

JAK BYĆ OBYWATELEM MIĘDZY WYBORAMI? WSPÓLNE PODEJMOWANIE DECYZJI – SKUTECZNE KONSULTACJE SPOŁECZNE

DEBATA OBYWATELSKA

15. grudnia 2010 r. w "Klubie pod Gruszką" odbyło się spotkanie poświęcone praktyce konsultacji społecznych w naszym mieście. Organizatorami debaty były: Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych wraz z Fundacją Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka. W spotkaniu uczestniczyły 42 osoby, obecni byli przedstawiciele Rady Miasta, Rad Dzielnic i Urzędu Miasta Krakowa. Licznie reprezentowany był sektor pozarządowy, obecni byli również przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz środowisk akademickich.

Spotkanie jest częścią ogólnopolskiego projektu „Mój samorząd” realizowanego w trzydziestu dwóch miastach, który ma na celu zwiększenie zaangażowania obywateli w życie publiczne, dzięki uczestnictwu w procesach decyzyjnych. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej.

Punktem wyjścia do dyskusji o jakości konsultacji społecznych w Krakowie były dwie prezentacje przedstawicielek Urzędu Miasta Krakowa. Pierwsza z nich dotyczyła narzędzi komunikacji społecznej jakie Miasto Kraków proponuje swoim obywatelom. Mówiła o nich Pani **Martyna Tajdus z Referatu ds. Komunikacji Społecznej Wydziału Strategii i Rozwoju** Urzędu Miasta Krakowa. Uchwała nr 502, z kwietnia 2008r., formułuje zasady konsultacji społecznych dla inwestycji uciążliwych. Powstał katalog inwestycji miejskich, które z racji swojej lokalizacji bądź charakteru mogą wywoływać kontrowersje i konflikty. Przykładem skutecznego, w opinii Urzędu Miasta, narzędzia komunikacji z mieszkańcami jest Społeczne Forum Konsultacyjne, którego zadaniem jest opiniowanie kwestii dotyczących gospodarki odpadami oraz tzw. kłopotliwych inwestycji miejskich. Wszystko o narzędziach dialogu społecznego proponowanych przez Urząd Miasta znaleźć można na stronie www.dialogspoeczny.krakow.pl

Drugą prezentację o doświadczeniach konsultacji społecznych w projektach inwestycyjnych przedstawiła Pani **Agnieszka Ślusarczyk-Motyka z Wydziału Inwestycji**, pracująca w Urzędzie Miasta od podjęcia Uchwały o Konsultacjach Projektów Inwestycji Miejskich. Spośród ponad 200 inwestycji rocznie w budżecie Miasta, Wydział Inwestycji



realizuje jedynie tzw. „duże inwestycje”, mające większe znaczenie dla całego Krakowa niż dla konkretnej społeczności lokalnej, dla której jednak bywają uciążliwe i są obiektem protestów społecznych. Konsultacje pełne przeprowadzane przez Wydział nie wynikają z obowiązku ustawowego, urzędnicy ustalają terminy i konstruują konsultacje w oparciu o Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa, głównie gdy inwestycje są obiektem protestów społecznych lub są współfinansowane z Unii Europejskiej, która wymaga przeprowadzania konsultacji społecznych.

Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń głównymi problemami dla mieszkańców są: zwiększenie ruchu samochodowego, spadek wartości mieszkań i jakości życia. Konsultacje społeczne pomagają ustalić problemy i znaleźć odpowiedź na nie aby zmniejszyć protesty. Efektem konsultacji społecznych może być: uświadomienie mieszkańcom potencjalnych korzyści wynikających z inwestycji, minimalizowanie uciążliwości dla mieszkańców poprzez uwzględnianie uwag do projektu oraz ofertę kompensacyjną w przestrzeni publicznej, uzgodnioną z mieszkańcami (o czym decyduje Rada Miasta).

Omówiono również szereg problemów przy konsultowaniu inwestycji: niska frekwencja pomimo akcji powiadamiania, plakatów i wiadomości w skrzynkach pocztowych i organizacji konsultacji w dogodnych terminach, mobilizacja negatywna skutkująca protestami i niewielką ilością konstruktywnych uwag do projektu, niskie zaufanie wobec urzędników publicznych od początku procesu, różne interesy mieszkańców, brak przygotowania do konsultacji pomimo dostępu do dokumentów. Wydział Inwestycji stara się odpowiadać na te problemy przejrzystością, dostępnością informacji i otwartymi kanałami komunikacji, co skutkuje konstruktywnymi uwagami i zmianą postaw na bardziej kompromisową.

Innym często wymienianym problemem jest termin konsultacji, co wynika ze zbyt późnego wprowadzenia procedur konsultacyjnych i zastosowania ich w projektach będących już w późniejszej fazie realizacji.

Problemem okazuje się być również finansowanie konsultacji społecznych – chociaż raporty są sporządzane przez niezależne instytucje, są one opłacane z pieniędzy Urzędu Miasta, wobec czego podnoszą się głosy poddające w wątpliwość ich wiarygodność.

Podczas spotkania głos zabrała **Pani Justyna Majchrowicz z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego**. Zgodnie Ustawą o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno – Gospodarczych i rozporządzeniem o Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego przy Małopolskim Wojewodzie funkcjonuje Komisja Dialogu Społecznego, na którą składają się cztery strony: rządowa (Wojewoda i jego przedstawiciele), samorządowa (Marszałek i jego przedstawiciele), pracodawcy (związki

pracodawców) i pracownicy (związki zawodowe). Komisja ma na celu rozwiązywanie sporów. W Małopolsce z inicjatywy Wojewody powstał także zespół rozszerzający działanie Komisji, który dał początek współpracy z organizacjami ekologicznymi i rozmowie na temat inwestycji, by uprzedzić ewentualne protesty. Dotychczas odbyły się dwa spotkania, jedno organizacyjne, drugie na temat inwestycji drogowych na terenie województwa. Więcej informacji na temat prac zespołu można znaleźć na stronie Urzędu Wojewódzkiego.

Druga część spotkania miała charakter debaty. Organizatorzy spotkania zaproponowali **uczestnikom trzy pytania, które stały się punktami wyjścia dla wypowiedzi dyskutantów.** Jako reprezentanci mieszkańców i krakowskich organizacji pozarządowych szczególnie aktywny udział w dyskusji wzięli przedstawiciele: Naczelnej Organizacji Technicznej, Towarzystwa Przyjaciół Ogrodu Doświadczeń, Stowarzyszenia Łąki Nowohuckie, Obywatelskiego Forum Demokratycznego, spółdzielczości socjalnej a także Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej, Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Rady Miasta.

1. Jakie decyzje władza powinna konsultować i na jakim etapie?

Uczestnicy potraktowali to zagadnienie zarówno jak **problem merytoryczny jak i logistyczny.**

Pewna wątpliwość dotyczyła samej definicji terminu "konsultacje". Pod to pojęcie „podciągane” są różne działania, tak miejskie jak i obywatelskie, co utrudnia konstruktywną dyskusję na ten temat. Najwięcej emocji wywołują sprawy przestrzeni miejskiej: planów zabudowy i infrastruktury.

Tymczasem, jak podkreślono w jednej z wypowiedzi, powinno się konsultować sprawy ważne, czyli raczej decydujące o polityce (kierunkach rozwoju) miasta niż poszczególnych inwestycjach. Wtedy obywatele realnie uczestniczą w rządzeniu miastem (podano przykład budżetu partycypacyjnego). Inwestycje są daleką konsekwencją tej polityki. Praktyka pokazuje, że wobec szczegółowych kwestii spornych zarówno mieszkańcy jak i władze miasta "okopują się na swoich pozycjach", co także jest konsekwencją braku praktyki partycypacyjnej. Z drugiej strony, to właśnie konkretne inwestycje są przedmiotem konfliktu. Jeden z rozmówców zaproponował, by konsultacje odbywały się etapowo: aby na poziomie najbardziej istotnych, strategicznych decyzji brali w nich udział specjaliści w zakresie danego przedsięwzięcia i radni, zaś w konsultacjach dotyczących konkretnych przedsięwzięć – zainteresowani obywatele. Ten sposób rozumienia konsultacji jest zapewne bliski tym, którzy nie chcą budowy konkretnego pomnika w ich najbliższym sąsiedztwie, ale sprawę ogólnych zasad realizowania polityki upamiętniania wolą zostawić gronu

fachowców.

Takie spojrzenie na konsultacje społeczne wywoła zapewne niezgodę tych, którzy opowiadają się za udziałem obywateli w planowaniu rozwoju miasta poczynając od spraw strategicznych. Doprecyzowaniem terminu "ważne decyzje" był głos przypominający, że na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (znowelizowanej w 2010 r.) każdy akt prawa lokalnego w gminie powinien być poddany konsultacjom społecznym z organizacjami, które mają w statucie cele i działania związane z tematyką tego aktu prawnego. Każda z gmin jest zobowiązana do podjęcia stosownej uchwały dot. konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi. Rada Miasta Krakowa dotychczas tego nie zrobiła.

Przedstawicielka Rady Miasta zauważyła, że sam wybór radnych jest obywatelskim legitymowaniem ich do podejmowania decyzji w imieniu obywateli. Z punktu widzenia radnej nie wszystkie decyzje powinny być przedmiotem konsultacji (ten pogląd wrócił pod koniec dyskusji w wypowiedzi innego reprezentanta Rady). Jest to uzasadnione właśnie planowaniem strategicznym: obywatele mają na względzie najbliższe otoczenie oraz sprawy dotyczące ich osobiście a nie rozwój miasta rozumiany jako wieloletni proces.

Inny głos w dyskusji dotyczył Studium Zagospodarowania Przestrzennego. Władze naszego miasta nie postarały się o upowszechnienie tego dokumentu, nie było też żadnych działań edukacyjnych poświęconych Studium – dokumentowi podstawowemu, jeśli chodzi o rozwój i funkcje miasta.

Z propozycji praktycznych pojawiła się pomysł rozsyłania ankiet, jako druków bezadresowych do mieszkańców i ustawienia w dogodnych miejscach skrzynek do ich wrzucania, a także rozdania mieszkańcom dzielnic ulotek o terminach dyżurów radnych.

Zauważono, że dotychczasowe konsultacje (tu padł przykład Centrum Kongresowego) były zorganizowane już po podjęciu decyzji o inwestycji. Dlatego padła propozycja, aby dotychczasowe konsultacje uznać za "uczenie się konsultacji" i założyć, że te właściwych Miasto powinno się dopiero nauczyć.

Wątek edukacji powracał w wypowiedziach kilkakrotnie: jako obowiązek władz miasta względem obywateli ale też jako konieczność korzystania z dobrych wzorców (wymieniono Londyn, Wiedeń, Warszawę, Gdynię i Poznań) – czyli edukacji władzy. Edukację poszczególnych obywateli, w opinii jednego z dyskutantów, powinno się rozumieć jako przygotowanie do myślenia kategoriami dobra wspólnego.

Wszyscy uczestnicy wydawali się być zgodni w jednym: konsultacje powinny być przewidziane na możliwe najwcześniejszym etapie planowania (czy to inwestycji czy zmian w polityce miasta). Istotne są: przejrzystość procesu planowania, łatwy dostęp do informacji na ten temat oraz możliwość poznania rozwiązań alternatywnych.

2. Jakie są/ mogą być korzyści konsultacji społecznych dla władz miasta a jakie dla obywateli?

Zasadniczą korzyścią jest oczywiście lepsze funkcjonowanie miasta. Wielokrotnie wskazywano na zaufanie, jako efekt przejrzystych procedur. Z kolei efektem zaufania jest zaangażowanie i odpowiedzialność obywateli - czyli fundamenty społeczeństwa obywatelskiego. Radni w swoich wypowiedziach wskazywali na znikome zainteresowanie mieszkańców konsultacjami oraz zgłaszaniem swoich opinii w czasie dyżurów radnych. Jest to zapewne efekt braku zaufania ale i niedostatecznej edukacji mieszkańców. Odpowiedzialność za sprawę miasta jest efektem wiedzy i kompetencji, jakie obywatele powinni otrzymać od swoich władz. Jest to więc jest inwestycja, która po prostu się miastu opłaci.

Przy okazji tej części dyskusji zauważono, że dobre, przejrzyste konsultacje mogą być zainicjowane tylko przez samorząd. Oczywiście, powstaje pytanie, kto powinien je realizować. Zgodzono się, że jest zadanie dla fachowców.

Wiele przeprowadzonych na świecie badań wskazuje, że partycypacja obywateli przekłada się na rozwój miasta. Dzięki konsultacjom ludzie mają szansę dostrzec potrzeby innych obywateli, często odmienne a nawet sprzeczne ze swoimi. Jeden z dyskutantów wskazał na to, że konsultacje to dobry sposób aktywizowania mieszkańców. Zauważono, że są one świetnym procesem edukacyjnym: nie według zasady nauczyciel-uczeń ale w sytuacji, gdzie analizujemy konkretne przypadki, wybieramy między alternatywnymi oraz doksztalcamy się, aby podołać wymogom tego procesu.

Jednak, jak zauważono, obywatele tylko wtedy będą mieli korzyść z konsultacji, jeśli otrzymają rzetelny, przejrzysty raport z debaty. Przykład raportu z konsultacji dotyczących Centrum Kongresowego był dobrze oceniony przez Obywatelskie Forum Demokratyczne i Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka, które w ramach Projektu Społecznego 2012 przeprowadziły monitoring konsultacji społecznych w Krakowie. Raport z monitoringu dostępny jest na stronie www.fimo.org.pl.

Raporty z kolejnych trzech konsultacji prowadzonych przez Miasto będą dostępne wkrótce.

Dla obywateli konsultacje są także jednym ze sposobów budowania więzi i tożsamości lokalnej.

Dla władz miasta korzyściami z konsultacji powinny być nie konkretne rozwiązania ale wiedza na temat uwarunkowań społecznych, potrzeb mieszkańców oraz potencjalnych konfliktów.

3. W jakim zakresie wyniki konsultacji powinny być wykorzystane?

Pytanie to spowodowało burzliwą dyskusję z wieloma argumentami po różnych stronach. W poniżej wymienionych kwestiach wszyscy uczestnicy byli jednak zgodni.

Przeprowadzenie konsultacji wiąże się z pewnymi zagrożeniami manipulacją, dlatego powinny być one przeprowadzane jak najrzetelniej. W konsultacjach społecznych nie ma miejsca na marketing ani inne próby wykorzystania ich instrumentalnie w sposób nie uzgodniony wcześniej z konsultowaną społecznością.

Zwrócono także uwagę na edukacyjny charakter konsultacji, które pozwalają uczestnikom uzyskać szerszą perspektywę, poznać odmienne opinie, zmuszają do pracy i zapoznania się z dokumentami, wzmacniają umiejętność wypracowywania konsensusu. Prowadzenie konsultacji przez władze bezpośrednio przekłada się na rozwój miasta.

Zaznaczono również, że efekt konsultacji tylko wtedy będzie miał znaczenie, gdy uczestnicy otrzymają pełny raport z procesu.

W dyskusji na temat roli wyników konsultacji, powstały dwa zasadniczo różne stanowiska. Część uczestników twierdziła, że wyniki konsultacji społecznych muszą być wiążące, aby można było na nich budować zaufanie społeczne i zwiększać partycypację obywateli. Organizacja konsultacji i nieliczenie się z ich wynikami to psucie demokracji. Konsekwencją procesów konsultacyjnych powinno być powstanie Społecznych Strategii Rozwoju Miasta. Zwrócono uwagę, że jeśli konsultacje są przeprowadzane poprawnie, znany jest głos większości osób, to powinny być wiążące - głos obywateli powinien dawać legitymację, nawet jeśli tylko jako rekomendacja.

Przeciwnicy tego stanowiska twierdzili, że konsultacje nie powinny dawać gotowych rozwiązań, ale informację na temat uwarunkowań problemu. Powinny zwracać uwagę na różnorodność opinii, ale nie powinny być zawsze bezwzględnie wykorzystane - ze względu na różne grupy interesów i możliwości manipulacji, a także trudność w zagwarantowaniu rzetelności procesu. Zwrócono uwagę, że oddawanie głosu obywatelom w kwestiach wielkich inwestycji, planowania miejskiego, budowy dróg i mostów jest kłopotliwe i może doprowadzić do paraliżu

i zatrzymania rozwoju miasta. Dlatego konsultacje powinny być przeprowadzone rzetelnie, uczciwie i przejrzysto, ale nie powinny być bezpośrednio wiążące. Powinny natomiast dawać władzy wiedzę o potrzebach społecznych i pozwalać wsłuchiwać się w różne głosy, unikając jednocześnie grup nacisku. Decyzje powinny podejmować ludzie kompetentni, zwłaszcza jeśli chodzi o szczegóły realizacji projektu. Konsultacje inwestycji muszą być przeprowadzane z punktu widzenia miasta, a nie społeczności lokalnej.

Podsumowanie

Debata, była wstępem do dalszej dyskusji na temat konsultacji społecznych i już jej przebieg pozwolił odczuć, jak silne emocje ten temat wywołuje u mieszkańców Krakowa: zarówno przedstawiciele organizacji pozarządowych jak i reprezentantów władz miasta. Nagła potrzeba dyskusji doprowadziła do zmian harmonogramu spotkania. W trakcie debaty wyraźnie zaznaczyły się obszary, którym warto poświęcić więcej czasu, wokół których warto zorganizować dalsze spotkania:

- Edukacja obywatelska i przestrzenna mieszkańców
- Dostęp obywateli do informacji
- Dobre praktyki w zakresie konsultacji społecznych z innych miast
- Budowanie zaufania społecznego

Dziękujemy bardzo wszystkim uczestnikom za udział w debacie, i wszystkich zainteresowanych zapraszamy do udziału w kolejnych spotkaniach.

Relację ze spotkania spisali moderatorzy dyskusji:

Anna Miodyńska i Jan Niedośpiał.



Ten utwór objęty jest licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 2.5 Polska.

Aby zobaczyć kopię niniejszej licencji przejdź na stronę

<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/pl/>

lub napisz do Creative Commons,

171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

