, że aby uznać raport w pełni za wartościowy i merytoryczny, powinien on wykraczać ponad podstawowe informacje o BO czy FS. Wartościowe, w kontekście BO czy FS, są takie informacje, które dają szerszą perspektywę na cały proces, np. opisujące udział mieszkańców na przestrzeni lat i to w porównaniu do wcześniejszych edycji lub tego, jak zmieniała się liczba realizowanych zadań czy frekwencja. Takie raportowanie ma jednocześnie wartość merytoryczną i ewaluacyjną.

Można sobie jednak zadać pytanie, czy raport za dany rok powinien zawierać informacje, takie jak np. porównanie do wcześniejszych edycji? Zasadne wydaje się,

że tak – powinien. Skoro omawiany dokument „obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim” i obejmować ma „stan gminy”, to zasadne wydaje się, aby dla zobrazowania funkcjonowania procesu budżetu obywatelskiego i jego „stanu” umieścić informacje, czy „działalność” w danym roku wpłynęła pozytywnie lub negatywnie na jego przebieg. Innymi słowy czy np. uległy zmianie kwestie organizacyjne/finansowe względem lat wcześniejszych albo czy zwiększeniu/zmniejszeniu uległa liczba osób partycypujących.

Ponadto, jeśli przyjąć, że dana gmina realizuje budżet obywatelski, to co do zasady powinna dysponować szczegółowymi informacjami o jego przebiegu, wcześniejszych edycjach itd., które można wykorzystać w raporcie. Jeśli więc BO jest realizowany, gmina posiada te informacje, a szczegółowe raportowanie nie występuje – to jest to oznaka niepełnego lub słabego raportowania. Jednocześnie, jeśli BO występuje, a gmina takich zbiorczych danych nie posiada, to jest to oznaka niekompetencji na poziomie organizatorskim². Raport o Stanie Gminy nie może być uznany za wartościowe źródło informacji, jeśli nie zawiera żadnej informacji czy wzmianki o BO lub FS. Zawarcie takiej informacji w raporcie wydaje się być istotne i zasadne, nawet jeśli budżet obywatelski lub fundusz sołecki nie są tam realizowane. Brak jakiegokolwiek raportowania nie przekazuje bowiem żadnych informacji – ani czy BO/FS był realizowany w przeszłości, czy może został zawieszony ani czy są plany jego wdrożenia. Dobrą praktyką, występującą częściej w raportach na szczeblu powiatowym, jest zawarcie w raporcie informacji (w formie krótkiego rozdziału) o tym, dlaczego dana gmina nie zdecydowała się na realizację BO lub FS albo dlaczego z niego zrezygnowała. Informacja, że gmina nie realizuje tych procesów ze względu np. na złą sytuację finansową, brak zainteresowania społecznego czy realizację innych form aktywizujących mieszkańców, zawiera w sobie bardzo dużą wartość merytoryczną. Nie należy tego jednocześnie traktować jak porażkę czy wskaźnik „złego stanu gminy”, a bardziej jako pozytywny aspekt samooceny stanu gminy oraz świadomość jej mocnych i słabych stron.

Raport nie może zostać ponadto uznany za wartościowy, jeśli dostępna jego wersja jest słabej jakości skanem bez możliwości przeszukiwania tekstu. W takim przypadku, gdy raport liczy np. ponad 250 stron, to jego dokładniejsza analiza jest w znacznym stopniu utrudniona (zwłaszcza jeśli np. raport nie zawiera spisu treści). Dobrą praktyką jest udostępnianie przez gminę wersji edytowalnej pliku lub przygotowanie skanu z użyciem oprogramowania zamieniającego zeskanowane strony na tekst edytowalny.

Stosunkowo nowe narzędzie/dokument, jakim jest raport o stanie gminy, wydaje się być potencjalnie wartościowym źródłem wiedzy o budżecie obywatelskim. Kluczowe znaczenie ma jednak forma i treść tych dokumentów. Bardzo dobrą praktyką

² Na brak nawiązywania do lat wcześniejszych i potencjalną wartość, jakie takie dane mogą wnieść do treści raportów, wskazywali również autorzy wcześniejszych badań analizujących całościowo treść RoSG [Sześciło 2021: 2; Sześciło, Wilk 2020: 1–2].

jest porównywanie i nawiązywanie do wcześniejszych edycji, co daje szersze spojrzenie na cały proces. Przy braku realizacji BO, pozytywnie należy ocenić fakt, kiedy następuje informowanie o powodach, dla których instytucja ta nie jest realizowana. Z kolei złą praktyką jest z całą pewnością raportowanie tylko o podstawowych informacjach lub udostępnianie skanu raportu o słabej jakości.

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti, G. 2012. *Najczęściej zadawane pytania dotyczące Budżetu Partycypacyjnego*, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/biblioteka/publikacje/najczesciej-zadawane-pytania-dotyczace-budzetu-obywatelskiego/> (dostęp: listopad 2021).
- Aziz, H., Shah, N. 2020. *Participatory Budgeting: Models and Approaches*, s. 1–23. <https://arxiv.org/abs/2003.00606> (dostęp: listopad 2021).
- Dolnicki, B. 2020. *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 82 (4), s. 65–81. DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.6>.
- Dolnicki, B., Marchaj, R. 2017. *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 79 (3), s. 73–89.
- Droga do metropolii*, www.metropoliagzm.pl/droga-do-metropolii (dostęp: listopad 2021).
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Jak powinien wyglądać raport o stanie gminy?*, <https://www.batory.org.pl> (dostęp: listopad 2021).
- Górski, R. 2007. *Bez państwa – demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wydawnictwo „Korporacja Ha!art”, Kraków.
- Kłyta, T. 2020. *Raport o stanie gminy 60 dni później. Rząd zaakceptował postulat ZMP*, 14.05, www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/raport-o-stanie-gminy-60-dni-pozniej-rzad-zaakceptowal-postulat-zmp,181687.html (dostęp: listopad 2021).
- Kosowski, J. 2018. *Budżet obywatelski jako forma konsultacji społecznych w świetle nowelizacji ustaw samorządowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10 (334), s. 66–80.
- Kubicka-Żach, K. 2019. *Nowy obowiązek – raport o stanie gminy. Miasta proponują wzór*, 19.02, [www.prawo.pl/samorzad/raport-o-stanie-gminy-wzor-zwiazku-miast-polskich,373376.html](http://prawo.pl/samorzad/raport-o-stanie-gminy-wzor-zwiazku-miast-polskich,373376.html) (dostęp: listopad 2021).
- Metropolia dziś*, www.metropoliagzm.pl/metropolia-dzis (dostęp: listopad 2021).
- Podgórska-Rykała, J. 2019. *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, nr XIX, s. 221–235.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. 2017 poz. 1290.
- Sintomer, Y. 2004. *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/biblioteka/publikacje/72-frequently-askedquestions-about-participatory-budgeting/> (dostęp: listopad 2021).
- Stokłuska, E. (red.). 2015. *Standardy procesów budżetu partycypacyjnego w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Sześciło, D. 2019. *Jak przygotować raport o stanie samorządu?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Sześciło, D. 2021. *Raport o stanie gminy w pytaniach i odpowiedziach*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Sześciło, D., Wilk, B. 2020. *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gmin?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. 2018 poz. 130.

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2014 poz. 301.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Załącznik do uchwały Nr V/1/2018 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 16.02.2018 r., Statut wszedł w życie z dniem 14 marca 2018 r.

ZPP chce więcej czasu na raporty o stanie samorządu, 10.05.2021, www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/zpp-chce-wiecej-czasu-na-raporty-o-stanie-samorzadu,279641.html (dostęp: listopad 2021).

Związku Miast Polskich. 2019. *Raport o stanie gminy – założenia*, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/raport-o-stanie-gminy-zalozenia> (dostęp: listopad 2021).

METHODOLOGY OF INFORMING ABOUT PARTICIPATORY BUDGETS IN REPORTS ON THE STATE OF COMMUNE FOR 2020 (ANALYSIS OF 41 COMMUNES OF THE METROPOLIS GZM)

Abstract: In 2018, local government units were obliged to prepare new documents every year – reports about the state of the commune (powiat, voivodeship). Local government acts generally describe which elements should be included in such a report. One of the highlighted element is the participatory budget. The article aims to present the methodology of reporting about the participatory budgets in reports on the state of the commune (for 2020, published in 2021). Forty-one communes from the area of the Metropolis GZM were analyzed. These communes are quite diverse. In some of them, as cities with powiat rights, the participatory budget is obligatory. Other communes implement it on an optional basis or do not implement it at all.

The author presents the key elements of participatory budgets, reports on the state of the commune and the Metropolis GZM. The presented data indicate which elements were included in the reports by individual communes (e.g. financing, schedule or references to previous editions). Information about the impact of the COVID-19 pandemic on the participatory budgets is also presented. In addition, the author presents other aspects of the reports related to the main topic, e.g. reporting about the *solectwo* fund or other forms of participatory budgeting. The most important information was presented in the form of maps and tables.

Keywords: report, participatory budget, metropolis, Silesian Voivodeship, Upper Silesia

BIOGRAM

Jakub Gnela, mgr, doktorant w Szkole Doktorskiej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania naukowe obejmują szeroko rozumianą tematykę samorządu terytorialnego oraz partycypacji społecznej na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania budżetów obywatelskich i jednostek pomocniczych w Polsce. Kontakt e-mail: jakub.gnela@us.edu.pl.

