

Ocena jakości konsultacji społecznych w Słupsku - podsumowanie

*Celem konsultacji jest poprawa jakości decyzji i legislacji. Wysłuchanie racji różnych stron pozwala wcześniej wychwycić błędy i stworzyć bardziej wyważone rozwiązania. Decyzje mogą wtedy uwzględniać zróżnicowane potrzeby obywateli, grup, środowisk i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Konsultacje służą artykulacji i wymianie poglądów, a nie prowadzeniu sporów. Konsultacje są kluczowym sposobem włączania obywateli w proces podejmowania decyzji. Udział obywateli w procesie kształtowania polityk publicznych i rozwiązań prawnych przyczynia się do urzeczywistniania dobra wspólnego postrzeganego w kategoriach jakości życia całej społeczności. Innymi sposobami poznawania i uwzględniania preferencji obywateli w okresie między wyborami są m.in. szeroka debata publiczna, wysłuchania publiczne, badania opinii publicznej i zinstytucjonalizowany dialog obywatelski i społeczny. Konsultacje są inicjowane przez administrację publiczną – rządową i samorządową. Uczestniczenie w konsultacjach jest prawem każdego obywatela. Konsultacjom publicznym powinny podlegać wszystkie projekty aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), a także ważne z punktu widzenia opinii publicznej inne dokumenty, zwłaszcza te o charakterze strategicznym, nie mające statusu aktów prawnych. **(Siedem zasad konsultacji - ścieżka wdrożenia, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji)***

1. Grupa inicjatywna i cel raportu.

W związku z udziałem Stowarzyszenia Rozwoju INSPIRACJE w ogólnopolskiej akcji Masz Głos, Masz Wybór i realizacją zadania „Lokalne Konsultacje” przedstawiamy wyniki badań dotyczące oceny jakości konsultacji społecznych w mieście wraz z rekomendacjami. Grupa robocza powołana do zadania Lokalne Konsultacje liczyła 7 osób. Są to wolontariusze i członkowie stowarzyszenia, którzy pracują aktywnie na rzecz lokalnej społeczności (wśród nich jest dwóch pedagogów, socjolog, politolog i ekonomista). Prace nad narzędziami wspierali socjolodzy z Uniwersytetu Gdańskiego.

Ideą akcji Masz Głos, Masz Wybór jest angażowanie mieszkańców w działalność na rzecz lokalnej społeczności oraz budowanie dialogu mieszkańców z samorządem. W roku ubiegłym Stowarzyszenie wraz z Władzami Samorządowymi Miasta Słupska było nominowane do nagrody Super Samorząd pod patronatem Prezydenta RP za skuteczną realizację inicjatywy na rzecz ożywiania Podgrodzia i modelową współpracę.

Celem raportu jest poprawa dialogu z mieszkańcami poprzez ulepszenie prowadzonych konsultacji. Głównymi zasadami, którymi kierowała się grupa inicjatywna to:

- zasada dobrej wiary – według której strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji;
- zasada powszechności – dzięki której każda osoba zainteresowana tematem może wziąć udział w konsultacjach i wyrazić swoją opinię;
- zasada przejrzystości - informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji powinny być powszechnie dostępne;
- zasada responsywności – zapewnia uczestnikom zgłaszającym opinie uzyskanie

merytorycznej odpowiedzi;

- zasada koordynacji – która wskazuje osobę odpowiedzialną za prowadzenie konsultacji w gminie;
- zasada przewidywalności - konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły;
- zasada poszanowania interesu ogólnego – ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne;

2. Informacje o sposobie zbierania informacji i konsultowania raportu.

Informacje pozyskaliśmy korzystając z kilku narzędzi. Były to:

- **ankiety** kierowane do uczestników konsultacji - respondenci to głównie przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz mieszkańcy. Wymogiem było uczestnictwo w przynajmniej jednym konsultacjach. Członkowie grupy roboczej uczestniczyli w spotkaniach konsultacyjnych od maja do listopada 2014 i wypełniali z uczestnikami ankiety. Utworzono również ankiety w wersji online, które rozesłano do przedstawicieli organizacji pozarządowych, umieszczono na stronach internetowych. Łącznie w badaniu ankietowym uczestniczyło 45 osób.
- **analiza danych zastanych** - poddano analizie dokumenty oraz zarządzenia dotyczące konsultacji w latach 2010 – 2014, informacje umieszczone na stronie slupsk.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej;
- **wywiady** indywidualne pogłębione z animatorami konsultacji – wywiady były przeprowadzane z pracownikami urzędu;
- **indeks partycypacji** - indeks jest narzędziem ułatwiającym diagnozę demokracji partycypacyjnej w gminach. Pozwala sprawdzić na jakim poziomie znajduje się gmina z poszczególnymi decyzjami, czy władze samorządowe przestrzegają prawa, o jakich decyzjach informują mieszkańców a które z nich współrealizują razem z nimi. Pytania zawarte w indeksie pozwalają również na sprawdzenie według jakich zasad prowadzony jest dialog z mieszkańcami (wg. zasad konsultacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: zasada dobrej wiary, przejrzystości, powszechności, przewidywalności, koordynacji, responsywności z pełnym poszanowaniem interesu publicznego);
- **obserwacja** - przeprowadzono 19 obserwacji w okresie od maja do listopada 2014, podczas spotkań oceniano m.in. przygotowanie prowadzących, sposób określania obszarów nienegocjowalnych, umiejętności moderowania dyskusji z mieszkańcami, formy konsultacji, argumentowanie odpowiedzi, itp.

3. Analiza zebranych informacji:

1) Konsultacje społeczne wg. uczestników:

W badaniu wzięło udział 45 osób, które uczestniczyły przynajmniej w 1 konsultacjach społecznych w Słupsku. Byli to przedstawiciele organizacji pozarządowych (ponad 63,2%), rzadziej mieszkańcy niezaangażowani w działalność III sektora. Respondentami były głównie kobiety (64,7%). Średnia liczba konsultacji, w których uczestniczyli słupszczanie to 4,88.

Obszary, które najbardziej interesowały respondentów to gospodarka przestrzenna (28,15%), organizacje pozarządowe (21,91%), kultura i sport oraz budżet gminy (po 15,64%), pozostałe:

oświata, pomoc społeczna, ochrona środowiska, bezpieczeństwo (od 6,22% do 3,86%).

Informacje o konsultacjach najczęściej pozyskiwano ze strony internetowej gminy bądź BIP (44,45%), z lokalnych mediów (18,52%), z portali społecznościowych (14,8%), otrzymywano wiadomości e-mail (11,09%), plakaty i ulotki (7,43%), inne (3,71%).

Za główny powód uczestnictwa w konsultacjach respondenci wymienili: zainteresowanie sprawami lokalnymi (33,72%), możliwość współdecydowania (30,36%), możliwość kształtowania przestrzeni publicznej (29,26%), obywatelski obowiązek (4,44%), pozostałe (2,22%).

Ponad 75% respondentów uznała, że informacje o przedmiocie konsultacji są rzetelne, wskazywała natomiast braki w postaci nieokreślenia obszarów, które nie podlegają negocjacji. Taki sam odsetek zadeklarował chęć uczestnictwa w kolejnych konsultacjach.

Słupszczanie oceniali w skali od 1 do 5 (gdzie 1 oznacza bardzo źle, 5 oznacza bardzo dobrze) wybrane aspekty konsultacji. Większość z nich (informacje o przedmiocie konsultacji, dostępność, czas trwania, jawność poszczególnych etapów, otwartość prowadzących czy kierowanie się interesem publicznym) uzyskała wynik powyżej średniej. Wahał się on od 3,58 do 3,21. Natomiast aspekty takie jak materiały do konsultacji, uzasadnienie podjętych decyzji, raport po konsultacyjny czy informowanie o wynikach oceniono poniżej średniej. Wynik wahał się od 2,83 do 2,45.

Co słupszczanie zmieniliby w sposobie prowadzenia konsultacji?

- Sposób informowania o konsultacjach (wykorzystanie lokalnych mediów, plakaty, które docierają bezpośrednio do mieszkańców, informowanie o konsultacjach ze znacznym wyprzedzeniem);
- Nastawienie na współdecydowanie, respektowanie opinii mieszkańców;
- Więcej konsultacji do założeń a nie gotowych projektów, określenie obszarów nienegocjowalnych;
- Wykorzystywanie innych (bardziej atrakcyjnych) form: spotkania z moderatorami, spacerzy badawcze, kawiarenki obywatelskie, warsztaty;
- Więcej czasu na zbieranie opinii, planowanie konsultacji z wyprzedzeniem;

2) Demokracja partycypacyjna w Słupsk według pozostałych narzędzi:

Do oceny posłużył przygotowany przez nas indeks partycypacji. Odpowiedzi do niego zbierane były przy pomocy wywiadów, analizy danych zastanych czy obserwacji. Wzięto pod uwagę dane z lat 2010 – 2014, czyli te z minionej kadencji władz samorządowych.

- I. **Poziom informowania** (*jest to podstawowa forma partycypacji, która w najmniejszym stopniu angażuje obywateli. Rola władzy sprowadza się jedynie do informowania o podjętych już decyzjach*)

Samorząd informuje mieszkańców o podjętych decyzjach (dotyczą one m.in. budżetu gminy, zmiany w wysokości opłat, zmiany w organizacji ruchu, planowaniu dużych inwestycji – rzadziej poddaje się je konsultacji); informuje się mieszkańców również o decyzjach, które podlegają wcześniejszym konsultacjom (m.in. MPZ, program współpracy z ngo).

Głównym sposobem informowania mieszkańców o podjętych decyzjach jest strona internetowa urzędu oraz BIP. Rzadziej informacje przekazywane są w lokalnych mediach oraz z wykorzystaniem innych metod.

II. Poziom konsultowania *(na tym poziomie zauważa się zwiększony udział obywateli w prowadzonych działaniach. Władza nie tylko informuje, ale traktuje obywateli jak doradców i daje możliwość wypowiedzenia się na temat planowanych działań. Nie jest to równoznaczne z wzięciem pod uwagę danej opinii)*

Podstawa prawna:

- w gminie jest uchwała regulująca proces konsultacji (uchwała nr XXXVI/521/13 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 29.05.2013 r. – uprzednia 2009 r.);
- projekt uchwały nie był poddany konsultacjom z mieszkańcami;
- uchwała wymaga uzupełnienia informacji w drodze konsultacji;

Przygotowanie konsultacji:

- gmina posiada stronę internetową poświęconą konsultacjom społecznym (www.dialog.slupsk.eu);
- średni czas trwania konsultacji w gminie w latach 2010-2014 to 17,5 dnia (najczęściej 14 oraz 21 dni);
- za konsultacje w gminie odpowiadają dyrektorzy poszczególnych wydziałów UM (np. wydział finansowy, wydział rozwoju i inwestycji, Pełnomocnik PMS ds. ngo). Nie ma osobnego wydziału, osoby zajmującej się tylko i wyłącznie koordynacją konsultacji;
- gmina nie opracowuje i nie udostępnia rocznego harmonogramu i planu konsultacji oraz sprawozdania rocznego;
- konsultacjom najczęściej poddawane są przygotowane projekty rozwiązań (w latach 2010-2014 rzadziej występowały warianty rozwiązań, brak rzeczywistych konsultacji do założeń);

Edukacja i informacja:

- gmina uwzględnia w konsultacjach zasady równych szans (strona internetowa jest dostosowana dla osób z niepełnosprawnością wzroku, miejsca spotkań są dostępne dla osób niepełnosprawnych, godziny spotkań (w większości przypadków) są dostosowane do potrzeb osób pracujących);
- za główne źródło informacji o planowanych konsultacjach uważa się stronę internetową gminy (w tym BIP i dialog.slupsk.eu), rzadziej informacje pojawiają się w lokalnych mediach nie wspominając o innych źródłach informacji (plakaty, ulotki, spotkania, itp.);
- materiały przedstawiane przy konsultacjach nie zawierają oznaczonych obszarów niepodlegających konsultacjom, nie zawsze znajdują się w otwartych formatach (przeszukiwalnych) i nie zawsze są zrozumiałe dla wszystkich (brak przystępnego języka, przejrzystej struktury dokumentu, grafiki, skróconej prezentacji głównych założeń, itp.);

Realizacja konsultacji:

- za główną formę konsultacji uważa się konsultacje pisemne, w tym online (86,5% przypadków w latach 2010-2014); rzadziej są to spotkania moderowane z mieszkańcami (10,5%) oraz pozostałe (3%); konsultacje w formie pisemnej występują również często ze spotkaniami, jako uzupełnienie;
- organizator konsultacji nie dokumentuje i nie upublicznia poszczególnych etapów konsultacji, tak aby zainteresowani mogli wnioskować o ewentualną korektę (wyjątkiem są

konsultacje programu współpracy z ngo za lata 2013, 2014 oraz na rok 2015 czy wypracowanie stanowisk w ramach MOF);

Informowanie o wynikach:

- gmina publikuje raporty z konsultacji, zawierają one wszystkie niezbędne elementy (prezentacje zgłoszonych stanowisk, odpowiedzi wraz z uzasadnieniem przyjęcia lub odrzucenia uwag);
- za główne źródło informacji o wynikach konsultacji uważa się stronę internetową gminy (w tym BIP i dialog.slupsk.eu), rzadziej informacje pojawiają się w lokalnych mediach;

Ewaluacja i wdrażanie uwag z konsultacji:

W regulaminie konsultacji oraz zarządzeniach dotyczących poszczególnych procesów brak informacji o planowanej i przeprowadzonej ewaluacji. W wywiadach przeprowadzonych z animatorami również pojawia się informacja o braku ewaluacji poszczególnych procesów.

III. Poziom współdecydowania *(to najwyższy stopień partycypacji obywatelskiej. Odznacza się partnerstwem między władzą samorządową a mieszkańcami. Władza przekazuje część kompetencji i odpowiedzialności obywatelom w zakresie podejmowanych działań i decyzji)*

W gminie dostępne są narzędzia takie jak budżet obywatelski, inicjatywa lokalna czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, natomiast każde z tych narzędzi wymaga dopracowania poszczególnych etapów. W latach 2010-2014 na wniosek mieszkańców dwukrotnie odbyło się referendum ws. odwołania Prezydenta Miasta Słupska. Dokumenty strategiczne wypracowywane są w grupach roboczych, w pracach których uczestniczą przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Podsumowując konsultacje oceniane są jako dobre, ale wymagające poprawy w kilku obszarach. W konsultacjach uczestniczy bardzo mało osób, są to zazwyczaj te same grupy interesariuszy. Gmina informuje o ważniejszych decyzjach wykorzystując przede wszystkim stronę internetową gminy jako główne narzędzie komunikacji z mieszkańcami. Niektóre z tych decyzji powinny być poddane konsultacjom. Należy pamiętać, że informowanie nie może być nazywane współdecydowaniem. Dlatego ważne jest, aby proces konsultacji zaplanowany był jeszcze przed podjęciem decyzji, a nie po, dbając tym samym o poszanowanie interesu publicznego i transparentność działań. Niestety, podczas spotkań zaobserwowano zachowania osób prowadzących, które są dalekie od poszanowania tych dwóch zasad. Wynika to głównie z braku określenia obszarów niepodlegających negocjacji, brak jest również dobrej woli. Zdanie mieszkańców w większości przypadków nie jest brane pod uwagę, co powoduje niechęć uczestnictwa w kolejnych konsultacjach (takie opinie wypowiedane były przez uczestników spotkań moderowanych, rzadziej u osób korzystających z formularzy konsultacyjnych). Konsultacje prowadzone są według uchwały, która wymaga uzupełnienia informacji. Za konsultacje w gminie odpowiadają dyrektorzy poszczególnych wydziałów, spółek oraz pełnomocnicy, brak osoby odpowiadającej za cały proces co powoduje dużą różnicę w jakości poszczególnych konsultacji w różnych obszarach. Konsultacje nie są planowane w systemie rocznym, nie publikuje się również raportów rocznych ze wszystkich przeprowadzonych procesów i nie uwzględnia się ewaluacji. W formach dominują konsultacje za pomocą formularzy bądź spotkania, brak bardziej atrakcyjnych form. Mieszkańcy niechętnie decydują się na wzięcie udziału w konsultacjach, za główny powód podają brak wystarczającej informacji (tu po raz kolejny głównym źródłem informacji o planowanych procesach jest strona internetowa gminy). Należy pamiętać, że konsultacje są przestrzenią do

wyrażania swoich opinii, nie są natomiast wiążące, dlatego też każda z uwzględnionych bądź odrzuconych uwag powinna być opatrzona rzetelną informacją.

4. Rekomendacje do zmian:

Aby dialog z mieszkańcami przebiegał sprawnie i z poszanowaniem zasad współpracy należałoby poprawić proces konsultacji w kilku obszarach.

- Warto, aby za konsultacje społeczne odpowiadała jedna osoba, która czuwać będzie nad planowaniem, przeprowadzaniem i ewaluacją konsultacji. Pozwoli to na zwiększenie jakości konsultacji i usystematyzowanie ich. Należałoby zwrócić uwagę na konsultacje prowadzone przez spółki miejskie w tym Zarząd Infrastruktury Miejskiej, aby ujednoczyć zmiany i zachować wysoką jakość na każdym z etapów.
- Osoba odpowiedzialna za konsultacje społeczne powinna być przygotowana do pełnionego stanowiska (stale zwiększać zasób swojej wiedzy, biorąc udział w szkoleniach, warsztatach, seminariach, korzystając z dobrych praktyk związanych z partycypacją społeczną). Pozwoli to na zwiększenie jakości konsultacji i świadome podejmowanie działań w duchu dialogu obywatelskiego.
- Aby zwiększyć możliwość współdecydowania konsultacje należałoby planować przed podjęciem decyzji, poddawać konsultacjom założenia do projektów a nie gotowe już rozwiązania. Mieszkańcy wielokrotnie podkreślali w trakcie badań, że samorząd powinien wykazać się większym zaufaniem, powinien określić obszary, które nie podlegają konsultacjom co zapewni lepszą komunikację. Należy pamiętać również o tym, aby uzasadniać przyjęcie lub odrzucenie uwag mieszkańców.
- Warto, aby informacje o konsultacjach przekazywane były również inną drogą niż strona internetowa gminy. W propozycjach mieszkańców wymieniono przede wszystkim lokalne media oraz plakaty i ulotki (w przypadku gdy konsultacje obejmują konkretny obszar miasta). Informacje powinny pojawiać się z dużym wyprzedzeniem, aby każdy zainteresowany mógł zaplanować w nich swój udział co może przyczynić się do zwiększenia frekwencji.
- Warto zapewnić mieszkańcom dostęp do materiałów będących przedmiotem konsultacji. Materiały poddawane konsultacjom powinny być napisane przystępnym językiem, zrozumiałym dla zainteresowanych. Powinno unikać się sytuacji, kiedy podczas spotkań przez prowadzących przekazywane są nowe fakty, dokumenty, plany, ponieważ uczestnicy muszą mieć zapewniony czas na przygotowanie się. Warto również zapewnić większą ilość czasu na zbieranie uwag planując konsultacje.
- Warto dokumentować poszczególne etapy konsultacji i upubliczniać je, by zainteresowani mogli wnioskować o ich ewentualną korektę. Pozwoli to zapewnić przejrzystość danego procesu.
- Warto korzystać z różnorodnych form konsultacji, włączać dobre praktyki. Uatrakcyjnienie procesu np. warsztatami problemowymi, spacerami badawczymi pozwoli na zaangażowanie większej ilości mieszkańców i wypracowaniu lepszych rozwiązań.
- Każdy proces konsultacji powinien być poddany ewaluacji, aby zapewnić wysoką jakość i możliwość udoskonalenia procedury.

Opracowała: Małgorzata Łosiewicz