

Badanie Budżetu Obywatelskiego w Katowicach. Raport ze spotkania roboczego (Open Data Day 2018) Medialab Katowice

**Paweł Frączek
Justyna Szklarczyk-Lauer
Paulina Urbańska**



W ramach Open Data Day postanowiliśmy bliżej przyjrzeć się Budżetowi Obywatelskiemu Katowic. Choć to zaledwie około 1% rocznych wydatków miasta, to fakt iż mieszkańcy decydują o ich przeznaczeniu, czyni z nich ciekawy materiał do badań.

W budżecie obywatelskim (partycypacyjnym) mieszkańcy sami zgłaszają projekty w kolejnych latach budżetowych. Trafiają one do odpowiednich komisji, które oceniają możliwość ich realizacji. Kolejnym etapem jest demokratyczne głosowanie, w drodze którego projekty z największą liczbą głosów i mieszczące się w wyznaczonej puli środków przechodzą do wdrożenia. Od 2016 roku wnioski mogą być składane w dwóch kategoriach: (1) projekt lokalny, wydatkowany z puli środków przeznaczonych na poszczególne dzielnice, dla którego wcześniej zebrano 15 podpisów poparcia, (2) projekt ogólnomiejski, którego koszt nie może przekroczyć budżetu na realizację zadań ogólnomiejskich i dla którego zebrano 45 podpisów. W obu przypadkach zgłaszający musi być zameldowany w Katowicach, a w przypadku projektów lokalnych, musi mieszkać w dzielnicy, w której ma być realizowana zaproponowana inicjatywa. Niespełnienie powyższych warunków może skutkować dyskwalifikacją projektu.

Celem grupy roboczej Medialabu było pogłębienie analizy w skądinąd bardzo dobrze przygotowanym podsumowaniu Budżetu na stronie [Urzędu Miasta](#). Opracowanie, obejmujące lata 2015–2018, stanowi pełną historię tej części budżetu Katowic. Interesowało nas szczególnie kilka zagadnień: liczba i wartość projektów lokalnych i ogólnomiejskich, stosunek wniosków przyjętych do odrzuconych, kategorie tematyczne, a także grupy odbiorców oraz rodzaje zgłaszanych projektów, z uwzględnieniem najbardziej popularnych oraz nietypowych i intrygujących pomysłów.

Kategorie budżetowe

Część budżetów obywatelskich polskich miast proponuje kategoryzację projektów wynikającą z tematyki zadań. Są one bardzo różne i z jednej strony zbliżone do kategorii istniejących w budżetach samorządowych (np. zdrowie, infrastruktura, edukacja, kultura, sport, ochrona środowiska itp.), z drugiej mogą wskazywać

specyfikę funkcjonowania i kierunków rozwoju miasta (projekty skierowane do lokalnych społeczności, osób niepełnosprawnych, turystów, a nawet zwierząt). Ze względu na brak oficjalnych kategorii w BO Katowic, postanowiliśmy sprawdzić, czy da się znaleźć prawidłowości i powtarzalne tematy, dzięki którym udałoby się je pogrupować. Chcieliśmy tym samym odkryć trendy w realizowanych tematach i problemy dostrzegane przez obywateli.

Aby zmieścić się w ośmiogodzinnym czasie warsztatowym w pierwszym etapie prac podzieliliśmy się na cztery grupy, z których każda zajęła się analizą jednego roku, odpowiednio 2015, 2016, 2017 i 2018. Przegląd danych uwzględniał wszystkie zgłoszone projekty, zarówno te zrealizowane (lub przyjęte do realizacji), jak i niezrealizowane (odrzucone w głosowaniu obywateli lub z powodów formalnych). Oczywiście było, że automatycznie pobrane ze strony dane (scraper) pozwolą nam na szybki przegląd: np. porównania wysokości kwot, liczby projektów przyjętych i nieprzyjętych czy realizowanych przez poszczególne dzielnice. Narzędzie nie byłoby jednak wystarczające przy próbie określenia, czego dokładnie dotyczy temat danego projektu. W pierwszym etapie uczestnicy warsztatów podjęli próbę przygotowania listy tagów na bazie tytułów projektów. Były one podstawą do decyzji o wyborze finalnej listy kategorii. W związku z taką potrzebą przegląd po samych tytułach wyciągniętych ze strony mógł się okazać niedostateczny. Problem polegał na tym, że niektóre z nazw brzmiały enigmatycznie lub bardzo ogólnie, przykładowo: Cyfrowa Eksplozja Wiedzy lub Dzieci i młodzież z Zarzecza – Poznajmy się! Ponieważ opracowane na stronie Urzędu zestawienie oferuje więcej metadanych (między innymi Opis zadania) postanowiliśmy zajrzeć do podstron projektu i zapoznać się dokładniej z każdym opisem, aby zweryfikować analizowane zagadnienie.

Cztery lata BO w Katowicach to 1 347 zgłoszonych projektów. Byliśmy świadomi, że aby solidnie przeprowadzić przegląd nasza 10-osobowa grupa potrzebowałaby znacznie więcej czasu niż jeden dzień warsztatowy, dlatego zdecydowaliśmy się na dokładne przeanalizowanie wyłącznie roku 2017. Było to zadanie sprawdzające opracowaną po pierwszym etapie listę tagów.

Oprócz analizy treści opisów referencją dla decyzji o wyborze kategorii były podziały tematyczne przygotowane przez budżety obywatelskie Krakowa, Warszawy, Wrocławia i Łodzi oraz Budżet Samorządowy Katowic. Podczas prac okazało się, że kierunki tematyczne są bardzo różnorodne i niedające się jednoznacznie pogrupować, dlatego podjęliśmy decyzję o dodaniu podkategorii. Był to kompromis pomiędzy zbyt ogólną listą kategorii, a nadmier- nie rozbudowaną chmurą tagów.

Proponowane kategorie i podkategorie

1. Edukacja

2. Infrastruktura

- 2.1. Bezpieczeństwo
- 2.2. Infrastruktura drogowa
- 2.3. Infrastruktura remontowa
- 2.4. Infrastruktura rowerowa

3. Integracja społeczna

4. Kultura

5. Sport i rekreacja

6. Środowisko

- 6.1. Ochrona
- 6.2. Zwierzęta
- 6.3. Tereny zielone

Odbiorcy BO w Katowicach

Korzystając z dostępu do opisów poszczególnych projektów i analizy pod kątem przygotowania kategorii budżetowych, zdecydowaliśmy się równolegle przyporządkować projekty do grup odbiorców. Analogicznie jak przy decyzji o wyborze stosowania kategorii, postanowiliśmy w pierwszej kolejności opracować tagi, a następnie uporządkować je według grup wiekowych:

- dzieci
- młodzież
- dorośli
- seniorzy

Łączenie projektów z konkretną grupą odbiorców pozwala na analizowanie budżetu obywatelskiego pod kątem kierunków rozwoju miasta, np. zwracania się ku odbiorcom o specjalnych potrzebach (seniorzy, niepełnosprawni, itd.). Badanie to uwydatniło również trendy obecne właściwie w przypadku wszystkich BO polskich

miast, w których rekordową liczbę projektów stanowią inicjatywy tworzenia placów zabaw dla dzieci. Ze względu na te niuanse zdecydowaliśmy się, aby w uzupełnianej bazie danych oprócz grupy głównej (wiekowej) pozostawić tagi mówiące o specyficznym typie odbiorcy. Przykładowo projekt Czytam – Wypożyczam w Filii nr 1 Miejskiej Biblioteki Publicznej przy ulicy Ligonja 7, któremu przydzielona została kategoria edukacja, jest dedykowany wszystkim grupom wiekowym, ale w szczególności czytelnikom.

Lista typów odbiorców

- | | | | |
|-------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| → czytelnicy | → domy kultury | → rowerzyści | → uczniowie |
| → kierowcy | → aktywni fizycznie | → służby medyczne | → użytkownicy MKP |
| → melomani | → piesi | → służby mundurowe | → właściciele psów |
| → nauczyciele | → rodzice | → społ. lokalne | → zwierzęta |
| → niepełnosprawni | → rodziny z dziećmi | → turyści | |

Analiza sposobów głosowania.

Co faktycznie decyduje o realizacji projektu?

O tym, czy dany projekt będzie realizowany w ramach Budżetu Obywatelskiego decyduje 3-etapowy proces. Pierwsze dwa kroki to spełnienie wymagań formalnych i weryfikacja merytoryczna projektu. Za realizację tych etapów odpowiada Urząd Miasta i jego wydziały, które oceniają m.in. kompletność i zasadność wniosków, a także czy zgłoszone propozycje nie kolidują z planami zagospodarowania przestrzennego. Trzeci, ostatni krok to bezpośrednie głosowanie mieszkańców dzielnic. W większości przypadków duża ilość głosów nie gwarantuje sukcesu - decyduje ona jedynie o kolejności rozpatrywania projektów, a projekt realizowany jest pod warunkiem, że w puli budżetu istnieje kwota wystarczająca na jego wykonanie. W efekcie jedyny „pewny” projekt to tylko ten z największą liczbą głosów – jest pierwszy w kolejności, więc w puli są środki na jego realizację. Z projektami z mniejszą liczbą głosów bywa różnie. Historie niektórych inicjatyw są bardzo ciekawe i warto je prześledzić.

Głosowanie Murcki, 2015

Bywało, że najpopularniejszy projekt wyczerpał całe dostępne środki w budżecie, jak w roku 2015 w dzielnicy Murcki. Do wykorzystania było 291 tys. zł. Koszt projektu z największą liczbą głosów to również 291 tys. zł. W efekcie w puli nie zostało nic i pozostałe projekty nie mogły być zrealizowane.

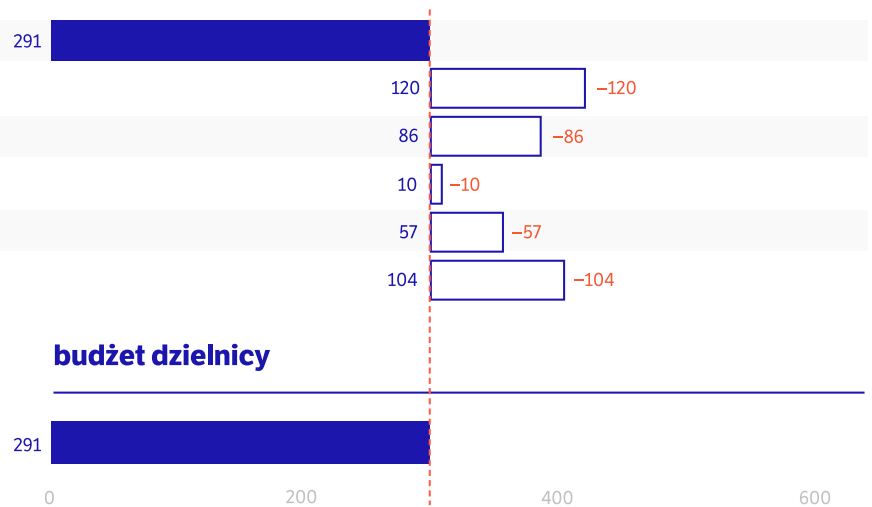
projekty + głosy

■ liczba głosów



koszt (tys. zł)

■ proj. przyjęte □ proj. nieprzyjęte ⋯ limit finansowy



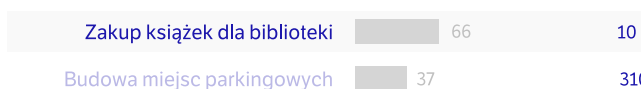
budżet dzielnicy

Głosowanie Brynów, cz. wsch, 2015

Czasem kolejnym projektom brakowało naprawdę niewiele, jak w budżecie na 2015 rok w dzielnicy Brynów Część Wschodnia–Os. Zgrzebnioka. Do wykorzystania było 318 tys. zł. Koszt projektu z największą liczbą głosów to 10 tys. – w puli zostaje więc 308 tys. zł. Sporo, jednak drugi w kolejności projekt został wyceniony na 310 tys. zł a więc o 2 tys. zł więcej niż dostępne środki. W efekcie projekt nie będzie realizowany, a że innych zgłoszonych nie ma, to kwota 308 tys. zł pozostaje niewykorzystana.

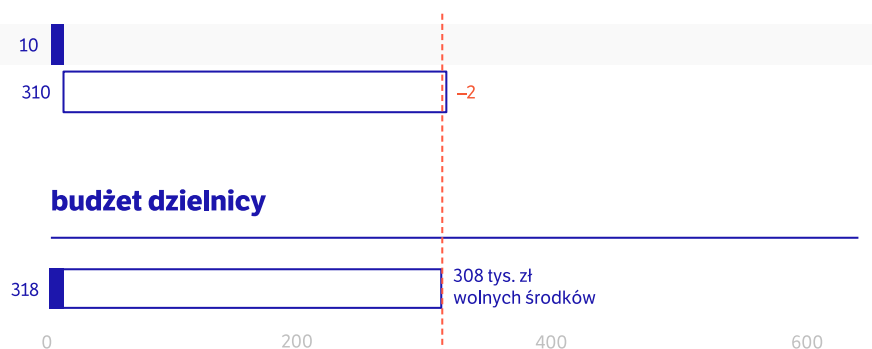
projekty + głosy

■ liczba głosów



koszt (tys. zł)

■ proj. przyjęte □ proj. nieprzyjęte ⋯ limit finansowy



budżet dzielnicy

Głosowanie Giszowiec, 2015

Zdarzyło się i tak, że do realizacji przeszedł projekt na który oddano tylko jeden głos. Historia ta miała miejsce w głosowaniu w 2015 roku w Giszowcu. Duża ilość zgłoszonych projektów, relatywnie tanich, stopniowo wypełniała luki pomiędzy tymi droższymi, by na końcu zakwalifikował się projekt z poparciem jednej osoby.

projekty + głosy

■ liczba głosów

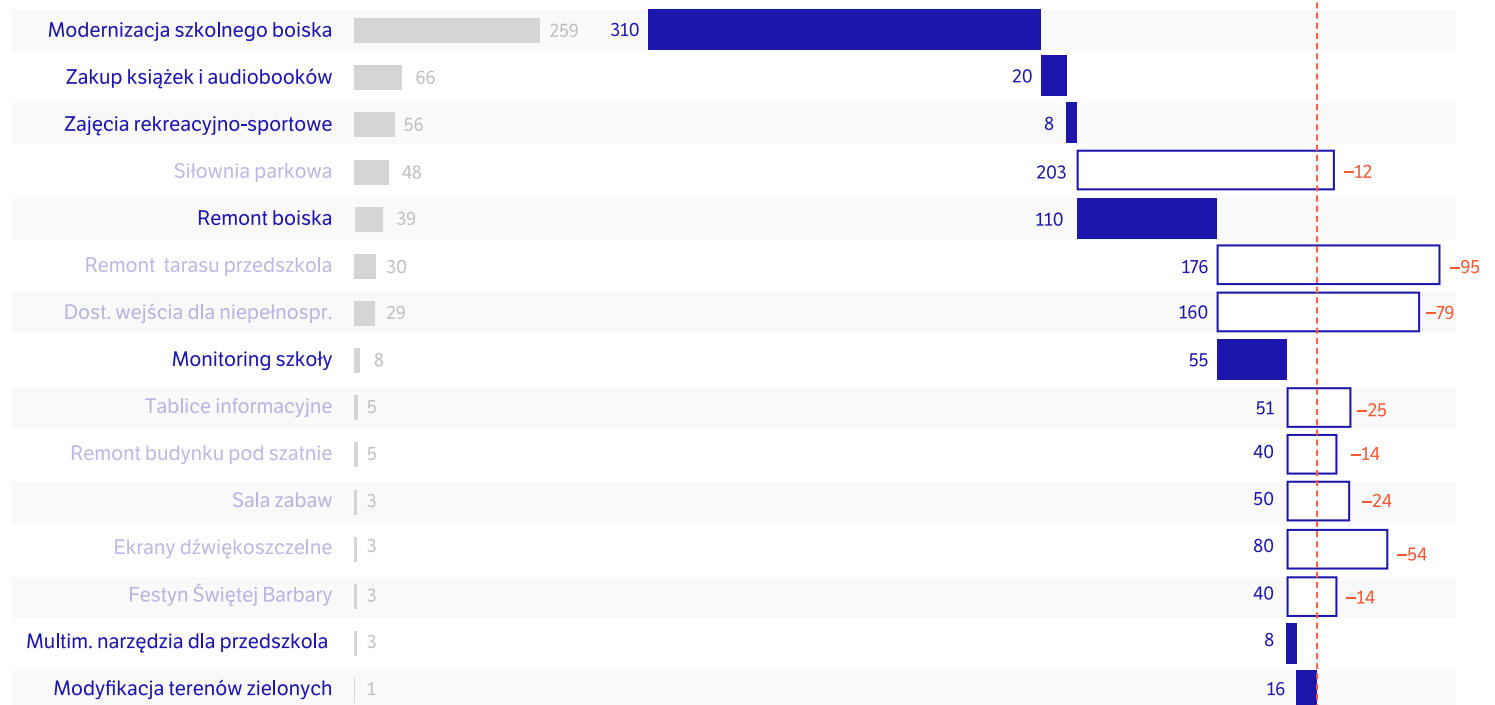
projekt	liczba głosów
Modernizacja szkolnego boiska	259
Zakup książek i audiobooków	66
Zajęcia rekreacyjno-sportowe	56
Siłownia parkowa	48
Remont boiska	39
Remont tarasu przedszkola	30
Dost. wejścia dla niepełnospr.	29
Monitoring szkoły	8
Tablice informacyjne	5
Remont budynku pod szatnie	5
Sala zabaw	3
Ekrany dźwiękoszczelne	3
Festyn Świętej Barbary	3
Multim. narzędzia dla przedszkola	3
Modyfikacja terenów zielonych	1

koszt (tys. zł)

■ proj. przyjęte

□ proj. nieprzyjęte

⋮ limit finansowy



budżet dzielnicy



Powyższe przykłady pochodzą z „liberalnego” 2015 roku, kiedy zasady Budżetu Obywatelskiego nie regulowały ani minimalnej liczby głosów niezbędnej do realizacji projektu, ani maksymalnego kosztu, którego projekt nie może przekroczyć.

Głosowanie
Podlesie, 2018

W dalszych latach wprowadzono odpowiednio limity: projekt musi otrzymać minimum 45 głosów, a jego koszt nie może przekroczyć 75% budżetu danej dzielnicy. Te przepisy nie dają miejsca na swobodę w interpretacji i w głosowaniu na budżet na 2018 w Podlesiu 4 projekty zostały odrzucone nie osiągając minimalnej liczby głosów, pomimo że w puli znajdowało się środków aż nadto.

projekty + głosy

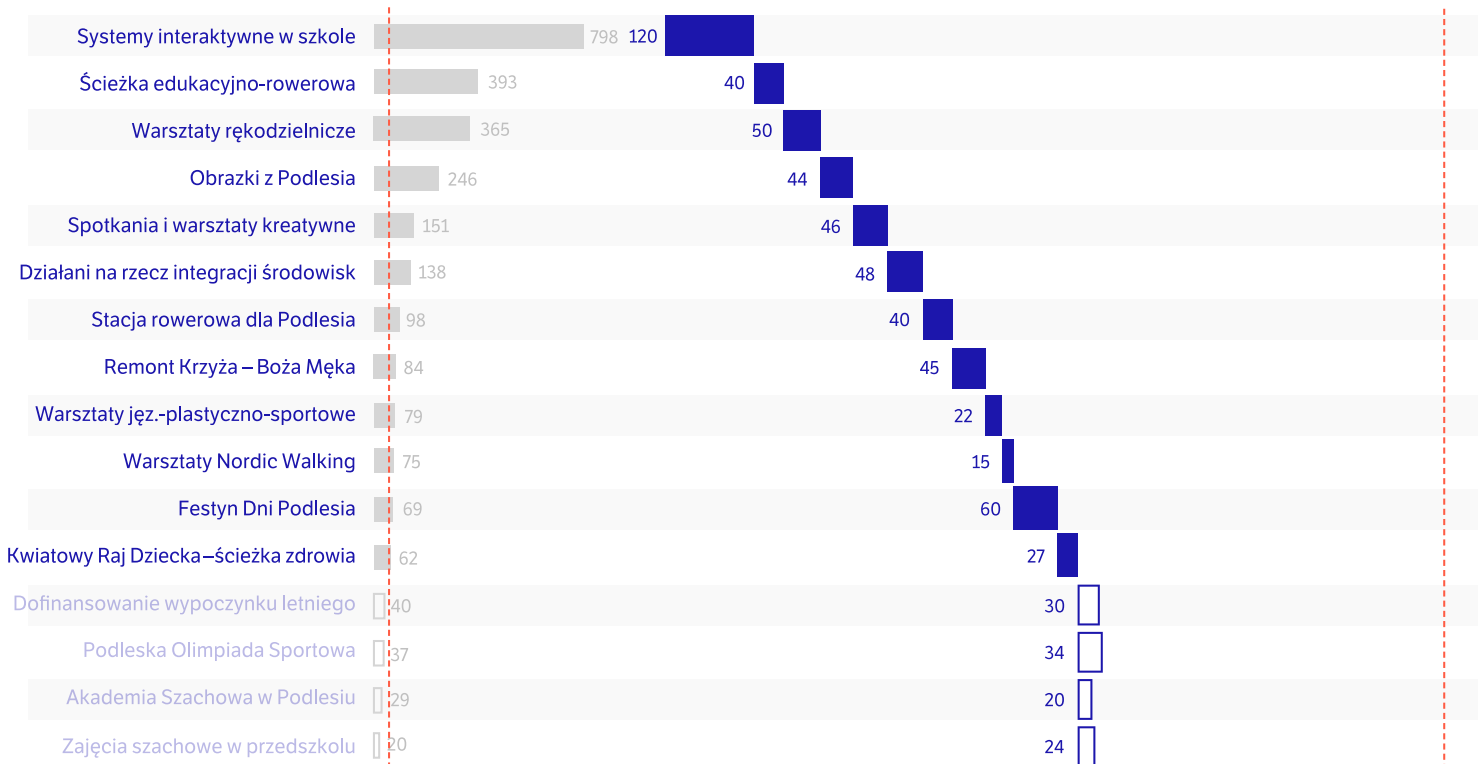
■ liczba głosów

koszt (tys. zł)

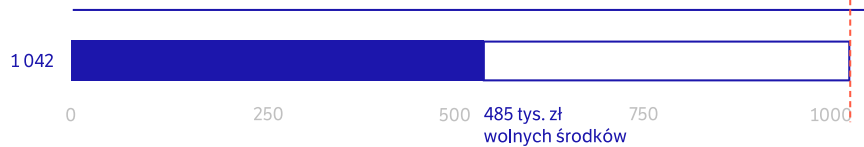
■ proj. przyjęte

□ proj. nieprzyjęte

⋮ limit finansowy



budżet dzielnicy

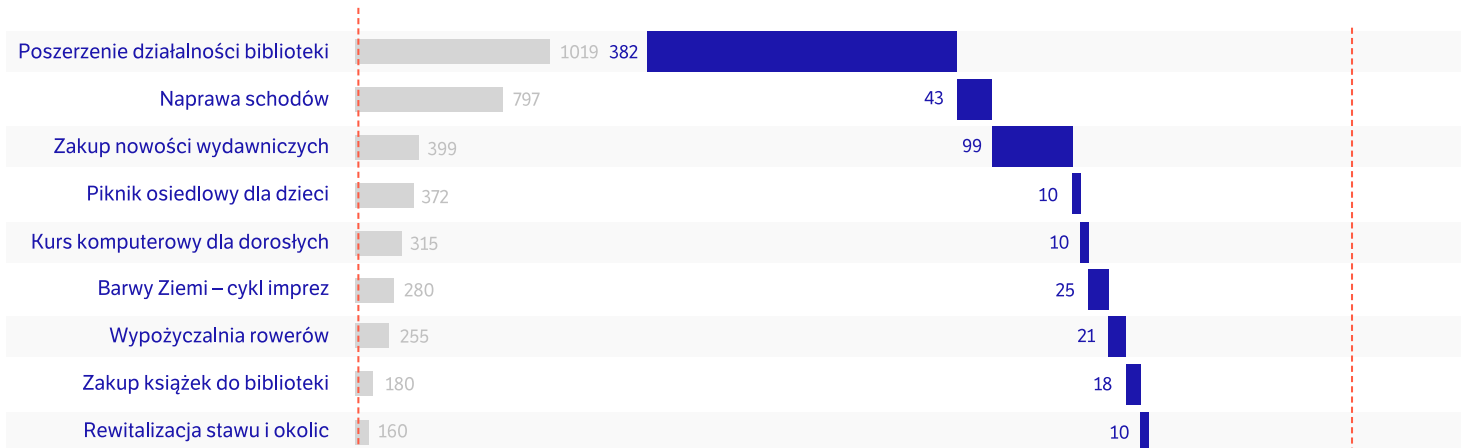


Głosowanie Bogucice, 2018

Zdarza się też tak, że zamiast pieniędzy w budżecie, zabraknie projektów do realizacji. Przykładem są Bogucice i głosowanie w 2018 roku – po realizacji wszystkich projektów w budżecie pozostało 266 tys. zł.

projekty + głosy

■ liczba głosów



koszt (tys. zł)

■ proj. przyjęte □ proj. nieprzyjęte

⋮ limit finansowy

budżet dzielnicy



45 głosów

Powyższe przykłady to niewielka część pokazująca jak przebiegał wybór projektów na etapie głosowania w poszczególnych latach i dzielnicach – resztę można pobrać i prześledzić [tutaj](#). Analizując te dane nasuwa się nam wniosek, że potrzeba trochę szczęścia, żeby dany pomysł został zrealizowany. Nie sposób dokładnie przewidzieć jak rozłożą się głosy na poszczególne projekty, przez co nie wiadomo, w którym momencie zabraknie środków w budżecie. Z drugiej strony są przypadki, że budżet pozostaje częściowo niewykorzystany. Z reguły dlatego, że zgłoszonych projektów jest po prostu za mało lub brakuje tych tanich, których koszt wypełniłby pozostały budżet. Co się dzieje z pozostałymi pieniędzmi? Przechodzą do puli środków budżetowych na kolejny rok. Nie przepadają, ale to odwleka w czasie inwestycje, które mogłyby być zrealizowane wcześniej. Ciekawym rozwiązaniem byłaby możliwość szybkiego przetransferowania wolnych środków do innych dzielnic gdzie pomysłów jest dużo ale na ich realizację nie wystarczyło pieniędzy.

Kultura w Budżecie Obywatelskim

Z wyłonionych kategorii, ze względu na charakter ostatnich działań Medialabu, szczególnie zainteresowała nas kultura. Chcieliśmy się dowiedzieć jakie potrzeby związane z tym aspektem budżetu miasta są zgłaszane przez mieszkańców.

Z 342 zgłoszonych wniosków (zweryfikowanych w późniejszym etapie pozytywnie bądź negatywnie) do kategorii kultura zakwalifikowaliśmy 67. Większość pozycji była weryfikowana przez Wydział Kultury Urzędu Miasta Katowice, niektóre przez Wydział Edukacji, Wydział Rozwoju Miasta, Wydział Promocji, Wydział Polityki Społecznej czy Wydział Kształtowania Środowiska. W gestii Wydziału Kultury znalazły się dwa wnioski dotyczące kultury fizycznej, których nie uwzględniliśmy w naszym zestawieniu.

Sporą część (35 pozycji) stanowiły wnioski dotyczące doposażenia bibliotek w książki lub audiobooki. W dodatku kilka z wniosków bibliotecznych obejmowało rozbudowę infrastruktury bibliotek (przykładowo: Remont i doposażenie kawiarenki literackiej w lokalu Filii nr 14 Miejskiej Biblioteki Publicznej w Katowicach, przy ul. Piastów 20, Osiedle Tysiąclecia, 30 000 zł, Słoneczna Biblioteka Jedynki – modernizacja wypożyczalni i sali audiowizualnej Śródmieście, 30 950 zł Wyposażenie kąpielnicy dla dzieci, zakup sprzętu komputerowego oraz nowości wydawniczych dla Filii nr 32 Miejskiej Biblioteki Publicznej w Katowicach ul. Grzybski 19a, Załęska Hałda-Brynów, 20 000 zł)

Prowadzi nas to do innej spornej kwestii: czy tematy związane z modernizacją lub rozbudową infrastruktury służącej działaniom kulturalnym w różnego rodzaju instytucjach powinny być zakwalifikowane do działu kultura? Przykładami mogą tu być wnioski pt. Wietrzymy nasz dom kultury – wykonanie klimatyzacji opartej na systemie wentylacji istniejącej już sali widowiskowej oraz wykonanie instalacji wymuszonej wentylacji pomieszczeń piwnicznych Działu Bogucice MDK Bogucice-Zawodzie ul. Markiefki 44a (Bogucice, 120 000 zł), Wymiana okotowania sali widowiskowej Miejskiego Domu Kultury – Filia w Katowicach-Giszowcu, (Giszowiec, 94 000 zł) czy Roztańczone buty – obuwie ludowe i estradowe dla dzieci i młodzieży Zespołu Pieśni i Tańca Tysiąclatki przy Młodzieżowym Domu Kultury w Katowicach oraz grup tanecznych Osiedla Tysiąclecia (Os. Tysiąclecia, 30 000 zł). W rozpatrywanych wnioskach było ich 13.

Reszta pozycji (20) to różnego rodzaju imprezy i wydarzenia: festiwale, warsztaty, festyny, wystawy, publikacje. Wśród propozycji znalazły się różne tematy – od Spotkania Koła Miłośników Godki i Pieśni Śląskiej (Podlesie, 35 000 zł) poprzez Przygotowanie i wykonanie II części ekspozycji stałej w Muzeum Historii Katowic (ogólnomiejskie, 1 530 000 zł), Niedzielne podwieczorki kulturalne (Szopienice-Burowiec, 40 000 zł) aż po Złot militarny (Ochojec, 30 000 zł).

Reasumując, wnioski dotyczące kultury stanowią ok. 20% wszystkich złożonych w 2017 roku w ramach Budżetu Obywatelskiego. Jeśli jednak pominiemy inicjatywy doposażenia bibliotek to otrzymamy niecałe 10%, jeśli nie uwzględnimy modernizacji i poprawy infrastruktury, pozostają nam 22 inicjatywy. Jedynie 12 z nich zostało zakwalifikowanych do realizacji.

Cieszy fakt, że kultura jest uwzględniana we wnioskach w ramach Budżetu Obywatelskiego mieszkańców Katowic. Szczególnie należy podkreślić, że to oddolna inicjatywa mieszkańców Katowic, a więc wypływająca z ich rzeczywistych potrzeb, równoległych do oferty kultury zinstytucjonalizowanej, finansowanej przez Wydział Kultury.

Efekty prac grupy roboczej

Na dzień dzisiejszy grupa robocza dysponuje opisaną powyżej analizą powodów wyboru projektu oraz bazą danych wszystkich projektów pobraną i uporządkowaną zgodnie z przyjętą strukturą dostępną w arkuszu kalkulacyjnym.

Baza danych jest rozbudowana o pozycje dotyczące kategorii oraz odbiorców poszczególnych projektów dla roku 2017. W najbliższym czasie planujemy uzupełnienie pozostałych lat zgodnie z zaprojektowanym systemem nadawania kategorii. Całość zostanie udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe. O dalszych działaniach grupy będziemy informować na stronie oraz na kanałach społecznościowych Medialabu Katowice.

członkowie grupy roboczej

Paweł Frączyk
Karolina Gacek
Paweł Harlender
Gabriela Hukałowicz
Aleksandra Obracaj
Karolina Wiśniewska

prowadzący

Justyna Szklarczyk-Lauer
Paulina Urbańska
Łukasz Kacperski

redakcja tekstu

Hanna Kostrzewska



Creative Commons Uznanie Autorstwa
4.0 Międzynarodowe



Shared Cities: Creative Momentum is a European cultural platform addressing the contemporary urban challenges of European cities. SCCM is a joint project of Goethe-Institut (DE), Czech Centres (CZ), reSITE (CZ), Academy of Fine Arts and Design in Bratislava (SK), Association of Belgrade Architects (RS), Hungarian Contemporary Architecture Centre – KÉK (HU), Katowice City of Gardens (PL), KUNSTrePUBLIK (DE), Mindspace (HU), Old Market Hall Alliance (SK), Res Publica – Cities Magazine (PL). Co-funded by the Creative Europe Programme of the European Union.

Dofinansowane ze środków Uni Europejskiej



Co-funded by the
Creative Europe Programme
of the European Union