

Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice

*Opracowanie raportu:
Grzegorz Wójkowski*

*Raport z monitoringu
przeprowadzonego w okresie
grudzień 2009 – marzec 2010
przez Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy
BONA FIDES*



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

*Projekt realizowany ze środków
Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe*



*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.*

Publikacja raportu: maj 2010

*Za zaangażowanie w realizację monitoringu,
którego zwięźczeniem jest niniejszy raport,
pragnę podziękować wszystkim członkom, pracownikom
i wolontariuszom Stowarzyszenia Bona Fides, a zwłaszcza
Ewie Cofur i Katarzynie Saciuk.*

*Za pomoc merytoryczną podczas badania serdecznie dziękuję
Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich oraz Instytutowi Socjologii
Uniwersytetu Warszawskiego.*

Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES jest niezależną, niedochodową i niezaangażowaną politycznie organizacją pozarządową. Celem naszej działalności jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego i podnoszenie jakości życia publicznego w Polsce.

Szczegółowymi celami działalności Stowarzyszenia są: edukacja w zakresie praw człowieka, a w szczególności praw obywatelskich, ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, zwiększenie dostępu do informacji publicznej, przejrzystość życia publicznego, kontrola wydatków publicznych, przeciwdziałanie korupcji w instytucjach publicznych, rozwój społeczności lokalnych.

*Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy
BONA FIDES
ul. Warszawska 19 (I piętro)
40-009 Katowice*

*tel./fax: 32 203 12 18
e-mail: biuro@bonafides.pl
www.bonafides.pl*

Spis treści

Wstęp	6
Metodologia	8
Analiza prawna	8
1. Co to są konsultacje społeczne (<i>dr Renata Włoch, Agata Urbanik</i>)	10
2. Konsultacje społeczne z mieszkańcami. Regulacje wewnętrzne	15
2. Konsultacje społeczne w praktyce	17
2.1 Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów	18
2.2 Konsultacje Programu współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi na 2010 r.	20
2.3 Platforma Konsultacji Społecznych	23
Podsumowanie	26
Propozycje rozwiązań	30
Załączniki	32
Załącznik 1	32
Załącznik 2	33

Wstęp

Raport „**Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice**” jest wynikiem monitoringu przeprowadzonego w katowickim Urzędzie Miasta przez Stowarzyszenie Bona Fides w okresie grudzień 2009 – marzec 2010. Badanie prowadzone było w ramach Projektu Społecznego 2012 finansowanego ze środków Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe.

Projekt Społeczny 2012 jest przedsięwzięciem realizowanym przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i związany jest ze zbliżającymi się Mistrzostwami Europy w piłce nożnej, które organizowane będą w Polsce i na Ukrainie. Celem projektu jest doprowadzenie do myślenia o procesie przygotowań do Euro 2012 jako o sprawie obywatelskiej i społecznej. Mistrzostwa są tu pretekstem do myślenia o wielkich wydarzeniach organizowanych przez państwo i samorządy, jako o przedsięwzięciach, które mają realny wpływ na życie mieszkańców. Jako takie mogą stać się przyczyną ich wykluczenia z powodu dążenia do realizacji wąsko rozumianych celów ekonomicznych i inwestycyjnych, ale także, dobrze przemyślane, mogą stać się okazją do rozwoju społecznego i zwiększenia zaangażowania Polaków we wspólne sprawy.

Stowarzyszenie Bona Fides zostało zaproszone do realizacji projektu w woj. śląskim, kiedy Stadion Śląski wciąż miał szansę na zostanie jedną z aren mistrzostw. Po odrzuceniu kandydatury Chorzowa zdecydowaliśmy, że warto mimo wszystko nadal angażować się w te działania, skupiając się ogólnie na zwiększaniu udziału mieszkańców w życiu publicznym i nie koncentrując się przy tym na samym Euro 2012.

Stąd też podczas monitoringu katowickiego urzędu, w którym początkowo planowaliśmy się w dużej mierze skoncentrować na ewentualnych konsultacjach związanych z Mistrzostwami Europy, ostatecznie sprawdzaliśmy, jak wygląda prawo lokalne dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych w Katowicach oraz podział kompetencji wewnątrz urzędu. Dodatkowo przyjrzelśmy się szczegółowo dwóm z siedmiu konsultacji przeprowadzonych przez magistrat w latach 2008 – 2009, a także funkcjonującej w oficjalnym serwisie internetowym miasta od czerwca 2009 roku Platformie Konsultacji Społecznych.

Podkreślić należy, że obecne działania były powtórzeniem badania, które (w trochę większym zakresie) było realizowane przez nasze stowarzyszenie w Urzędzie Miasta Katowice w 2007 r. Była to więc dla nas dobra okazja do tego, żeby sprawdzić, jak w ciągu ostatnich trzech lat zmieniła się w Katowicach sytuacja związana z prowadzeniem konsultacji społecznych. W kilku miejscach raportu (głównie w podsumowaniu) znajdują się więc nawiązania do poprzedniego monitoringu i porównania obecnej sytuacji z tą sprzed trzech lat.

Niniejszy raport stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, na ile władze samorządowe w Katowicach są otwarte na współpracę z mieszkańcami i zachęcają ich do aktywnego włączania się w działalność publiczną i współdecydowania o losach miasta. Podkreślić należy, że w ramach projektu monitorowano funkcjonowanie urzędu w latach 2008 i 2009, a wszystkie prezentowane

wyniki odnoszą się do tego okresu. Wyjątkiem jest rozdział dotyczący internetowej Platformy Konsultacji Społecznych, która po raz ostatni badana była pod koniec marca br. i informacje na jej temat dotyczą tego właśnie okresu.

Badanie realizowane było na podstawie narzędzia przygotowanego przez ekspertów Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. W ramach badania przedstawiciele Bona Fides przeprowadzili szereg rozmów z pracownikami Urzędu Miasta, przedstawicielami katowickich organizacji pozarządowych oraz z ekspertem od spraw budownictwa. Poza tym przeglądaliśmy także różne dokumenty publiczne oraz zawartość oficjalnej strony internetowej i Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Katowice.

W pierwszym rozdziale raportu zamieszczony został tekst dr Renaty Włoch i Agaty Urbanik z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, z którego można dowiedzieć się, czym są konsultacje społeczne, jakie są ich kryteria i funkcje, a także czym się różnią od innych form włączania obywateli w to, co robi władza: informowania i badania opinii publicznej. Jak piszą badaczki procesy informowania i badania opinii publicznej często nazywane są przez urzędników konsultacjami, co nie jest prawdą, bo konsultowanie zakłada zarówno informowanie, jak i wysłuchiwanie – jest to więc komunikacja dwustronna. Do takiego pomylenia pojęć, jak będzie można zobaczyć w kolejnych rozdziałach, dochodzi także w katowickim magistracie.

W drugim rozdziale zamieszczone zostały informacje na temat prawa lokalnego regulującego w Katowicach zasady i formy prowadzenia konsultacji społecznych, a także sposób podziału kompetencji wewnątrz Urzędu Miasta w związku z badaną tematyką.

Trzeci rozdział zawiera szczegółowy opis dwóch wybranych procesów konsultacji społecznych, które miały miejsce w Katowicach w 2009 r. Pierwsze z nich pt. „Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów” przeprowadzone zostało przez Wydział Informacji i Promocji, a drugie – konsultacje Programu współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2010 r. - przez Referat ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Poza w/w konsultacjami w tym rozdziale opisaliśmy również funkcjonowanie Platformy Konsultacji Społecznych, która działa na stronie internetowej urzędu od czerwca 2009 r.

W Podsumowaniu znalazło się krótkie streszczenie całego monitoringu, w którym przypomniane są najważniejsze informacje uzyskane podczas badania. Następnie zamieszczone zostały propozycje rozwiązań, których wprowadzenie, według członków Bona Fides, będzie miało pozytywny wpływ na poziom konsultacji społecznych prowadzonych przez Urząd Miasta Katowice.

Na końcu raportu, w załącznikach, zamieszczona została uchwała Rady Miasta Katowice w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice oraz kwestionariusz ankiety, którą posłużono się w czasie realizacji badania dotyczącego Doliny Trzech Stawów.

Metodologia

Badanie realizowane było poprzez monitoring systemu informowania, konsultowania i dawania możliwości swobodnej inicjatywie mieszkańców. Przedmiotem monitoringu był system uspołeczniania rządu i komunikacji pomiędzy władzą i mieszkańcami.

Monitoring trwał od grudnia 2009 r. do marca 2010 r. Od końca marca przygotowywany był raport z monitoringu. W ramach projektu badano funkcjonowanie urzędu w latach 2008 i 2009, a wszystkie prezentowane wyniki odnoszą się do tego okresu. Wyjątkiem jest rozdział dotyczący internetowej Platformy Konsultacji Społecznych, która po raz ostatni badana była pod koniec marca br. i informacje na jej temat dotyczą tego właśnie okresu.

Dane do badania zbierane były za pomocą następujących technik: wnioskowanie o informację publiczną, zbieranie dokumentów dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w oficjalnym internetowym serwisie Urzędu Miasta, analizowanie zebranych dokumentów, wywiady z przedstawicielami urzędów, wywiady z mieszkańcami.

Analiza prawna

Konsultacje są najbardziej rozpowszechnionym narzędziem partycypacji społecznej, czyli współuczestniczenia mieszkańców w procesie rządu. Przeprowadzone w sposób właściwy, stanowią istotny czynnik włączający mieszkańców w system podejmowania decyzji. Należy jednak pamiętać, że wyniki konsultacji nie są dla władz wiążące – choć władza, chcąc odpowiadać na potrzeby mieszkańców, powinna kierować się poglądami przez nich wyrażonymi.

Konsultacje społeczne przeprowadzane są z mieszkańcami danych jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym¹. Zgodnie z nią, konsultacje są obowiązkowe w przypadku zmian granic terytorialnych gminy, sołectwa lub dzielnicy (art. 4a ustawy). Konsultacje muszą być również przeprowadzone, w specyficznej formie, w toku opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego², a także w przypadku inwestycji o znacznym stopniu oddziaływania na środowisko (ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko)³. Ten tryb jest istotny przy wszelkich działaniach inwestycyjnych, gdzie niezbędne jest dokonanie oceny oddziaływania na środowisko (art. 33 ustawy).

W innych sprawach konsultacje są przeprowadzane, jak stanowi art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy. W samej ustawie nie jest sprecyzowane o jakie ważne sprawy chodzi i w ust. 2

¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591

² Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717

³ Dz.U. z 2008r. Nr 199,poz. 122

następuje odesłanie do uchwał konkretnych rad gmin (Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że z treści art. 5a ust. 2 ustawy nie wynika, *aby uchwała rady miasta regulująca zasady i tryb prowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy miała przybrać szczególną formę (np. odrębnej uchwały) i być podejmowana za każdym razem, gdy zaistnieje konieczność skonsultowania projektowanych rozwiązań ze społecznością lokalną, stąd też spełnienie wymogu, o którym mowa we wskazanym przepisie może nastąpić poprzez zamieszczenie w statucie gminy zapisów dotyczących sposobu i trybu konsultacji.*

Czyni się to jednak stosunkowo rzadko, a sposób i tryb przeprowadzania konsultacji nie uwzględniają specyfiki różnej materii i podmiotów konsultacji; np. stwierdza się, że konsultacje przeprowadzane są w formie odpowiedzi na ankietę, innej formie pisemnej bądź elektronicznej (Gdańsk). Można też znaleźć rozwiązania uwzględniające wiele form konsultacji społecznych – ankiety, zebrania czy opinie (Dzierżonów). Ciekawym przykładem jest Platforma Konsultacji Społecznych w Poznaniu⁴.

Istnieje jednak obawa, że próby określenia trybu i sposobu przeprowadzania konsultacji w statutach gmin, nie będą odpowiadały oczekiwaniom społecznym. Statuty gmin, w związku ze swoją naturą, rzadko podlegają zmianom, a konsultacje społeczne powinny przybierać różny charakter, tak, aby w konkretnych przypadkach były najbardziej efektywne. W przypadku konsultacji obowiązkowych zakres tematyczny i łatwi do zidentyfikowania adresaci konsultowanych decyzji pozwalają samorządom na precyzyjne określenie stałych form konsultowania (np. Gdańsk). Natomiast, ze względu na cele monitoringu bardziej interesujące wydają się konsultacje „w innych sprawach ważnych dla gminy” – a one mogą dotyczyć rozmaitych kwestii, które powinny zostać konsultowane z dokładnie identyfikowanymi grupami mieszkańców.

Na podstawie wyników raportu należy zatem określić, czy wskazane jest, aby sposób i tryb przeprowadzania konsultacji określany był za każdym razem osobno. Organ gminy zobowiązany jest umożliwić weryfikację prawidłowości ich przeprowadzenia, a to wymaga uprzedniego szczegółowego określenia zasad i trybu konkretnej procedury konsultacyjnej. Z drugiej strony być może, nie wpływa to na efektywność konsultacji i może konstruować je wokół ogólnych ustaleń.

Efektywność konsultacji zależy w dużej mierze od czynników pozaprawnych dość szeroko już w Polsce opisanych⁵. Bez stosowania tych wytycznych, często mimo dobrego prawa, konsultacje nie są przeprowadzane w sposób prawidłowy – mieszkańcy nie są o nich odpowiednio informowani, pytania są często pisane niezrozumiałym urzędniczym językiem, a spotkania konsultacyjne odbywają się w ciągu dnia, kiedy większość mieszkańców pracuje. Wyniki konsultacji społecznych, nierzadko niejednoznaczne, nie są dla władzy wiążące. Stanowią jedynie wyraz opinii publicznej w danej sprawie. Tym niemniej, opinia mieszkańców powinna być istotnym czynnikiem przy podejmowaniu przez władze publiczne decyzji.

⁴ <http://forum.city.poznan.pl/mvnforum/mvnforum/index>

⁵ D. Długosz, J. J. Wygnański *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa 2005

Specyficznym rodzajem konsultacji, którego celem jest dość szeroki wpływ mieszkańców na swoje otoczenie, jest możliwość wglądu do dokumentów zmiany planów zagospodarowania przestrzennego i możliwość formułowania wniosków (art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Nie jest to wciąż narzędzie o powszechnym zasięgu – według różnych szacunków zaledwie 20%-30% powierzchni kraju jest objęte planami miejscowymi, choć w wielu miastach intensywność prac planistycznych znacznie wzrosła⁶. W toku tego monitoringu skupiliśmy się jednak tylko na konsultacjach przeprowadzanych w odpowiednim trybie ustawy o samorządzie gminnym.

1. Co to są konsultacje społeczne

Partycypacja obywatelska to proces, który polega na aktywnym angażowaniu różnych stron w procesy decyzyjne, które pośrednio lub bezpośrednio ich dotyczą. Cechą charakterystyczną partycypacji obywatelskiej jest wymiana zachodząca pionowo – pomiędzy przedstawicielami władzy a stroną społeczną (mieszkańcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych itd.). W procesie partycypacyjnym powinni brać udział wszyscy ci, których dotyczą decyzje podejmowane w jego wyniku. Mogą to być również lokalni przedsiębiorcy, przedstawiciele instytucji publicznych.

Partycypacja zakłada kilka elementów. Żeby móc odpowiedzialnie wypowiadać się na jakiś temat, formułować postulaty, zgłaszać wnioski do rozważenia – trzeba posiadać wiedzę na temat konkretnego problemu. Władza, która jest w posiadaniu tej wiedzy powinna ją dostarczyć mieszkańcom. Z kolei mieszkańcy powinni móc wyrazić swoją opinię w danej kwestii – zgłosić swoje preferencje, uwagi, obawy i nadzieje. Ponieważ celem jest wysłuchanie różnych głosów, inicjatywa w tym zakresie należy do władzy – która organizuje badania opinii oraz przeprowadza diagnozy lokalne.

Włączenie obywateli w to, co robi władza można stopniować. Od minimalnego włączenia polegającego na poinformowaniu o tym się dzieje, przez zbadanie opinii mieszkańców, po otworzenie się na ich współdecydowanie o tym co jest zmieniane.

Informowanie

Informowanie jest relacją jednokierunkową – urząd przekazuje wiedzę (decyzje, procedury), zadaniem odbiorcy jest jedynie przyswojenie informacji. Informowanie może przybierać formę pasywną, polegającą na zagwarantowaniu obywatelom dostępu do informacji lub aktywną (działania informacyjne i promocyjne). Najpopularniejsze techniki informowania to: wydawanie

⁶ Niewiadomski Zygmunt (red.) *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. C.H. Beck Warszawa 2008

raportów, broszur informacyjnych, prowadzenie stron internetowych, publikowanie ogłoszeń w prasie, czy prowadzenie punktów informacyjnych w urzędach. Są to również prezentacje dokumentów, projektów i strategii, przedstawianie koncepcji opracowanych przez ekspertów i władze.

Celem informowania jest podanie do wiadomości. Nie zakłada się tu wpływu informowanych na ostateczną decyzję, ponieważ wszystko zostało już przesądzone.

Badanie opinii

Badania społeczne służą zebraniu informacji na temat postaw, opinii i preferencji badanych osób. Przy zachowaniu zasad poprawności metodologicznej (np. reprezentatywności badanej próby, losowego doboru respondentów) mogą być generalizowane na większą społeczność.

Badania kwestionariuszowe nie dostarczają wiedzy na temat przyczyn opinii respondentów, nie pokażą ich motywacji. Nie można dzięki nim uchwycić procesu zmiany poglądów. Nie pozwalają na nawiązanie dialogu pomiędzy osobą badaną a ankierem. To twórcy kwestionariusza określają tematy, na które będzie się wypowiadał respondent. Co więcej, używają do tego swojego języka, co może wpłynąć na udzielane odpowiedzi, na przykład je sugerując. **Osoba badana pozostaje przez to bierna, nie ma poczucia własnego wkładu do omawianego zagadnienia. W efekcie – można przeoczyć bardzo dużo istotnych wątków, dotrzeć do części informacji, co może być bardzo mylące.**

Konsultacje

Stanowią połączenie procesu badania opinii, informowania oraz debaty. Ich głównym celem jest dostarczenie zainteresowanym konkretnych informacji, wskazanie na ograniczenia i możliwości działania oraz zidentyfikowanie preferencji różnych grup, a następnie wypracowanie rozwiązania, które – w danych okolicznościach – jest optymalne. Konsultacje przyjmują formę bezpośredniego spotkania, często warsztatu, w ramach którego dyskutowane są wybrane wcześniej tematy.

Bardziej zaawansowane techniki partycypacji (konsultacji) pozwalają uczestnikom na konfrontację swoich oczekiwań i potrzeb z potrzebami i oczekiwaniami innych osób i grup. Dzięki temu i w wyniku debaty wychodzą oni poza partykularne interesy, mają szansę poszerzyć perspektywę i zobaczyć omawianą kwestię jako bardziej złożoną.

Ani informowanie, ani badanie opinii nie wyczerpuje jednak pojęcia „konsultowania”. Konsultowanie zakłada bowiem zarówno informowanie, jak i wysłuchiwanie – jest to więc komunikacja dwustronna. Jej celem jest nie tylko **przekazanie informacji** od władzy do

mieszkańców i odwrotnie, ale i **zapoznanie się z różnymi perspektywami i rozszerzenie horyzontu myślenia o danej kwestii.**

Konsultacje społeczne czy szerzej partycypacja pełnią wiele pożytecznych funkcji. Należą do nich:

1. Edukacja:

- uczestnicy procesów partycypacyjnych lepiej rozumieją trudności związane z zarządzaniem społecznością lokalną, ze zrozumieniem odnoszą się do innych perspektyw, złożoności spraw publicznych i różnorodności możliwych rozwiązań,
- uczestnicy czują się współodpowiedzialni za życie społeczności,
- wzrost wiedzy na temat społeczności, dzięki wymianie opinii i doświadczenia,
- uczestnicy uczą się wychodzenie poza swoje partykularne interesy.

2. Wzmocnienie społeczności:

- wzrost zaufania między poszczególnymi grupami uczestników (a także w ich ramach),
- wzmocnienie angażowania się obywateli w życie społeczności,
- wzmocnienie współpracy.

3. Racjonalizacja działań władzy:

- precyzyjniejsze określenie priorytetów i lepsze rozdysponowanie zasobów,
- skrojenie działań władz i administracji publicznej na miarę potrzeb społeczności,
- poznanie różnorodnych głosów społeczności, co skutkuje lepszym zrozumieniem potrzeb mieszkańców i innych stron,
- dotarcie do wiedzy i doświadczenia niedostępnego w inny sposób (różnorodni uczestnicy oraz efekt synergii),
- wypracowanie w partycypacyjny sposób rozwiązania są trwalsze niż decyzje podjęte w sposób arbitralny, cieszą się szerszym poparciem społecznym.

4. Wzrost zadowolenia z działań władzy:

- obywatele są lepiej poinformowani, czują, że ich głos ma znaczenie,
- dobre warunki do powstawania koalicji i sojuszy dla dobra społeczności,
- wzrost zaufania do podejmowanych decyzji.

5. Rozwiązywanie konfliktów społecznych na wczesnym etapie:

- szybka informacja o pojawiających się problemach, zanim urosną do znacznych rozmiarów,
- bardziej wiarygodne uzasadnienie i poparcie dla działań władz publicznych,
- budowanie wzajemnego zaufania.

6. Efektywna informacja i promocja

- bardziej skuteczne poinformowanie otoczenia społecznego o planach władz.

Krytycy konsultacji i partycypacji wskazują często na ich czasochłonność. W istocie – podstawą partycypacji jest proces, nie zaś szybkie osiągnięcie rezultatu. Pogłębiony proces jednak gwarantuje trwałość wypracowanych rozwiązań i procentuje na przyszłość – uczestnicy partycypacji uczą się ze sobą negocjować i debatować, co w efekcie może doprowadzić do usprawnienia kolejnych konsultacji.

W praktyce rzadko mamy do czynienia z tak rozumianym konsultowaniem. Często bywa ono (niesłusznie) utożsamiane z informowaniem i badaniem opinii. Musimy mieć więc świadomość, że w wielu przypadkach mimo nazwy „konsultacje” nie mamy do czynienia z prawdziwymi konsultacjami społecznymi. Przyznają to (w nieformalnych rozmowach) sami urzędnicy odpowiedzialni za organizowanie konsultacji.

„Prawdziwe” konsultacje społeczne można rozpoznać, a także ewaluować w oparciu o następujące kryteria:

1. Sprofilowanie konsultacji

Kluczowe znaczenie ma samo określenie celu konsultacji, ich zakresu oraz punktu dojścia - czyli efektu, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku konsultacji. W zależności od sytuacji cele konsultacji mogą być różne, Czasem celem może być wygenerowanie pomysłów na rozwiązania jakiegoś problemu, innym razem chodzi o wybranie jednej z kilku możliwych opcji działania. Konsultacje mogą być też pomocne w dojściu do porozumienia między skonfliktowanymi grupami.

2. Moment w procesie

Żeby konsultacje społeczne mogły spełnić rolę głosu doradczego powinny się odbyć na tym etapie procesu decyzyjnego, kiedy jest jeszcze pole na prowadzenie ewentualnych zmian, uwzględnienie różnych punktów widzenia.

O wysokiej jakości konsultacji świadczy wczesny moment ich zorganizowania oraz informowanie z wyprzedzeniem o planowanych działaniach oraz o samych konsultacjach.

3. Sposób informowania

Ważne w procesie konsultacji jest uwzględnienie różnych punktów widzenia, także grup zwykle nie biorących udział w dyskusji, osób wykluczonych społecznie, ale również tych, którzy nie mają czasu na to, by uczestniczyć w spotkaniach. Należy uwzględnić preferencje dla poszczególnych kanałów informacyjnych różnych grup społecznych.

O wysokiej jakości konsultacji świadczy wykorzystanie różnorodnych kanałów komunikacji oraz takie przygotowanie materiałów informacyjnych, żeby łatwe było znalezienie wszystkich istotnych informacji. Liczy się zarówno treść (kompletność informacji), jak i sposób jej przekazania (przystępność).

4. Wyłonienie zainteresowanych grup i rekrutacja na debatę

Często konsultacje społeczne są organizowane z osobami chętnymi. Ważne jest jednak włączanie także grup, które z jakichś powodów (brak czasu, brak motywacji, brak kompetencji) nie są skłonne do uczestnictwa w procesach konsultacyjnych.

O wysokiej jakości konsultacji świadczy wyłonienie różnorodnych grup interesariuszy – zarówno po stronie władzy, jak i partnerów społecznych (organizacji pozarządowych, grup nieformalnych) i osób indywidualnych (mieszkańców).

5. Organizacja samej debaty

Kluczowym momentem procesu konsultacyjnego jest debata, w czasie której różne strony siadają do stołu i dyskutują. Taka sytuacja musi być odpowiednio zorganizowana – żeby można było odpowiadać na pytania, zasięgać opinii ekspertów, mediować między różnymi potrzebami i punktami widzenia. Ważny jest też aspekt techniczny – miejsce, w którym odbywa się debata (łatwo dostępne dla różnych grup) oraz pora jej zorganizowania (w czasie „po pracy”) – tak, by żadna grupa społeczna nie została wykluczona z dyskusji.

O wysokiej jakości konsultacji świadczą aspekty techniczne: odpowiedni wybór miejsca i pory, zatrudnienie profesjonalnego moderatora (lub moderatorów), a także przygotowanie merytorycznej strony debaty – przygotowanie materiałów informacyjnych, planu dyskusji, protokolowania, ekspertów...

6. Zakończenie procesu

Zwykle uważa się, że proces konsultacji kończy się na samej debacie. Tak jednak nie jest. To, co zostanie wypracowane w ramach debaty powinno zostać określone na początku procesu konsultacyjnego. Zamknięciem procesu jest sporządzenie protokołu, w którym zawarte są podstawowe wnioski z debaty, a władza ustosunkowuje się do tych wniosków, mówiąc m.in. co zamierza zrobić. Ważne jest też utworzenie mechanizmu informowania mieszkańców o tym, co się dzieje w zakresie, którego dotyczyły konsultacje.

O wysokiej jakości konsultacji świadczy: sporządzenie protokołu, ogłoszenie stanowiska władzy wobec wyników konsultacji, stworzenie mechanizmu informowania o postępach prac w danym zakresie.

Należy zaznaczyć, że konsultowanie jakiejś decyzji przez organa administracji nie oznacza negocjowania tej decyzji – poprzez konsultacje władze zbierają opinie od grup, które są ważne dla udanego wdrożenia danej decyzji. Od woli władz zależy jednak to, czy, i w jakim stopniu, uwzględnią postulaty zgłoszone przez grupy zaproszone do konsultacji. Stopień uczestnictwa obywateli w tym, co zostanie zrealizowane, zawsze określa władza. Bardzo ważne jest więc to, by jej przedstawiciele widzieli konsultacje nie jako zamach na ich prerogatywy (uprawnienia), ale jako najskuteczniejszy sposób prowadzenia mądrej polityki – zgodnej z wolą obywateli i możliwościami istniejącymi w danej sytuacji.

2. Konsultacje społeczne z mieszkańcami. Regulacje wewnętrzne

Regulacje dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych w Katowicach zapisane są w art. 6 Statutu Miasta, w którym napisane jest, że: „*W sprawach przewidzianych w ustawie oraz w innych sprawach ważnych dla miasta, mogą być prowadzone konsultacje z mieszkańcami, w tym na części terytorium miasta, na zasadach i w trybie ustalonych uchwałą Rady Miasta Katowice*”. Zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych zostały uregulowane w uchwale nr XXVII/512/04 Rady Miasta Katowice z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice.

Z całą uchwałą można się zapoznać w załączniku nr 1, na str. 32, poniżej zostało przytoczonych kilka najważniejszych zapisów:

Art. 2 ust. Konsultacje z mieszkańcami stanowią formę szerokiego społecznego opiniowania projektów rozstrzygnięć przygotowywanych przez organy miasta lub poznania poglądów mieszkańców w ważnych sprawach dla miasta.

Art. 2 ust. 2 Sprawy ważne dla miasta, przy rozpatrywaniu których są wskazane konsultacje społeczne, **Rada Miasta Katowice określa każdorazowo odrębną uchwałą.**

Art. 5 Konsultacje przeprowadza Prezydent Miasta Katowice **w oparciu o stosowną uchwałę Rady Miasta Katowice.**

Art. 6 Uchwała Rady Miasta Katowice o przeprowadzeniu konsultacji ustala:

- 1) przedmiot i obszar konsultacji,
- 2) propozycje rozstrzygnięć,
- 3) szczegółową formę konsultacji i sposób wyrażania opinii przez mieszkańców,
- 4) termin rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 5) termin rozpatrzenia, sposób i termin podania wyników konsultacji do publicznej wiadomości.

Przytoczone powyżej zapisy uchwały jasno precyzują, że prowadzenie jakichkolwiek konsultacji społecznych przez Urząd Miasta powinno być najpierw poprzedzone stosowną uchwałą Rady, która ustalałaby ich sposób i formę. Z informacji uzyskanych podczas obecnego monitoringu, wynika, że to prawo pozostaje jednak martwe, bo w latach 2008 – 2009 urząd przeprowadził łącznie 7 konsultacji społecznych z mieszkańcami i **ani razu nie były one poprzedzone uchwałą Rady Miasta.**

Takie same wyniki uzyskane zostały zresztą podczas badania przeprowadzonego przed trzema laty, kiedy okazało się, że jedynie konsultacje dotyczące zmian statutów jednostek pomocniczych miasta, których przeprowadzenie jest obowiązkiem gminy wynikającym z ustawy, poprzedzone były wcześniejszą uchwałą rady. Warto podkreślić, że **od początku obowiązywania uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, a więc już od prawie sześć lat, nie powstała ani jedna uchwała rady dotycząca jakiejś sprawy ważnej dla miasta, przy rozpatrywaniu której powinny być przeprowadzone konsultacje społeczne.**

Podczas badania sprawdzano także, jak wygląda podział kompetencji wewnątrz urzędu

miasta, dotyczący organizowania i prowadzenia konsultacji społecznych. W piśmie przesłanym do stowarzyszenia Sekretarz Miasta pan Janusz Waług poinformował, że konsultacje społeczne z mieszkańcami przeprowadzane są przez poszczególne wydziały czy komórki urzędu, stosownie do ich tematu. Przeglądając jednak w Biuletynie Informacji Publicznej zakresy działań wszystkich 47 wydziałów, biur, samodzielnych stanowisk i pełnomocników prezydenta, stanowiących całą strukturę urzędu miasta, tylko w dwóch przypadkach można znaleźć zapisy dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych.

W zakresie działania Referatu ds. Organizacji Pozarządowych przy Wydziale Polityki Społecznej znajdują się następujące obowiązki:

1. Konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawnych dotyczących ich działalności.
2. Przeprowadzanie konsultacji społecznych projektu Program współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi.

W zakresie obowiązków utworzonego pod koniec 2009 r. stanowiska Doradcy Prezydenta ds. Europejskiej Stolicy Kultury 2016 w pkt. 5 zapisano „przygotowanie propozycji konsultacji społecznych dotyczących ESK 2016”.

Poza dwoma w/w komórkami, w tym jedną świeżo powołaną, która ewentualne działania związane z konsultacjami zacznie prowadzić w przyszłości, **żadna inna komórka urzędu nie ma w zakresie swoich obowiązków prowadzenia konsultacji społecznych.** Jeszcze tylko w zakresie działań Wydziału Informacji i Promocji jest punkt, który brzmi: „opracowywanie, nadzór i koordynacja kampanii wizerunkowych oraz działań ankietowo-sondażowych”. Zadanie to jest jednak jednym z obowiązków wchodzących w zakres promocji, więc cel tych działań jest zupełnie inny, niż cel organizowania konsultacji społecznych.

Co ciekawe, to właśnie Wydział Informacji i Promocji kilka lat temu już na etapie rekrutacji nowego pracownika zaznaczył, że ma to być osoba wykształcona i doświadczona w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych. Zatrudniona wtedy osoba jako jedyna w urzędzie miasta ma wpisane do zakresu swoich obowiązków organizowanie konsultacji społecznych. Pracowniczka Referatu ds. Organizacji Pozarządowych, która zajmuje się organizowaniem konsultacji społecznych z przedstawicielami trzeciego sektora, nie miała wcześniej w tym zakresie żadnego doświadczenia, nie przeszła też odpowiednich kursów i nie ma takiego zadania wpisanego do zakresu swoich obowiązków. Swoje zadania związane z prowadzeniem konsultacji z organizacjami wykonuje ona na podstawie ustnego polecenia pani naczelnik wydziału.

To, że w Wydziale Informacji i Promocji potrzebna jest osoba, która potrafi przeprowadzać konsultacje społeczne, widać na podstawie wywiadu przeprowadzonego z naczelnikiem wydziału panem Waldemarem Bojarunem. W rozmowie z przedstawicielem Bona Fides powiedział on, że to właśnie jego wydział jest odpowiedzialny za organizowanie konsultacji i prowadzi je bądź z własnej inicjatywy bądź na zlecenie innych komórek. Dodał, że Wydział Informacji i Promocji ma corocznie przeznaczony osobny budżet, który przeznaczany jest właśnie na prowadzenie konsultacji.

W 2008 r. wyniósł on 12.200 zł, w 2009 r. - 116.117 zł, a w 2010 r. zaplanowany budżet to 100.000 zł. W zależności od skali konsultacji czasami wydział przeprowadza je samodzielnie, a czasem zleca to zadanie zewnętrznym ośrodkom badawczym.

W badanym okresie był tylko jeden wyjątek od tej reguły, kiedy konsultacje społeczne przeprowadzone zostały samodzielnie przez Wydział Polityki Społecznej, bez korzystania z pośrednictwa i pomocy Wydziału Informacji i Promocji. Pan Bojarun podczas wywiadu powiedział, że o tym, że takie konsultacje są prowadzone dowiedział się już podczas ich trwania i był tym faktem zaskoczony.

Podsumowując przegląd tego, jak wygląda prawo lokalne dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych w Katowicach oraz podział kompetencji wewnątrz urzędu, warto zwrócić uwagę na sprzeczne informacje, które otrzymaliśmy z dwóch różnych źródeł. **Sekretarz Miasta pan Janusz Waląg poinformował w piśmie, że konsultacje społeczne z mieszkańcami przeprowadzane są przez poszczególne wydziały czy komórki urzędu, stosownie do ich tematu. Naczelnik Wydziału Informacji i Promocji podczas wywiadu powiedział natomiast, że to właśnie jego wydział jest odpowiedzialny za organizowanie konsultacji i prowadzi je bądź z własnej inicjatywy bądź na zlecenie innych komórek.**

2. Konsultacje społeczne w praktyce

W latach 2008 – 2009 Urząd Miasta Katowice przeprowadził siedem konsultacji społecznych (nie licząc konsultacji związanych z zagospodarowaniem przestrzennym). Większość z nich (sześć) prowadzona była przez Wydział Informacji i Promocji. Były to:

1. Konsultacje z mieszkańcami Nikiszowca nt. planów rozwoju dzielnicy – 3-10.07.2008 r.
2. Konsultacje dotyczące przebudowy centrum miasta – 10.2008 r.
3. Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów – 10-19.06.2009 r.
4. Badanie opinii mieszkańców ul. Rybnickiej na temat modernizacji ich ulicy – 05.2009 r.
5. Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat przeniesienia zerówki z przedszkola do oddziału zerowego przy szkole podstawowej – 1-13.07.2009 r.
6. Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat warunków życia w mieście i ich oczekiwań wobec władz samorządowych – 11-12.2009 r.

Jedynie konsultacje społeczne przeprowadzone poza Wydziałem Informacji i Promocji zorganizowane zostały przez Referat ds. Organizacji Pozarządowych przy Wydziale Polityki Społecznej. Dotyczyły one Programu współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2010 r. i trwały od maja do września 2009 r.

Poza wyżej wymienionymi konsultacjami Urząd Miasta uruchomił także w czerwcu 2009 roku na swojej stronie internetowej specjalną **Platformę Konsultacji Społecznych**, która w założeniach miała być miejscem prowadzenia konsultacji społecznych i wymiany informacji

i opinii pomiędzy urzędem a mieszkańcami.

W ramach monitoringu postanowiliśmy przyjrzeć się dokładniej funkcjonowaniu Platformy Konsultacji Społecznych i dwóm z siedmiu przeprowadzonych konsultacji: badaniu opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów oraz konsultacjom z organizacjami pozarządowymi nad Programem współpracy. Istnieją dwa powody dokonania powyższego wyboru:

1. Obie konsultacje zakończyły się przed rozpoczęciem badania, a więc mogliśmy prześledzić cały proces ich prowadzenia.
2. Sądziliśmy, że obie konsultacje prowadzone były na terenie całego miasta (później okazało się, że badanie opinii mieszkańców Katowic dotyczące Doliny Trzech Stawów, było tak naprawdę badaniem osób mieszkających w kilku blokach przy jednej ulicy).

2.1 Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów

Cel, zakres i sposób prowadzenia badania

Pomysł przeprowadzenia w/w konsultacji zrodził się stąd, że do urzędu miasta zgłosił się inwestor, który chce wybudować wyciąg do nart wodnych na Dolinie Trzech Stawów. W związku z tym Wydział Sportu i Turystyki zwrócił się do Wydziału Informacji i Promocji z prośbą o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, co sądzą o takiej inwestycji.

Przeprowadzenie badania na drodze przetargu zostało powierzone katowickiej firmie ICON Sp. z o.o. za cenę 7 tys. zł. Pieniądze na przeprowadzenie badania pochodziły z budżetu Wydziału Informacji i Promocji przeznaczonego na organizację konsultacji społecznych.

Jak wynika z raportu z badania pt. „Rozwój funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów-opinie mieszkańców” przygotowanego przez firmę ICON, głównym jego celem było uzyskanie opinii mieszkańców o planowanej budowie wyciągu do nart wodnych, a przy okazji zapoznano się także z opinią respondentów na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów.

Badanie zostało przeprowadzone ze pomocą wywiadu bezpośredniego, podczas którego każda ankietowana osoba musiała odpowiedzieć na pięć pytań, zadanych prostym i zrozumiałym dla przeciętnego człowieka językiem (cały kwestionariusz ankiety, wraz z możliwymi wyborami odpowiedzi, znajduje się w załączniku nr 2, na str. 33):

1. Jak często chodzi Pan/Pani na Dolinę Trzech Stawów?
2. Czy czuje się Pan/Pani związany z terenem Doliny Trzech Stawów?
3. W jakim kierunku, Pana/Pani zdaniem, powinna rozwijać się Dolina Trzech Stawów?
4. Jakie obiekty Pana/Pani zdaniem powinny powstać na Dolinie Trzech Stawów?
5. W Dolinie Trzech Stawów planowana jest budowa wyciągu do nart wodnych (takiego jak na

załączonej wizualizacji). Czy Pana/Pani zdaniem inwestycja ta sprawi, że Dolina stanie się bardziej atrakcyjnym miejscem?

Podczas zadawania pytania nr 5 ankieterzy przedstawiali badanym osobom wizualizacje planowanej inwestycji. **Nie przedstawili jednak żadnych dodatkowych informacji czy wyliczeń, np. na temat hałasu, zakładanej dziennej liczby użytkowników wyciągu, czy godzin, w jakich będzie on czynny**, co mogłoby ułatwić mieszkańcom wyrobienie sobie zdania na temat inwestycji i wyobrażenie jej rzeczywistego wpływu na ich codzienne życie.

Badanie przeprowadzone zostało w dniach od 10 do 19 czerwca 2009 r. Wbrew nazwie, nie zostało ono przeprowadzone wśród mieszkańców całego miasta, ani nawet wśród mieszkańców najbliższej położonych od parku dzielnic, ale tylko wśród osób mieszkających w kilku blokach stojących blisko planowanej inwestycji, znajdujących się przy ul. Granicznej 61A, 61B, 61C, 63, 63A, 63B, i 63C.

Ankieterzy mieli za zadanie przeprowadzić wywiady z przedstawicielami wszystkich gospodarstw domowych znajdujących się w w/w blokach (ok. 380). Jako, że część osób odmówiła wzięcia udziału w badaniu, a w części mieszkań nikogo nie udało się zastać, ostatecznie przebadano 356 gospodarstw domowych. **Wszystkie rozmowy odbywały się w mieszkaniach respondentów w różnych porach dnia, więc nie było problemów z ewentualnymi barierami dla osób niepełnosprawnych czy z niemożnością wzięcia udziału w badaniu ze względu na pracę czy naukę.** Przed rozpoczęciem konsultacji urząd nie robił żadnej kampanii promocyjnej na ich temat, co w przypadku wybranego sposobu działania nie miałyby sensu, za to poinformował mieszkańców wybranych bloków o planowanym badaniu i o tym, że będzie ono realizowane na zlecenie urzędu miasta, a od jego rezultatów zależy, czy w parku zbudowany zostanie wyciąg do nart wodnych czy też nie.

Katowicki inżynier budownictwa, z którym wywiad na temat w/w konsultacji przeprowadził członek Bona Fides, powiedział, że według niego **było to typowe badanie przeprowadzone przez instytucję publiczną, za pieniądze publiczne, które miało na celu wyręczenie inwestora i sprawdzenie, czy przypadkiem podczas realizacji inwestycji nie będzie miał do czynienia z protestami mieszkańców, którzy są stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, co mogłoby go narazić na przesuwanie terminów i dodatkowe koszty.** Świadczy o tym według niego fakt, że o opinię poproszono jedynie osoby mieszkające w sąsiedztwie planowanej budowy, którzy mogą potencjalnie zaszkodzić inwestorowi, a nie mieszkańców całego Osiedla Paderewskiego, czy innych dzielnic położonych blisko parku, którzy często go odwiedzają i są z nim związani.

Ogłoszenie wyników i rezultaty badania

W ciągu dwóch tygodni od przeprowadzenia badania, firma ICON dostarczyła raport z jego realizacji do Wydziału Informacji i Promocji Urzędu Miasta, który następnie przesłał go do innych

wydziałów potencjalnie zainteresowanych jego wynikami (głównie Wydział Inwestycji i Wydział Sportu i Turystyki), a także do radnych. Bezpośrednio po otrzymaniu raportu od firmy ICON, **urząd nie poinformował mieszkańców miasta, ani nawet mieszkańców bloków, którzy brali udział w badaniu, o jego wynikach.** Ograniczono się jedynie do zamieszczenia krótkiej informacji na stronie WWW, że takie badanie miało miejsce i wysłania krótkich informacji prasowych do dziennikarzy.

Urząd Miasta nie poinformował jak dotąd także o tym, jaki jest wpływ badania na rozwój Doliny. Naczelnik Wydziału Informacji i Promocji pan Waldemar Bojarun powiedział podczas wywiadu z przedstawicielem Bona Fides, że jego rezultaty są bardzo ważne dla urzędu i m.in. na ich podstawie planowana jest przyszłość parku, bo *teraz wiadomo, czego oczekują mieszkańcy.* Poproszony o jakieś konkrety powiedział, że wyniki badania miały głównie wpływ na decyzję dotyczącą budowy wyciągu do nart wodnych, ale także na inwestycję w nowe urządzenia do skate parku.

Przyglądając się jednak temu badaniu z perspektywy metodologii przeprowadzania badań społecznych, wydaje się, że **ograniczenie konsultacji jedynie do mieszkańców kilku bloków, powoduje, że nie powinny być ono podstawą do jakichkolwiek działań urzędu, bo większość osób zainteresowanych tematem została w tym badaniu pominięta, a więc jego wyniki nie oddają prawdziwego stanu rzeczy.**

2.2 Konsultacje Programu współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi na 2010 r.

Cel, zakres i sposób prowadzenia konsultacji

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nakłada na każdą gminę w Polsce obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (art. 5 ust. 3 ustawy), które regulują wszelkie pola współpracy finansowej i pozafinansowej pomiędzy urzędem a organizacjami. Ustawowy obowiązek uchwalania programu spoczywa na Radzie Miasta. Ustawa nie wspomina jednak o konieczności przeprowadzenia przy jego uchwalaniu konsultacji z organizacjami pozarządowymi, zostawiając tu gminom wolną rękę (nowelizacja ustawy ze stycznia tego roku wprowadziła konieczność prowadzenia konsultacji).

Powołany w 2008 r. Referat ds. Organizacji Pozarządowych przy Wydziale Polityki Społecznej Urzędu Miasta już od początku 2009 r. informował organizacje o planowanych konsultacjach, a na spotkaniach specjalnej grupy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, w której skład wchodzi przedstawiciele referatu i trzeciego sektora, trwały rozmowy, w jaki sposób powinny być one przeprowadzone, żeby przyniosły jak najlepsze rezultaty.

Konsultacje rozpoczęły się 15 maja 2009 r., kiedy ukazało się ogłoszenie na stronie Urzędu

Miasta z informacją o ich rozpoczęciu i zaproszenie organizacji do wzięcia w nich udziału. Poza ogłoszeniem w serwisie WWW miasta, zaproszenie zostało wysłane pocztą elektroniczną do wszystkich organizacji, które znajdują się w bazie referatu (ok. 150 e-maili). Poza w/w sposobami dotarcia do zainteresowanych referat przesłał w czerwcu informację o prowadzonych konsultacjach do wszystkich wydziałów, które współpracują z organizacjami pozarządowymi, żeby one także poinformowały przedstawicieli trzeciego sektora, z którymi mają kontakt. Informacja o trwających konsultacjach pojawiła się także na Platformie Konsultacji Społecznych Urzędu Miasta Katowice.

Poza wykorzystaniem formy elektronicznej, urząd nie użył żadnych innych kanałów, dzięki którym mógłby dotrzeć z informacją o prowadzonych konsultacjach do przedstawicieli organizacji pozarządowych nie wchodzących na stronę WWW miasta i nie będących w bazie mailingowej poszczególnych wydziałów, bądź w ogóle nie korzystających z internetu.

Na prośbę przedstawicieli organizacji pozarządowych, które brały udział w pracach zespołu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, punktem wyjścia do konsultacji był Program współpracy, który obowiązywał w 2009 r. Warto podkreślić, że **jest to najwcześniejszy możliwy etap, w którym mogły się zacząć konsultacje, co na pewno miało duży wpływ na zaangażowanie się partnerów społecznych w cały proces.**

Same konsultacje przebiegały na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim organizacje zostały poproszone o przesyłanie swoich propozycji do Programu pocztą elektroniczną, na co miały czas do 14 sierpnia. Ważne jest, że **wszystkie uwagi, które docierały do urzędu, były umieszczone na stronie internetowej, dzięki czemu każdy mógł zobaczyć, jakie propozycje już padły i się do nich odnieść.** Dyskusja na temat Programu toczyła się także na internetowej Platformie Konsultacji Społecznych, która funkcjonuje na oficjalnym serwisie urzędu miasta (wzięło w niej udział sześć osób).

Poza tymi dwoma głównymi kanałami prowadzenia konsultacji, Wydział Kultury dodatkowo zorganizował 21 lipca spotkanie dla organizacji kulturalnych, które w całości poświęcone było konsultacjom nad nowym programem. W spotkaniu wzięło udział 33 przedstawicieli trzeciego sektora z terenu miasta.

W sumie w czasie całych konsultacji Urząd Miasta otrzymał blisko 60 propozycji/uwag do Programu współpracy na 2010 rok przesłanych przez 18 organizacji/osób. Warto jednak podkreślić, że rzeczywista liczba organizacji, które uczestniczyły w procesie konsultacji, jest znacznie wyższa, gdyż np. jedynie przy propozycjach podpisanych ostatecznie przez Inkubator Trzeciego Sektora pracowało w sumie ponad 20 różnych organizacji.

Ogłoszenie wyników i rezultaty badania

Po zakończeniu konsultacji Urząd Miasta, na podstawie wszystkich nadesłanych uwag i propozycji, stworzył projekt Programu współpracy miasta Katowice z organizacjami

pozarządowymi na 2010 r. 11 września projekt został umieszczony w oficjalnym internetowym serwisie urzędu i wysłany drogą elektroniczną do wszystkich organizacji pozarządowych znajdujących się w bazie Referatu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Ogłoszenie, poza projektem programu, zawierało także zaproszenie na spotkanie, które zorganizowane zostało 14 września o godz. 15.00 w sali sesyjnej Urzędu Miasta.

Podkreślić należy, że sala, ze względu na to, że odbywają się w niej sesje Rady Miasta, bez problemu może pomieścić kilkadziesiąt osób, jest ona także dostępna dla osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich. Poza tym lokalizacja (ściśle centrum miasta) i popołudniowa godzina sprzyjały temu, żeby na spotkaniu pojawiło się dużo zainteresowanych osób.

Na spotkaniu, prowadzonym przez panią Wiceprezydent Miasta Krystynę Siejną i naczelnikę Wydziału Polityki Społecznej panią Małgorzatę Moryń-Trzęsimiech, pojawiło się czterdziestu przedstawicieli organizacji pozarządowych. Każda wchodząca osoba otrzymała dwa dokumenty bardzo ułatwiające uczestnictwo w dyskusji. Pierwszy dokument stanowiła tabelka z dwoma kolumnami. W pierwszej znalazła się każda z 59 propozycji zgłoszonych podczas konsultacji, a w drugiej informacje Urzędu Miasta, czy dana propozycja została zaakceptowana w całości, zaakceptowana częściowo czy odrzucona. **Ważne jest, że przy każdej informacji znajdowało się wyjaśnienie, dlaczego każdy z punktów został uwzględniony bądź nie.**

Drugim dokumentem wręczonym uczestnikom spotkania był projekt Programu współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2010 r. Dokument zawierał różne wyróżnienia i podkreślniki, żeby każda osoba wiedziała, jakie fragmenty są zmieniane. **Niestety nie załączono do tego legendy i skomplikowany system podkreśleń i wyróżnień mógł powodować niezrozumienie wśród czytających (w ośmiostronicowym dokumencie zastosowano w sumie piętnaście typów zaznaczania tekstu: podkreślenie, pogrubienie czarnej czcionki, kursywa, wyróżnienie na trzy różne odcienie żółtego, czerwona czcionka, czerwona czcionka z podkreśleniem, czerwona czcionka z wyróżnieniem na żółto, czerwona czcionka pogrubiona, czerwona czcionka pogrubiona z podkreśleniem, niebieska czcionka, niebieska czcionka z wyróżnieniem na żółto, zielona czcionka, zielona czcionka z wyróżnieniem na żółto).**

Urzędniczka, która zajmowała się organizowaniem konsultacji powiedziała podczas wywiadu z przedstawicielem Bona Fides, że tak wielka ilość różnych typów zaznaczania tekstu wzięła się stąd, że różne komórki urzędu nanosiły na dokument swoje zmiany i każda, dla ułatwienia, zaznaczała je inaczej. Coś, co było oczywiste dla pracowników magistratu, okazało się nieczytelne dla przedstawicieli organizacji, ale w związku z pośpiechem, z jakim było organizowane spotkanie, nikomu nie przyszło do głowy, żeby to wszystko uprościć i zastosować jeden typ zaznaczenia tekstu.

Samo spotkanie przebiegało w następujący sposób. Pani Moryń-Trzęsimiech czytała po kolei każdą z propozycji zmian i jeszcze raz mówiła, czy została uwzględniona czy nie i tłumaczyła

powody podjęcia tych decyzji. Uczestnicy spotkania mogli zadawać pytania czy prosić o dodatkowe wyjaśnienia, na które otrzymywali odpowiedzi pani naczelnik.

Na koniec spotkania każda z uczestniczących osób miała pełną wiedzę na temat całego procesu konsultacji oraz tego, jak będzie wyglądał Program współpracy na 2010 r. **Ważne jest, że dogłębnie zostały omówione także propozycje, które zostały przez urząd odrzucone, dzięki czemu jest duże prawdopodobieństwo, że ich autorzy nie zniechęcili się do współpracy z urzędem i w kolejnych konsultacjach także będą chcieli wziąć czynny udział.**

Podczas całych konsultacji padło w sumie 59 propozycji zmian do programu współpracy. Czterdzieści z nich zostało przez Urząd Miasta uwzględnionych, cztery uwzględnione częściowo, a pięć zostało odrzuconych. Do tego na podstawie propozycji, które padły na spotkaniu z dnia 14 września urząd dokonał także zmian w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2010 r. i w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii w 2010 roku.

Dwoje przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy brali udział w konsultacjach, w wywiadach przeprowadzonych przez przedstawiciela Bona Fides powiedziało, że byli bardzo miło zaskoczeni całym procesem konsultacji i otwartością urzędu. Obie osoby powiedziały, że początkowo były sceptyczne i myślały, że urząd, pomimo ogłoszenia konsultacji i tak zrobi swoje, ale po ich zakończeniu są zadowoleni z ich przebiegu i efektów i chętnie wezmą udział w konsultacjach w kolejnym roku.

Na zakończenie warto dodać, że koordynatorka całego procesu nie miała wcześniej żadnego doświadczenia i nie przeszła też odpowiednich kursów związanych z organizowaniem konsultacji. Jak powiedziała w wywiadzie z przedstawicielem Bona Fides swoją wiedzę w tym zakresie czerpała głównie z czasopisma „Wspólnota”, które akurat w okresie poprzedzającym katowickie konsultacje zamieściło duży artykuł na ten temat.

2.3 Platforma Konsultacji Społecznych

Pomysł utworzenia Platformy Konsultacji Społecznych (PKS) na stronie internetowej Urzędu Miasta Katowice po raz pierwszy pojawił się w raporcie Stowarzyszenia Bona Fides z 2007 r., nie wzbudzając zainteresowania urzędu. Rok później, w sierpniu 2008 r., przedstawiciel Bona Fides spotkał się z władzami miasta. Pan prezydent obiecał wtedy, że urząd rozpocznie prace nad stworzeniem platformy. Początkowo planowano, że PKS zacznie działać od stycznia 2009 r., a następnie urząd ten termin systematycznie przekładał, tłumacząc, że odpowiednie przygotowanie narzędzia internetowego wymaga dużego nakładu pracy i w efekcie platforma ruszyła 1 czerwca 2009 r.

Dwa dni wcześniej, 29 maja, w oficjalnym internetowym serwisie urzędu miasta ukazała się informacja o rozpoczęciu działania platformy, w której napisano m.in.: „1 czerwca br. zostanie

uruchomiona **Platforma Konsultacji Społecznych Urzędu Miasta Katowice**. Platforma ma na celu ułatwienie dialogu z zainteresowanymi stronami na temat projektów/przedsięwzięć realizowanych przez Miasto Katowice. Użytkownicy Platformy będą mogli zapoznać się z projektami i opisami najważniejszych przedsięwzięć podejmowanych przez Urząd Miasta Katowice oraz wypowiedzieć się na ich temat, zamieścić komentarze, opinie, zgłosić swoje uwagi oraz proponować tematy jakie powinny znaleźć się na Platformie Konsultacji Społecznych. ”

1 czerwca w godzinach popołudniowych platforma konsultacji rzeczywiście ruszyła, ale, **jak na rok przygotowań, jej funkcjonalność była bardzo słaba i znacząco odbiegała (i odbiega do dzisiaj) od Platformy Konsultacji Społecznych prowadzonej przez Urząd Miasta Poznania, na której katowickie rozwiązania były wzorowane.**

Przed wszystkim podczas umieszczania wpisu na platformie nie było żadnej możliwości formatowania tekstu, a wszystkie komentarze użytkowników pojawiały się na stronie w postaci jednego bloku, bez żadnych spacji i przerw, a do tego z pogrubioną czcionką. Do tego bardzo utrudnione było poruszanie się pomiędzy poszczególnymi tematami znajdującymi się na platformie, a umieszczane na niej wpisy pojawiały się po kilku godzinach lub na drugi dzień, bo najpierw były sprawdzane przez pracowników urzędu. Kilka z problemów technicznych zostało rozwiązanych w pierwszych dniach funkcjonowania PKS (po interwencji Stowarzyszenia Bona Fides), inne mają miejsce do dnia dzisiejszego. **O niestaranności w przygotowywaniu narzędzia do konsultacji świadczy także fakt, że wśród pierwszych kilku wątków, jakie pojawiły się na tym forum, w dwóch, jako data umieszczenia w internecie, widnieje 30 i 31 grudnia 2010 r. Do dnia dzisiejszego nikt tego nie poprawił.**

1 czerwca, w dniu inauguracji platformy, urząd umieścił na niej pięć wątków:

- Propozycje tematów na Platformie Konsultacji Społecznych UM Katowice,
- Karty parkingowe,
- Program Profilaktyki i Promocji Zdrowia dla Miasta Katowice na rok 2009,
- Zespoły doradcze dla organizacji pozarządowych,
- Program współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2010 rok.

Pomimo wszystkich opisanych powyżej problemów i pomimo tego, że tematy zaproponowane na początek przez urząd dotyczyły bardzo wąskiego grona katowiczian, podczas pierwszych kilku dni swojego funkcjonowania forum „żyło” i w kilku wątkach pojawiła się dyskusja mieszkańców.

Urząd Miasta nie zrobił jednak nic, żeby podtrzymać zainteresowanie mieszkańców tą formą partycypacji społecznej, a poprzez swoje zaniechania wręcz ich zniechęcił. Jeszcze przed uruchomieniem platformy naczelnik Wydziału Informacji i Promocji pan Waldemar Bojarun podkreślał, że zdaje sobie sprawę, jak ważne jest uczestnictwo w dyskusji oddelegowanych pracowników urzędu, którzy będą odpowiadali na pytania i uwagi mieszkańców. Kiedy jednak ruszyła dyskusja na forum ani jeden urzędnik nie napisał żadnego komentarza.

Wyjątkiem była uwaga napisana przez administratora platformy, umieszczona 6 czerwca, w wątku, w którym mieszkańcy mogą zgłaszać swoje propozycje tematów wartych poruszenia na

platformie. Do tego dnia kilka osób napisało swoje propozycje (m.in. proponowano dyskusje nt. przebudowy centrum miasta czy komunikacji), uzasadniając w kilku słowach, dlaczego ważne jest, żeby takie nowe wątki umieścić. Na żadną z tych propozycji nie było odpowiedzi urzędu, czy zostanie wzięta pod uwagę, czy nie i wyjaśnienia powodów podjęcia określonej decyzji. Aż w końcu 6 czerwca administrator umieścił następujący wpis: **„Bardzo proszę o proponowanie tematów bez dodatkowych komentarzy. Na nie miejsce będzie w dyskusji!”** Efektem tego komentarza było to, że od tego dnia przez kolejnych kilka miesięcy w tym wątku nie pojawiła się żadna inna propozycja.

Warto podkreślić, że komentarz administratora nie tylko uciął dyskusję internautów, ale był także nieprawdziwy, ponieważ żaden z proponowanych tematów nie pojawił się na Platformie Konsultacji Społecznych, a więc, wbrew temu co napisał administrator, nie było miejsca do żadnej dyskusji.

Podobna sytuacja miała miejsce w kolejnym wątku, dotyczącym zespołów doradczych dla organizacji pozarządowych. W zaproszeniu do dyskusji w tym temacie urząd napisał: *„Uprzejmie informujemy, iż w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi zostały utworzone Zespoły Doradcze (...). Serdecznie zapraszamy przedstawicieli organizacji do (...) wyrażania opinii na temat pomysłu utworzenia zespołów doradczych, zakresu ich działania, propozycji utworzenia nowych zespołów.”*

W ciągu pierwszych dni funkcjonowania platformy kilka osób zamieściło swoje uwagi, głównie proponując utworzenie nowych zespołów, ale żaden urzędnik na te wpisy nie zareagował i nie poinformował, jakie jest w tej kwestii stanowisko urzędu.

Jedynym tematem poruszonym na platformie, który nie został przez urząd zignorowany, była dyskusja nt. programu współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi. Pracownicy Referatu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przejrzyli wszystkie uwagi i umieścili je wśród propozycji składanych przez organizacje podczas konsultacji, a część z nich ostatecznie znalazła się w uchwalonym programie.

Bardzo słaba funkcjonalność platformy oraz brak zaangażowania urzędników i jakiegokolwiek reakcji na uwagi i propozycje mieszkańców spowodowały, że po pierwszych kilkunastu dniach platforma konsultacji społecznej praktycznie zamarła. Od lipca 2009 do końca marca 2010 pojawiły się na niej tylko trzy nowe wpisy, na które, tak jak wcześniej, nie było żadnej reakcji urzędu. Poza tym administratorzy platformy wstawili od tego czasu dwa nowe tematy (oba w sierpniu 2009), ale nie wiadomo, po co je umieszczono w miejscu, które ma służyć debacie i wymianie myśli, skoro nie można przy nich pisać swoich uwag i komentarzy.

Obecnie (koniec marca 2010 r.) Platforma Konsultacji Społecznej dalej funkcjonuje na stronie Urzędu Miasta Katowice, ale nikt z niej nie korzysta. Zresztą na siedem tematów, które są na niej umieszczone, trzy są już od dawna nieaktualne, a przy dwóch nie ma nawet możliwości wstawiania komentarzy.

Podsumowanie

Warto przypomnieć, że obecny monitoring jest już drugim badaniem współpracy Urzędu Miasta Katowice z mieszkańcami zrealizowanym przez Stowarzyszenie Bona Fides (pierwsze było prowadzone w 2007 r.) i dzięki temu możemy przyjrzeć się nie tylko temu, jak wygląda sytuacja w dniu dzisiejszym, ale także zobaczyć na ile funkcjonowanie urzędu w tym zakresie zmieniło się w ciągu ostatnich trzech lat.

Podsumowując cały raport można zauważyć niewielką poprawę w zakresie współpracy magistratu z mieszkańcami, w porównaniu do sytuacji sprzed trzech lat. Nadal jednak sytuacja nie wygląda najlepiej i jest jeszcze wiele do zrobienia i poprawy.

Zaczynając od pozytywnych zmian, jakie zaszły w ciągu tych trzech lat, należy wspomnieć głównie o współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi. Wcześniej praktycznie nie było żadnej współpracy pozafinansowej, ale od jesieni 2008 r., kiedy powstał Referat ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, sytuacja w tej mierze diametralnie się zmieniła na lepsze. Najlepiej świadczą o tym opisane w raporcie konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi nt. Programu współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi w 2010 r., w których wzięło udział kilkadziesiąt organizacji, zgłaszając w sumie 59 propozycji zmian, z których zdecydowana większość została wpisana do programu. Dla porównania trzy lata temu nie odbyły się żadne konsultacje, a cały program został stworzony przez samych urzędników bez żadnej dyskusji z głównymi zainteresowanymi, czyli z organizacjami pozarządowymi.

W ciągu ostatnich trzech lat zwiększyła się też ilość prowadzonych przez urząd konsultacji. Wcześniej w całym badanym okresie Urząd Miasta nie przeprowadził żadnych konsultacji społecznych poza tymi, których przeprowadzenie jest obowiązkiem gminy wynikającym z ustawy (konsultacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego oraz nadania Statutu Jednostki Pomocniczej miasta Katowice nr 19). W ostatnich dwóch latach przeprowadzono siedem takich konsultacji (sześć zorganizował Wydział Informacji i Promocji, a jedno Referat ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy Wydziale Polityki Społecznej).

Pytanie jest jednak takie, czy ta większa ilość (w porównaniu do innych dużych miast i tak niewielka) idzie w parze z jakością. Opisane w raporcie badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów, przeprowadzone w czerwcu 2009 roku, pokazuje, że niestety niekoniecznie. Zresztą, jak wykazały w tekście zamieszczonym w rozdziale pierwszym badaczki z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, wbrew temu, co mówi Urząd Miasta, nie były to w ogóle konsultacje społeczne, a jedynie badanie opinii publicznej.

Poza wyżej wymienionymi obszarami, które uległy poprawie, są też takie, które, pomimo złego funkcjonowania, w ciągu ostatnich trzech lat nie uległy żadnym zmianom. Chodzi tu głównie o prawo lokalne dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych w Katowicach oraz podział kompetencji wewnątrz urzędu. Chaos, jaki panuje w tym względzie w urzędzie najlepiej pokazują sprzeczne informacje, które uzyskaliśmy podczas badania od Sekretarza Miasta i Naczelnika

Wydziału Informacji i Promocji. Pierwszy poinformował w piśmie, że konsultacje społeczne z mieszkańcami przeprowadzane są przez poszczególne wydziały czy komórki urzędu, stosownie do ich tematu. Drugi podczas wywiadu powiedział, że to właśnie jego wydział jest odpowiedzialny za organizowanie konsultacji i prowadzi je z własnej inicjatywy bądź na zlecenie innych komórek.

Badacze zajmujący się tematem konsultacji społecznych piszą często, że lepszy jest brak jakichkolwiek konsultacji, niż prowadzenie złych bądź markowanych działań, gdyż powodują one tylko zniechęcenie i wzrost nieufności mieszkańców. Przeglądając się, jak wyglądało badanie opinii mieszkańców dotyczące Doliny Trzech Stawów, a przede wszystkim sposobowi prowadzenia Platformy Konsultacji Społecznych, narzuca się myśl, że konsultacje organizowane w Katowicach przynoszą zdecydowanie więcej szkód niż korzyści.

Poniżej przedstawione jest krótkie streszczenie całego monitoringu, w którym przypomniane są najważniejsze informacje uzyskane podczas badania. Przypomnieć należy, że w ramach projektu monitorowano funkcjonowanie urzędu w latach 2008 - 2009 r. i wszystkie prezentowane wyniki odnoszą się do tego okresu. Wyjątkiem jest rozdział dotyczący internetowej Platformy Konsultacji Społecznych, która po raz ostatni badana była pod koniec marca br. i informacje na jej temat dotyczą tego właśnie okresu.

Konsultacje społeczne z mieszkańcami. Regulacje wewnętrzne

1. W uchwale nr XXVII/512/04 Rady Miasta Katowice w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice napisane jest, że prowadzenie jakichkolwiek konsultacji społecznych przez Urząd Miasta powinno być najpierw poprzedzone stosowną uchwałą Rady, która ustalałaby ich sposób i formę. Z informacji uzyskanych podczas monitoringu, wynika, że to prawo pozostaje jednak martwe, bo w latach 2008 – 2009 urząd przeprowadził łącznie siedem konsultacji społecznych z mieszkańcami i ani razu nie były one poprzedzone uchwałą Rady Miasta.

2. W piśmie przesłanym do stowarzyszenia Sekretarz Miasta pan Janusz Waług poinformował, że konsultacje społeczne z mieszkańcami przeprowadzane są przez poszczególne wydziały czy komórki urzędu, stosownie do ich tematu. Przeglądając jednak w BIP zakresy działań wszystkich 47 wydziałów, biur, samodzielnych stanowisk i pełnomocników prezydenta, stanowiących całą strukturę urzędu miasta, tylko w dwóch przypadkach można znaleźć zapisy dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych.

3. Naczelnik Wydziału Informacji i Promocji pan Waldemar Bojarun, w rozmowie z przedstawicielem Bona Fides, powiedział, że to jego wydział jest odpowiedzialny za organizowanie konsultacji i prowadzi je z własnej inicjatywy bądź na zlecenie innych komórek.

4. Ze sprzecznych informacji, jakie uzyskaliśmy od Sekretarza Miasta i naczelnika Wydziału Informacji i Promocji wydaje się, że słowa pana Bojaruna bardziej oddają rzeczywistość, gdyż na siedem konsultacji społecznych przeprowadzonych przez urząd w latach 2008 – 2009, sześć zostało zorganizowanych przez Wydział Informacji i Promocji, a tylko jedno przez inną komórkę -

Badanie opinii mieszkańców Katowic na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów

1. Pomysł przeprowadzenia badania zrodził się stąd, że do urzędu miasta zgłosił się inwestor, który chce wybudować wyciąg do nart wodnych w Dolinie Trzech Stawów. W związku z tym Wydział Sportu i Turystyki zwrócił się do Wydziału Informacji i Promocji z prośbą o przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, co sądzą o takiej inwestycji.
2. Jak wynika z raportu z badania przygotowanego przez firmę ICON, która wygrała przetarg na jego realizację, głównym celem badania było uzyskanie opinii mieszkańców o planowanej budowie wyciągu do nart wodnych. Przy okazji zapoznano się także z opinią respondentów na temat rozwoju funkcji rekreacyjnych Doliny Trzech Stawów.
3. Podczas zadawania pytania dotyczącego wyciągu do nart wodnych ankieterzy przedstawiali badanym osobom wizualizacje planowanej inwestycji. Nie przedstawili jednak żadnych dodatkowych informacji czy wyliczeń, np. na temat hałasu, zakładanej dziennej liczby użytkowników wyciągu, czy godzin, w jakich będzie on czynny, co mogłoby ułatwić mieszkańcom wyrobienie sobie zdania na temat inwestycji i wyobrażenie jej rzeczywistego wpływu na ich codzienne życie.
4. Badanie przeprowadzone zostało tylko wśród osób mieszkających w kilku blokach stojących blisko planowanej inwestycji. Według inżyniera budownictwa, z którym podczas monitoringu został przeprowadzony wywiad, może to świadczyć o tym, że prawdziwym celem badania było wyłączenie inwestora i sprawdzenie, czy przypadkiem podczas realizacji inwestycji nie będzie miał do czynienia z protestami mieszkańców, którzy są stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, co mogłoby go narazić na przesuwanie terminów i dodatkowe koszty.
5. Urząd Miasta nie poinformował jak dotąd mieszkańców miasta, ani nawet mieszkańców kilku bloków, którzy brali udział w badaniu, o jego wynikach, ani o wpływie na rozwój Doliny.
6. Naczelnik Wydziału Informacji i Promocji pan Waldemar Bojarun powiedział podczas wywiadu, że rezultaty badania są bardzo ważne dla urzędu i m.in. na ich podstawie planowana jest przyszłość parku, bo *teraz wiadomo, czego oczekują mieszkańcy*. Wydaje się jednak, że ograniczenie konsultacji jedynie do mieszkańców kilku bloków, powoduje, że nie powinny być one podstawą do jakichkolwiek działań urzędu, bo większość osób zainteresowanych tematem została w tym badaniu pominięta, a więc jego wyniki nie oddają prawdziwego stanu rzeczy.

Konsultacje Programu współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi na 2010 r.

1. Referat ds. Organizacji Pozarządowych już od początku 2009 r. informował organizacje o planowanych konsultacjach, a na spotkaniach specjalnej grupy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, w której skład wchodzi przedstawiciele referatu i trzeciego sektora, trwały rozmowy, w jaki sposób powinny być one przeprowadzone, żeby przyniosły jak najlepsze rezultaty.

2. Punktem wyjścia do konsultacji był Program współpracy, który obowiązywał w 2009 r. Jest to najwcześniejszy możliwy etap, w którym mogły się zacząć konsultacje, co na pewno miało duży wpływ na zaangażowanie się partnerów społecznych w cały proces.

3. Zaproszenie do wzięcia udziału w konsultacjach zostało wysłane pocztą elektroniczną do wszystkich organizacji, które znajdują się w bazie referatu (ok. 150 e-maili), a także umieszczone na stronie internetowej urzędu i na Platformie Konsultacji Społecznych. Urząd nie użył żadnych innych, poza formą elektroniczną, kanałów do informowania o prowadzonych konsultacjach.

4. Same konsultacje przebiegały na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim organizacje zostały poproszone o przesyłanie swoich propozycji do Programu pocztą elektroniczną. Dyskusja na temat Programu toczyła się także na internetowej Platformie Konsultacji Społecznych, a Wydział Kultury dodatkowo zorganizował 21 lipca spotkanie dla organizacji kulturalnych, które w całości poświęcone było konsultacjom nad nowym programem.

5. W konsultacjach wzięło udział kilkadziesiąt organizacji pozarządowych, które zgłosiły łącznie 59 poprawek do Programu współpracy. Czterdzieści z nich zostało przez Urząd Miasta uwzględnionych, cztery uwzględnione częściowo, a pięć zostało odrzuconych.

6. Po zakończeniu konsultacji Urząd Miasta, na podstawie wszystkich nadesłanych uwag i propozycji, stworzył projekt Programu współpracy miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi na 2010 r. Następnie na specjalnym spotkaniu przedstawicielka urzędu czytała po kolei każdą z 59 zgłoszonych propozycji zmian i informowała, czy została uwzględniona czy nie i wyjaśniała dlaczego podjęto taką decyzję.

7. Koordynatorka całego procesu nie miała wcześniej żadnego doświadczenia i nie przeszła też odpowiednich kursów związanych z organizowaniem konsultacji. W przeprowadzonym wywiadzie powiedziała, że swoją wiedzę w tym zakresie czerpała głównie z czasopisma „Wspólnota”, które akurat w okresie poprzedzającym katowickie konsultacje zamieściło duży artykuł na ten temat.

Platforma Konsultacji Społecznych

1. Urząd Miasta przygotowywał się do uruchomienia platformy cały rok. Kiedy w końcu ruszyła 1 czerwca 2009 r., okazało się, że jej funkcjonalność była bardzo słaba i znacząco odbiegała (i odbiega do dzisiaj) od Platformy Konsultacji Społecznych prowadzonej przez Urząd Miasta Poznania, na której katowickie rozwiązania były wzorowane.

2. Podczas umieszczania wpisu na platformie nie było żadnej możliwości formatowania tekstu, a wszystkie komentarze użytkowników pojawiały się na stronie w postaci jednego bloku, bez żadnych spacji i przerw, a do tego z pogrubioną czcionką. Do tego bardzo utrudnione było poruszanie się pomiędzy poszczególnymi tematami znajdującymi się na platformie, a umieszczane na niej wpisy pojawiały się po kilku godzinach lub na drugi dzień, bo najpierw były sprawdzane przez pracowników urzędu.

3. Bardzo słaba funkcjonalność platformy oraz brak zaangażowania urzędników i jakiegokolwiek reakcji na uwagi i propozycje mieszkańców spowodowały, że po pierwszych kilkunastu dniach

platforma konsultacji społecznej praktycznie zamarła. Od lipca 2009 do końca marca 2010 pojawiły się na niej tylko trzy nowe wpisy.

4. Nie licząc pierwszych dni funkcjonowania platformy, Urząd Miasta w ciągu 10 miesięcy wstawił na nią w sumie dwa nowe tematy (oba w sierpniu 2009). Nie wiadomo jednak po co, bo nie można przy nich pisać swoich uwag i komentarzy.

5. Obecnie Platforma Konsultacji Społecznej dalej funkcjonuje na stronie Urzędu Miasta Katowice, ale nikt z niej nie korzysta. Zresztą na siedem tematów, które są na niej umieszczone, trzy są już od dawna nieaktualne, a przy dwóch nie ma nawet możliwości wstawiania komentarzy.

Propozycje rozwiązań

Konsultacje społeczne z mieszkańcami. Regulacje wewnętrzne

1. Rada Miasta powinna jak najszybciej znowelizować uchwałę nr XXVII/512/04 z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice. Obecna uchwała od samego początku była martwa i nie przestrzegana przez Urząd Miasta, co powoduje, że wszystkie konsultacje, które odbywają się w Katowicach, organizowane są z naruszeniem prawa miejscowego.

2. W znowelizowanej uchwale Rady Miasta powinien się znaleźć zapis, że konsultacje, poza radą i mieszkańcami, mogą być także uruchamiane z inicjatywy Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia określającego w szczególności: przedmiot konsultacji społecznych, czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji społecznych, zasięg terytorialny konsultacji społecznych, instytucję odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz sposób i termin podania wyników konsultacji do publicznej wiadomości.

Dzięki temu praktyka obecnie stosowana w mieście (urząd organizuje konsultacje bez odrębnej uchwały rady) będzie zgodna z prawem lokalnym. Poza tym uniknie się funkcjonującego obecnie chaosu, bo przed każdymi konsultacjami prezydent w zarządzeniu wskaże instytucję odpowiedzialną za ich przeprowadzenie. Najważniejsze jest jednak, że nie powtórzy się sytuacja taka, jak w przypadku badania dotyczącego Doliny Trzech Stawów, gdzie jego wyniki w ogóle nie zostały podane do publicznej wiadomości.

3. Znowelizowana uchwała powinna także zmniejszyć liczbę mieszkańców, na wniosek których powinny zostać przeprowadzone konsultacje. Obecnie zapisane jest, że potrzebne są podpisy 10% mieszkańców miasta posiadających czynne prawo wyborcze, co powoduje, że skorzystanie z tego prawa jest praktycznie niemożliwe. Dla przykładu w Krakowie (ponad 750 tys. mieszkańców) konsultacje są prowadzone na wniosek 2000 mieszkańców. Także 2000 podpisów jest potrzebne w Katowicach, żeby można było złożyć obywatelski projekt uchwały. Wydaje się, że w obu przypadkach (inicjatywa obywatelska i wniosek dotyczący przeprowadzenia konsultacji) liczba wymaganych podpisów powinna być taka sama.

4. We wszystkich komórkach urzędu organizujących konsultacje społeczne powinny zostać wyznaczone osoby odpowiedzialne za ich koordynację. Zadanie to należy wpisać do ich zakresu obowiązków. Wszyscy koordynatorzy powinni przejść odpowiednie szkolenia w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych.

5. Urząd Miasta powinien na wzór Krakowa stworzyć specjalną komórkę ds. Dialogu Społecznego, której zadaniem byłoby inicjowanie i prowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami. Tak, jak stworzenie Referatu ds. Organizacji Pozarządowych spowodowało, że Urząd Miasta 1,5 roku temu w końcu zaczął współpracować z przedstawicielami trzeciego sektora, tak powstanie niezależnej komórki ds. Dialogu Społecznego spowoduje, że w mieście będzie mogła rozpocząć się prawdziwa debata i współpraca pomiędzy urzędem a mieszkańcami.

Konsultacje Programu współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi

1. Zaproszenie do wzięcia udziału w konsultacjach powinno być ogłoszone nie tylko w formie elektronicznej. Warto np. skorzystać z bezpłatnego czasopisma „Nasze Katowice” wydawanego przez Urząd Miasta, które dociera do mieszkańców wszystkich dzielnic miasta.

2. Warto się zastanowić nad rozszerzeniem możliwych form konsultacji i zorganizować np. spotkania grup roboczych pracujących nad poszczególnymi rozdziałami Programu współpracy.

Platforma Konsultacji Społecznych

1. Urząd Miasta powinien przystosować Platformę Konsultacji Społecznych do standardów funkcjonowania forów internetowych, wyznaczyć w każdym wydziale po jednej osobie, która byłaby odpowiedzialna za moderowanie dyskusji z mieszkańcami, a następnie jeszcze raz uruchomić to narzędzie. Takie funkcjonowanie platformy, jak obecnie, nie ma żadnego sensu i budzi jedynie zniechęcenie mieszkańców do brania udziału w konsultacjach organizowanych przez urząd.

2. Ponowne rozpoczęcie funkcjonowania platformy powinno nastąpić po nowelizacji uchwały Rady Miasta w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice, a umieszczenie na niej tematów do konsultacji powinno być poprzedzone wcześniejszym zarządzeniem prezydenta, bądź uchwałą rady.

Załączniki

Załącznik 1

Uchwała nr XXVII/512/04 Rady Miasta Katowice z dnia 12 lipca 2004r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Katowice.

§1. W sprawach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla miasta Katowice mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami na zasadach ustalonych niniejszą uchwałą.

§2.1. Konsultacje z mieszkańcami stanowią formę szerokiego społecznego opiniowania projektów rozstrzygnięć przygotowywanych przez organy miasta lub poznania poglądów mieszkańców w ważnych sprawach dla miasta.

2. Sprawy ważne dla miasta, przy rozpatrywaniu których są wskazane konsultacje społeczne, Rada Miasta Katowice określa każdorazowo odrębną uchwałą.

§3. O przeprowadzeniu konsultacji decyduje Rada Miasta Katowice także po zgłoszeniu inicjatywy uchwałodawczej lub wniosku popartego przez co najmniej 10 % mieszkańców miasta Katowice, posiadających czynne prawo wyborcze, a w przypadku jednostki pomocniczej, wniosku popartego przez co najmniej 10 % mieszkańców danej jednostki pomocniczej, posiadających czynne prawo wyborcze.

§4. Konsultacje można przeprowadzać na terenie całego miasta w jego granicach administracyjnych, względnie na terenie jednej lub kilku jednostek pomocniczych.

§5. Konsultacje przeprowadza Prezydent Miasta Katowice w oparciu o stosowną uchwałę Rady Miasta Katowice.

§6. Uchwała Rady Miasta Katowice o przeprowadzeniu konsultacji ustala:

- 1) przedmiot i obszar konsultacji,
- 2) propozycje rozstrzygnięć,
- 3) szczegółową formę konsultacji i sposób wyrażania opinii przez mieszkańców,
- 4) termin rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 5) termin rozpatrzenia, sposób i termin podania wyników konsultacji do publicznej wiadomości

§7. Prezydent Miasta Katowice zawiadamia o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami na 14 dni przed ich rozpoczęciem, poprzez wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Katowice oraz rozplakatowanie w miejscach publicznych oraz poprzez podanie informacji w lokalnych środkach masowego przekazu.

§8. Do udziału w konsultacjach uprawnieni są mieszkańcy miasta stale zamieszkujący na terenie, na którym mają zostać przeprowadzone konsultacje, posiadający czynne prawo wyborcze.

§9. Formami konsultacji z mieszkańcami mogą być w szczególności:

- 1) spotkania z mieszkańcami w celu zebrania poglądów uczestników spotkań,
- 2) ankiety, polegające na przekazaniu mieszkańcom pisemnego zapytania zawierającego problematykę objętą przedmiotem konsultacji, pouczenie, co do jej wypełnienia oraz sposób przekazania ankiety,
- 3) badanie opinii publicznej na zlecenie.

§10. Sprawozdanie z wyników przeprowadzenia konsultacji Prezydent Miasta Katowice przedkłada Radzie

Miasta Katowice w 14 dniu od zakończenia konsultacji.

§11. Rada Miasta Katowice podaje wyniki konsultacji do publicznej wiadomości.

§12. Rada Miasta Katowice nie jest związana wynikami konsultacji, lecz w miarę możliwości powinna brać je pod uwagę przy podejmowaniu stosownych uchwał.

§13. Koszty przeprowadzania konsultacji finansowane są z budżetu miasta Katowice.

§14. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik 2

Kwestionariusz ankiety wykorzystanej podczas badania dotyczącego Doliny Trzech Stawów

Szanowni Państwo,

Prowadzimy badania dla Urzędu Miasta Katowice, celem poznania Państwa opinii na temat rozwoju Doliny Trzech Stawów. Jako mieszkańcy bloków położonych najbliżej planowanych inwestycji, prosimy Państwa o odpowiedź na kilka krótkich pytań. Rozwój Doliny Trzech Stawów jest istotnym zagadnieniem dla całego miasta, jednak jego skutki będą dotyczyły przede wszystkim Państwa.

1. Jak często chodzi Pan/Pani na Dolinę Trzech Stawów?

- 1) rzadziej niż raz w miesiącu
- 2) raz w miesiącu
- 3) dwa – trzy razy w miesiącu
- 4) raz w tygodniu
- 5) dwa razy w tygodniu
- 6) częściej niż dwa razy w tygodniu

2. Czy czuje się Pan/Pani związany z terenem Doliny Trzech Stawów?

- 1) tak
- 2) nie
- 3) trudno powiedzieć

3. W jakim kierunku, Pana/Pani zdaniem, powinna rozwijać się Dolina Trzech Stawów?

- 1) rekreacji
- 2) aktywnego wypoczynku
- 3) rozszerzenia gastronomii
- 4) powinna zostać tylko uporządkowana
- 5) powinna zostać taka jaka jest
- 6) inne (jakie?).....

4. Jakie obiekty Pana/Pani zdaniem powinny powstać na Dolinie Trzech Stawów?

- 1) obiekty sportowe
- 2) punkty gastronomiczne
- 3) ścieżki rowerowe
- 4) plaża

- 5) kąpielisko
- 6) boiska do gier zespołowych
- 7) inne (jakie?).....

5. W Dolinie Trzech Stawów planowana jest budowa wyciągu do nart wodnych (takiego jak na załączonej wizualizacji). Czy Pana/Pani zdaniem inwestycja ta sprawi, że Dolina stanie się bardziej atrakcyjnym miejscem?

- 1) zdecydowanie tak
- 2) zdecydowanie nie
- 3) trudno powiedzieć
- 4) inna odpowiedź (jaka?).....

Metryczka:

Płeć:

- 1) Kobieta
- 2) Mężczyzna

Wiek:

- 1) 18 – 25
- 2) 26 – 35
- 3) 36 – 45
- 4) 46 – 55
- 5) 56 – 65
- 6) Powyżej 65

Piętro:

.....