

**Opinie mieszkańców i urzędników  
na temat konsultacji społecznych  
w Krakowie**

**Raport z badań fokusowych**

**Opracowanie  
Karolina Pietras  
Jan Niedośpiał**

**Kraków, 2010**

*Raport z badań  
przeprowadzonych w okresie  
wrzesień – październik 2010  
przez  
Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka*



**Trust for Civil Society  
in Central & 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.*

## **Spis treści**

- 1. Wprowadzenie ...4**
- 2. Ramy prawne przeprowadzania konsultacji społecznych ... 5**
- 3. Cel badań i metoda badawcza ...12**
- 4. Przebieg badania ...13**
- 5. Obszary zadowolenia – pozytywne doświadczenia uczestników konsultacji społecznych ...15**
- 6. Obszary niezadowolenia – negatywne doświadczenia uczestników konsultacji społecznych ...17**
- 7. Oczekiwania względem procesu konsultacyjnego ...21**
- 8. Wnioski i rekomendacje ...24**
- 9. Załącznik 1. Metryczka uczestnika badania fokusowego ...26**

## **Wprowadzenie**

Poniższy dokument stanowi raport z badań fokusowych dotyczących procesów konsultacyjnych w Krakowie przeprowadzonych przez Fundację Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka dzięki wsparciu finansowemu Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Badanie miało na celu diagnozę opinii na temat procesów konsultacyjnych osób bezpośrednio w nich uczestniczących tj. mieszkańców i urzędników. W wyniku dwóch badań fokusowych przeprowadzonych w okresie wrzesień - październik 2010 zebrano informacje na temat obszarów zadowolenia i niezadowolenia uczestników konsultacji oraz ich oczekiwań odnośnie procesów konsultacyjnych. Wypracowano także rekomendacje mające służyć doskonaleniu mechanizmów konsultacyjnych w Krakowie.

Badania zostały przeprowadzone jako kontynuacja monitoringu konsultacji społecznych rozpoczętego w ramach Projektu Społecznego 2012, prowadzonego przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego przy pomocy organizacji pozarządowych w wybranych miejscowościach kraju. Monitoring wykazał interesujące różnice w postrzeganiu procesu konsultacji między urzędnikami a mieszkańcami, co skłoniło badaczy do przyjrzenia się bliżej temu zjawisku poprzez badanie jakościowe w celu określenia różnic i punktów zbieżnych w poglądach i oczekiwaniach w stosunku do procesu konsultacyjnego, a także wskazaniu obszarów które najbardziej wymagają dopracowania. Wynika to z przekonania, że tak ważny kanał komunikacji jakim są konsultacje społeczne nie może być sprawnie realizowany w atmosferze wzajemnych podejrzeń i antagonizmów, potrzebna jest przejrzystość i współpraca wszystkich zaangażowanych stron i podmiotów.

## **Ramy prawne przeprowadzania konsultacji społecznych**

Właściwie przeprowadzone konsultacje są istotnym narzędziem włączania mieszkańców w procesy rządzenia. Mimo toczącej się na ten temat debaty publicznej, konsultacje społeczne nie są dla władz prawnie wiążące, stanowią jedynie (albo aż) informację o poglądach części bardziej zaangażowanych w sprawę obywateli na temat konsultowanej sprawy. Procesy konsultowania w Polsce podlegają różnym regulacjom, krajowym, jak i lokalnym.

### **Prawo krajowe**

W Polsce nie ma jednej ustawy regulującej kwestię konsultacji społecznych, ramy prawne prowadzenia konsultacji wynikają z przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej, a także przepisów dotyczących obowiązku konsultowania w poszczególnych sytuacjach, umieszczonych w różnych ustawach.

Najważniejszą podstawą prawną prawa dostępu do informacji są przepisy Konstytucji RP:

*Art 61:* „Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”.

*Art 74:* „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”

Przepisy te zostały rozwinięte w ustawach z dnia 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup>, z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i ustawie z dnia 27 kwietnia 2001r. prawo ochrony środowiska. Ustawa o dostępie do informacji publicznej narzuca instytucjom publicznym obowiązek prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej, który jest mechanizmem aktywnego informowania obywateli o działaniach publicznych, a także tryb wnioskowy dostępu do informacji publicznej.

Regulacje dotyczące obowiązku konsultacji z mieszkańcami w konkretnych przypadkach wprowadza art. 4 i art 5a ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup>, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

<sup>1</sup> Dz U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 z późn zm

<sup>2</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591

<sup>3</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn zm.

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>4</sup> a także ustawa prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>.

Zgodnie z nimi, konsultacje są obowiązkowe w przypadku zmian granic terytorialnych gminy, sołectwa lub dzielnicy a także w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy (niedookreślonych bliżej, tryb i zasady przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami ma określać uchwała rady gminy, zgodnie z orzecznictwem WSA w Gliwicach<sup>6</sup> ewentualnie statut gminy), w toku opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego, a także w przypadku inwestycji o znacznym stopniu oddziaływania na środowisko.

Nowe przepisy o konsultacjach wprowadza nowelizacja ustawy z dnia 22 stycznia 2010 do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która nakreśla szerokie ramy współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w tym określa zasady tworzenia rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i tworzenie rad pożytku publicznego. W ramach współpracy z organizacjami art 5 ust. 2 pkt 3 i 4 nakłada na organy administracji publicznej obowiązek:

- konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami mogącymi prowadzić działalność pożytku publicznego projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego.

Zaś art. 5a i 5b nakłada obowiązek konsultowania programów współpracy przed ich zatwierdzeniem z organizacjami pozarządowymi, z tym zastrzeżeniem że jednostki samorządu terytorialnego muszą posiadać taki program, a organy administracji rządowej mogą.

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227

<sup>5</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 62 z późn zm.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3.09.2009 r.; IV SA/GI 427/09

## **Prawo lokalne**

Pierwszym aktem prawa lokalnego, w jakim można oczekiwać uregulowań dotyczących informowania i konsultacji społecznych, jest statut. W tym zakresie regulacja krakowska jest zaskakująco uboga. **Statut Miasta Krakowa**<sup>7</sup> przewiduje konsultacje społeczne tylko w przypadku podjęcia przez Radę z własnej inicjatywy uchwały o utworzeniu, podziale i likwidacji dzielnic (§ 73 ust. 1 Statutu). Zasady i tryb takich konsultacji ma ustalić Rada w ramach odrębnej uchwały (§ 73 ust. 4 Statutu). W zakresie informowania Statut potwierdza tylko obywatelskie prawo do informacji i dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych (§ 8a ust. 5 Statutu). Można się zastanawiać, dlaczego Statut nie odnosi się szerzej do omawianej problematyki, wskazując choćby na minimalne standardy i ramy proceduralne. Niezależnie od tego, odpowiednie regulacje można znaleźć w szczegółowych uchwałach, jakkolwiek powstałych dość niedawno.

Gmina Miejska Kraków uregulowała kwestię konsultacji społecznych za pomocą kilku aktów prawnych. Pierwszym z nich jest **Uchwała Nr XIX/249/07 Rady Miasta** z dnia 29 sierpnia 2007 r.<sup>8</sup> Powołując się na Ustawę o samorządzie gminnym wyznacza ona kierunki działania Prezydenta Miasta Krakowa, polegające na przygotowaniu dla Rady projektu uchwały, regulującej zasady i tryb prowadzenia konsultacji. Zgodnie z załącznikiem, projekt miał zawierać: katalog inwestycji miejskich, dla których przeprowadzanie konsultacji jest obowiązkowe, kompleksowy mechanizm przeprowadzania konsultacji, stworzenie Oferty Rekompensacyjnej, której celem jest łagodzenie protestów, określenie konkretnych instrumentów prowadzenia konsultacji i określenie partnerów i trybu współpracy.

W wyniku tej uchwały Rada Miasta wydała 23 kwietnia 2008 r. kolejną, **Nr XLI/502/08**<sup>9</sup>, regulującą zasady i tryb przeprowadzania konsultacji na terenie gminy. Akt ten powołuje się na troskę o rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wdrażanie idei wspólnoty samorządowej. Dla ich realizacji określa cele, uczestników, procedurę inicjowania, formy i zakres konsultacji społecznych. Reguluje także wspomnianą wcześniej Ofertę Kompensacyjną, a także kwestię miejskich katalogów inwestycji.

Ogólnymi celami uchwały są: tworzenie płaszczyzny współuczestnictwa i zaangażowania mieszkańców, pozyskiwanie ich przychylności dla inwestycji i projektów miejskich oraz kształtowanie wśród mieszkańców postaw współodpowiedzialności za rozwój

<sup>7</sup> Tekst ujednolicony: [http://www.bip.krakow.pl/inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=21510](http://www.bip.krakow.pl/inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=21510)

<sup>8</sup> [http://www.bip.krakow.pl/inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=35685](http://www.bip.krakow.pl/inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=35685)

<sup>9</sup> [http://www.bip.krakow.pl/inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=39583](http://www.bip.krakow.pl/inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=39583)

miasta. Uchwała, by to osiągnąć, stawia cele bardziej szczegółowe: informowanie o inwestycjach i projektach oraz ich skutkach, promowanie zaplanowanych rozwiązań, monitorowanie i pozyskiwanie opinii mieszkańców miasta, zbieranie propozycji rozwiązań i wreszcie tworzenie Oferty Kompensacyjnej.

W konsultacjach uczestnikami są nie tylko mieszkańcy obszaru lokalizacji inwestycji i bezpośrednio sąsiadujących oraz objętych jej wpływem, ale mogą być także spółdzielnie mieszkaniowe, NGOs, społeczności parafialne i związki wyznaniowe, Rady i zarządy dzielnic, Rada Miasta i inwestor.

Inicjatywę uruchomienia konsultacji może podjąć Prezydent Miasta za pomocą zarządzenia, Rada Miasta - uchwałą, albo grupa co najmniej 2000 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach samorządowych, składających wniosek do Prezydenta Miasta. Należy przy tym zaznaczyć, że do tej pory nie znalazło zastosowanie uruchomienie konsultacji na wniosek mieszkańców.

Co do zakresu, konsultacje na podstawie Uchwały dzielą się na **pełne**, tj. dialog społeczny, działania informacyjne i promocyjne, i **ograniczone**, tj. tylko działania informacyjne. Podział ten koresponduje z istnieniem dwóch katalogów inwestycji miejskich: Wstępnego Katalogu Inwestycji Miejskich (WKIM) i Katalogu Inwestycji Miejskich (KIM). Jak stanowi Uchwała, WKIM tworzony jest corocznie na podstawie Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (WPI) oraz budżetu. Katalog Wstępny podlega więc konsultacjom ograniczonym i badaniom społecznym w celu pozyskania przez miasto informacji o nastawieniu społecznym, zwłaszcza projektach uznanych przez mieszkańców za kontrowersyjne. Takie inwestycje trafiają następnie do KIM i podlegają konsultacjom pełnym.

Jeśli chodzi o formę prowadzenia konsultacji, to konsultacje ograniczone prowadzone są za pomocą środków wymienionych w § 6 omawianej Uchwały, który formułuje katalog otwarty: platformę internetową, media interaktywne, publikacje w prasie lokalnej i inserty do niej, materiały informacyjne w formie *direct mailing*, publikacje własne Urzędu Miasta. Konsultacje pełne prowadzone są z kolei "z wykorzystaniem wszelkich dostępnych instrumentów dialogu społecznego (...), promocji, reklamy (...) i *public relations*, których wybór dokonywany będzie zgodnie z obecnym stanem wiedzy i praktyką w tej dziedzinie".

Ostatnim elementem jest Oferta Kompensacyjna, tworzona w przypadku inwestycji najbardziej negatywnie odbieranych, adresowana wyłącznie do mieszkańców obszaru położenia inwestycji. Jej przedmiotem mogą być, zgodnie z Uchwałą, działania lub



inwestycje lokalizowane na tym obszarze, mające na celu poprawę jakości przestrzeni publicznej i jakości życia.

Uchwała zobowiązuje także Prezydenta Miasta do przedstawienia Radzie raportu końcowego z konsultacji i propozycji przyjęcia ich wyników do realizacji w ciągu trzech miesięcy od zakończenia. Po przedstawieniu Radzie raporty zostają podane do publicznej wiadomości. Ostatni ustęp tego paragrafu stanowi też bardzo ważną kwestię. Mianowicie koszty konsultacji są pokrywane przez jednostkę odpowiedzialną za realizację danej inwestycji lub projektu. Natomiast powstałe koszty udziału ekspertów z dziedziny dialogu społecznego pokrywa Wydział Strategii i Rozwoju Miasta.

**Uchwała Nr XLI/502/08** Rady Miasta stanowi trzon regulacji konsultacji społecznych w Gminie Miejskiej Kraków. W związku z jej treścią Prezydent Miasta wydał **Zarządzenie Nr 1955/2008** z dnia 08 października 2008 r<sup>10</sup>. i zmieniające je **334/2009** z dnia 25 lutego 2009 r<sup>11</sup>. Pierwsze z nich powołuje Komitet Sterujący ds. Konsultacji Społecznych. Do jego zadań należy akceptacja WKIM, opracowanie projektu KIM, przekazanie Prezydentowi końcowego raportu z konsultacji wraz z propozycjami przyjęcia ich wyników, a także rekomendacja projektu uchwały dotyczącej Oferty Kompensacyjnej. Warto dodać, że projekt KIM ma uwzględniać wyniki badań społecznych w powiązaniu ze znaczeniem inwestycji dla rozwoju miasta i jej wpływem na dany obszar. Projekt ten musi zostać przedstawiony Prezydentowi w ciągu miesiąca od otrzymania wyników konsultacji WKIM. Zarządzenie zmieniające modyfikuje skład Komitetu poprzez zmianę jednego z urzędników i kooptację "przedstawiciela strony społecznej", Michała Daszczyszaka, który w chwili wydawania Zarządzenia reprezentował Polski Klub Ekologiczny Okręg Małopolska<sup>12</sup>.

Kolejne **Zarządzenie** Prezydenta Miasta o charakterze wykonawczym do Uchwały XLI/502/08 nosi numer **1079/2009** z dnia 20 maja 2009 r.<sup>13</sup> i czyni Wydział Strategii i Rozwoju Miasta Urzędu Miasta Krakowa odpowiedzialnym za koordynację konsultacji społecznych, prowadzonych przez poszczególne komórki organizacyjne UMK i miejskie jednostki organizacyjne. Jednocześnie §1 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuje Kierujących tymi komórkami do prowadzenia konsultacji w sprawach prowadzonych przez nie projektów

<sup>10</sup> [http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp\\_1955\\_08.pdf](http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp_1955_08.pdf)

<sup>11</sup> [http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp\\_334\\_09.pdf](http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp_334_09.pdf)

<sup>12</sup> Wersja HTML protokołu z I spotkania zespołu ds. zasad konsultacji społecznych:

<http://209.85.135.132/search?>

[q=cache:6ZhGYukrzXUJ:www.dialogspoleczny.krakow.pl/files/objects/36/35/PROTOK%20-%20Rafa%20Garpel%2017%2010%20\(2\).doc+micha%20+daszczyszak+krak%20B3w&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=opera](http://www.dialogspoleczny.krakow.pl/files/objects/36/35/PROTOK%20-%20Rafa%20Garpel%2017%2010%20(2).doc+micha%20+daszczyszak+krak%20B3w&cd=3&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=opera)

<sup>13</sup> [http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp\\_1079\\_09.pdf](http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp_1079_09.pdf)

i inwestycji. Do kompetencji WSiRM należy opracowanie WKIM w terminie do 31dni od momentu przyjęcia budżetu oraz WPI na dany rok.

Zarządzenie nakłada na komórki UMK także obowiązki informacyjne wobec Wydziału Strategii i Rozwoju Miasta: przekazywania i aktualizacji informacji niezbędnych dla opracowania WKIM, wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za kontakt z Wydziałem Strategii i Rozwoju Miasta i informowanie o planowanych i realizowanych inwestycjach i projektach, przebiegu konsultacji, przekazanie raportu końcowego, monitorowanie i sygnalizowanie ewentualnych konfliktów społecznych oraz udzielanie odpowiedzi na pytania mieszkańców zadawane w formie elektronicznej.

Odwołując się do treści Uchwały Nr XLI/502/08, Zarządzenie reguluje dalej obowiązki Wydziału Strategii i Rozwoju Miasta oraz Komitetu Sterującego ds. Inwestycji Społecznych w zakresie przekazywania informacji, opiniowania i tworzenia KIM. Co istotne, w opisie konsultacji ograniczonych pojawia się miejski serwis poświęcony dialogowi społecznemu, zlokalizowany pod adresem <http://dialogspoleczny.krakow.pl>. Przygotowany on jest nie tylko jako narzędzie informacyjne, ale także pozwala na dwukierunkową wymianę informacji za pomocą forum dyskusyjnego i formularza kontaktowego.

Załącznikiem do w.w. Zarządzenia jest **Wspólne Stanowisko Zespołu ds. Zasad Konsultacji Społecznych** w Związku z Lokowaniem Inwestycji Uciążliwych dla Otoczenia, Działającego w Ramach Społecznego Forum Konsultacyjnego z dnia 28 listopada 2008<sup>14</sup>. Deklaruje ono przygotowanie oraz udostępnienie na bieżąco aktualizowanej "mapy planowanych inwestycji miejskich na terenie Krakowa". W "*wybranych przypadkach*" konsultacje mają być poprzedzone analizą wieloczynnikową (kryteria techniczne, ekonomiczne, przyrodnicze i społeczno-polityczne) oraz analizą SWOT. Wyniki tych analiz byłyby udostępniane publicznie "*na życzenie opinii publicznej*". Wspólne Stanowisko sugeruje także rozszerzenie kręgu uczestników konsultacji w stosunku do Uchwały XLI/502/08 o UMK i przedstawicieli nauki. Sugeruje także uzupełnienie wymienionych w Uchwale narzędzi konsultacji społecznych o indywidualny wywiad pogłębiony, spotkania z mieszkańcami i zogniskowany wywiad grupowy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach (niestety bliżej niesprecyzowanych).

Inna formą konsultacji społecznych prowadzonych przez Biuro Planowania Przestrzennego jest dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu,

---

<sup>14</sup> [http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp\\_1079\\_1\\_09.pdf](http://www.bip.krakow.pl/wladze/zarzadzenia/pliki/zp_1079_1_09.pdf)

która przeprowadzana jest w ramach procedury planistycznej regulowanej zapisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>.

Nałożony ustawą o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.<sup>16</sup> obowiązek powszechnego udostępniania informacji publicznej, Kraków spełnia przede wszystkim przez główny publikator teleinformatyczny, tj. Biuletyn Informacji Publicznej <http://www.bip.krakow.pl/>. Dzięki serwisowi, Miasto zapewnia dostęp do informacji dot. działalności władz samorządu krakowskiego (m.in. organów władzy; prawa lokalnego; struktury i funkcjonowania UMK, finansów i mienia i majątku Miasta; polityk władz oraz planów). Zasady i tryb publikowania w BIP zostały określone w **Zarządzeniu nr 1386/2006** Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2006r. Osoby odpowiedzialne za BIP MK to 2 redaktorów, 1 administrator oraz 1 koordynator ds. BIP miejskich jednostek organizacyjnych. Funkcjonują oni w ramach Referatu Systemów Informacyjnych Wydziału Organizacji i Nadzoru UMK. Za informacje publikowane na stronach BIP odpowiadają redaktorzy i administratorzy w poszczególnych MJO. O tym ile osób odwiedza strony Biuletynu można się przekonać dzięki udostępnionemu zestawieniu "Statystyki"<sup>17</sup>.

Na stronach BIPu informacje na temat konsultacji społecznych są publikowane w działach "Komunikacja społeczna"; "Ogłoszenia i Komunikaty" oraz na specjalnie dedykowanych stronach: Informacja o środowisku; Postępowania w architekturze; Planowanie przestrzenne; Komunikaty dla Przedsiębiorców.

Bardzo dobrą praktyką w Krakowie jest udostępnianie informacji również za pośrednictwem Internetowego Dziennika Zapytań (IDZ)<sup>18</sup>, w sprawach związanych z funkcjonowaniem Urzędu Miasta Krakowa, ograniczając okres oczekiwania na odpowiedź do 7 dni.

---

<sup>15</sup> DZ.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr. 112 poz. 1198 z późn. zmian.

<sup>17</sup> [http://www.bip.krakow.pl/?sub\\_dok\\_id=725](http://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=725)

<sup>18</sup> Szczegółowe informacje czym jest Internetowy Dziennik Zapytań: [https://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=24588](https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=24588)

### **Cel badań i metoda badawcza**

Badanie miało na celu zebranie opinii osób zaangażowanych w procesy konsultacyjne na temat prowadzonych w Krakowie konsultacji. Uwzględniona została w nich zarówno perspektywa mieszkańców uczestniczących w spotkaniach konsultacyjnych, jak i urzędników. Za konsultacje społeczne uznano w badaniu działania zmierzające do zwiększenia partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji, jak przeprowadzanie debaty i zbieranie opinii, ale także – ze względu na funkcjonujące potoczne rozumienie tego określenia – procesy obejmujące również informowanie.

W badaniu uwzględniono cztery cele szczegółowe i odpowiadające im zagadnienia tematyczne. Pierwszy cel stanowiło określenie tych aspektów prowadzonych konsultacji, które budzą zadowolenie wśród uczestników – zarówno mieszkańców Krakowa jak i przedstawicieli administracji. Drugi cel stanowiło określenie obszarów niezadowolenia uczestników konsultacji, a także ich przyczyn. Trzeci cel związany był z określeniem oczekiwań odnośnie procesów konsultacyjnych realizowanych w Krakowie. Czwarty cel obejmował stworzenie rekomendacji umożliwiających doskonalenie procesów uspołeczniania podejmowanych w mieście decyzji.

W badaniu wykorzystano metodologię jakościową – zogniskowane wywiady grupowe umożliwiające pogłębione poznanie przyczyn zadowolenia i niezadowolenia mieszkańców i urzędników z prowadzonych konsultacji. Mając na względzie ograniczenia wynikające z zastosowanej metody jakościowej należy pamiętać, że wniosków z badań nie należy generalizować na populację wszystkich mieszkańców czy przedstawicieli administracji. Prezentowane opinie nie są bowiem reprezentatywne, stanowią natomiast podstawę do zrozumienia z jakimi reakcjami spotykają się prowadzone konsultacje, z czego te reakcje wynikają, a także jakie zmiany należy wprowadzić, aby zwiększyć satysfakcję uczestników konsultacji.

## **Przebieg badania**

W badaniu zastosowano dobór celowy kierując się kryterium związanym ze specyfiką badania. Uczestnicy musieli posiadać osobiste doświadczenie uczestniczenia w procesach konsultacyjnych w Krakowie. W przypadku urzędników były to osoby, które z racji wykonywanych obowiązków uczestniczą i/lub organizują procesy konsultacyjne w swoich wydziałach. W przypadku mieszkańców były to osoby, które z własnej inicjatywy uczestniczą w konsultacjach. W grupie fokusowej z uczestnictwem mieszkańców znalazły się także osoby, których działalność zawodowa lub pozazawodowa związana jest z instytucjami zajmującymi się tematyką konsultacji społecznych.

Zmienne demograficzne miały mniejsze znaczenie i nie stanowiły zasadniczego kryterium doboru. Obie grupy były jednak dosyć jednorodne pod względem wieku i wykształcenia. Zastosowany w rekrutacji uczestników wzór metryczki znajduje się w załączniku.

Pierwsze badanie, trwające około 2 godzin odbyło się 9.09.2010 w Krakowie przy ulicy Szpitalnej 38/2. Uczestniczyło w nim siedmiu przedstawicieli mieszkańców, w tym osoby działające w organizacjach pozarządowych aktywnie uczestniczących w procesach konsultacyjnych (Obywatelskie Forum Demokratyczne, Towarzystwo Przyjaciół Ogrodu Doświadczeń, Stowarzyszenie na Rzecz Ochrony i Rozwoju Dębnik, Zielony Zakrzówek, i Krakowskie Stowarzyszenie Przestrzeń-Ludzie-Miasto).

Drugie badanie, trwające około 2 godzin odbyło się 14.10.2010 w Krakowie przy ulicy Szpitalnej 38/2. Uczestniczyło w nim siedmiu przedstawicieli administracji samorządowej z następujących instytucji - Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie, Wydział Inwestycji Urzędu Miasta Krakowa, Wydział Strategii i Rozwoju Miasta Krakowa, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie.

Schemat każdego badania obejmował:

1. *część wprowadzającą* - zawierającą powitanie uczestników, przedstawienie moderatora, tematu dyskusji i informacji organizacyjnych oraz przedstawienie się uczestników

*Opinie mieszkańców i urzędników na temat konsultacji społecznych w Krakowie*

2. *część właściwą* – zawierającą pytania otwarte dotyczące obszarów zadowolenia i niezadowolenia z prowadzonych konsultacji oraz oczekiwań z tym związanych wraz z pytaniami pogłębiającymi

3. *część podsumowującą* – związaną z wyciąganiem konkluzji i rekomendacji na przyszłość

Wywiady prowadzone były wokół głównych zagadnień będących podstawą dyskusji, jednak w sposób elastyczny, umożliwiając dostosowanie formy pytań i ich kolejności do celów badania i dynamiki zachodzącej w grupie.

### **Obszary zadowolenia – pozytywne doświadczenia uczestników konsultacji społecznych**

Uczestnicy badania (zarówno przedstawiciele strony obywatelskiej jak i przedstawiciele administracji) poproszeni zostali o wskazanie tego, co budzi ich zadowolenie w konsultacjach społecznych w Krakowie, w których mieli okazję uczestniczyć. Podana instrukcja stymulować miała odwołanie się do własnych, osobistych doświadczeń poprzez polecenie przywołania w pamięci kilku ostatnich konsultacji, w których badani wzięli udział.

Zarówno urzędnicy jak i mieszkańcy podkreślili zainteresowanie i **zaangażowanie podmiotów** uczestniczących w procesie konsultacyjnym. Poza tym zwrócili oni uwagę na różne aspekty procesu konsultacyjnego. Te dwie perspektywy – w pierwszej kolejności opinie przedstawicieli mieszkańców, w drugiej przedstawicieli urzędników przedstawione zostaną poniżej.

Obok pozytywnego odbioru zaangażowania uczestników mieszkańcy wymienili także **udane przykłady technicznej strony organizacji** konsultacji. Wśród nich znalazły się takie aspekty jak obecność profesjonalnego, neutralnego moderatora prowadzącego spotkanie konsultacyjne, neutralność miejsca spotkania i komfortowa sala. Ważne znaczenie miał także dogodny termin konsultacji (tj. późne popołudnie, około godz. 17.00 dla osób pracujących) i miejsce (łatwy dostęp za pomocą zróżnicowanych środków komunikacji tj. obecność miejsc parkingowych dla samochodów, bliskość przystanku komunikacji miejskiej). Pozytywne reakcje uczestników konsultacji wzbudziła także obecność pomocy wizualnych – makiet czy planów dostosowanych do odbiorców bez specjalistycznego wykształcenia, pozwalających zdobyć rozeznanie osobom nie posiadającym wiedzy eksperckiej z wybranego zagadnienia będącego przedmiotem konsultacji. Mieszkańcy zadowoleni byli z przykładów wczesnego informowania o planowanym spotkaniu. Za optymalną sytuację uznali otrzymanie informacji o spotkaniu z 2 tygodniowym wyprzedzeniem. Docenili także informowanie ich za pomocą wielu kanałów (takich jak ulotka, strona internetowa, gazeta czy informacja bezpośrednia). Zadowolenie wzbudziło informowanie o przedmiocie konsultacji (wcześniej przygotowane *dossier*), a także pisemne przygotowanie konkluzji po spotkaniu i rozesłanie jej do uczestników konsultacji. Pisemna informacja zwrotna zawierała dane formalne, jak również zapis stanowisk uczestników i wypracowanych wniosków, a także konkluzje merytoryczne.

Przedstawiciele mieszkańców zwrócili także uwagę na przebieg spotkania - w szczególności pozytywnie odebrali formalne przedstawienie uczestników konsultacji, a także zapewnienie obecności na spotkaniu osób reprezentujących zróżnicowane stanowiska.

Z kolei biorący udział w badaniu urzędnicy pozytywnie ocenili funkcjonowanie serwisu Dialog Społeczny ([www.dialogspoleczny.krakow.pl](http://www.dialogspoleczny.krakow.pl)), będącym **narzędziem** umożliwiającym informowanie o odbywających się konsultacjach społecznych i ich efektach, a także prowadzenie internetowych konsultacji. Uczestnicy badania wyrazili swoje zadowolenie ze wsparcia jakie daje im ta platforma komunikacji umożliwiając publikowanie informacji przez różne wydziały i integrację informacji na temat odbywających się w mieście konsultacji. Wysoko oceniony został przez nich także **poziom poziom przygotowania merytorycznego uczestników** konsultacji – zarówno ze strony obywatelskiej i organizacji pozarządowych, jak i specjalistów zapraszanych ze strony urzędu.

Zadowolenie uczestników badania wzbudziło także tworzenie podczas konsultacji społecznych **przestrzeni do wymiany poglądów**. Potrafili oni znaleźć przykłady wskazujące na to, że zaangażowanie mieszkańców i zaznajomienie się z różnymi opiniami podczas procesu konsultacyjnego pomogło między innymi w tworzeniu dokumentów programowych czy też umożliwiło stworzenie obowiązujących w urzędzie, zatwierdzonych przez prezydenta procedur. Działania te dały również początek konsolidacji środowisk, a także tworzeniu się nowych inicjatyw społecznych, prowadzących w kierunku rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Pracownicy administracji zaobserwowali też zmianę w ewolucji własnych postaw w stosunku do procesu konsultacyjnego – od postawy niechętniej wynikającej z obawy przed zahamowaniem procesu inwestycyjnego, poprzez nastawienie na wypełnianie obowiązku związanego z prowadzeniem konsultacji, aż do rozwoju poczucia sensu konsultacji. Ilustruje to poniższa wypowiedź:

*„Teraz coraz więcej jest takiego odczucia, że to trzeba uwzględnić w harmonogramie, żeby poświęcić na to odpowiedni czas, żeby to nie było za wcześnie, nie było za późno. Urzędnicy widzą, że ludzie, którzy mieszkają na danym terenie wiedzą więcej niż projektant czy urzędnik i że konsultacja nie jest pro forma, że rzeczywiście dużo się dowiadują i że projektanci mają poczucie odpowiedzialności. Nie projektuje się na papierze w zamkniętym świecie, tylko to jest dla ludzi. Ważne jest co ludzie na to powiedzą. To jest większy kontakt z rzeczywistością.”*



### **Obszary niezadowolenia – negatywne doświadczenia uczestników konsultacji społecznych**

Uczestnicy badania (zarówno przedstawiciele strony obywatelskiej jak i przedstawiciele administracji) poproszeni zostali również o wskazanie tego, co budzi ich niezadowolenie w konsultacjach społecznych w Krakowie, w których mieli okazję uczestniczyć. Analogicznie jak w przypadku obszarów zadowolenia, odwoływano się do osobistych doświadczeń uczestników w procesie konsultacyjnym.

Zarówno przedstawiciele mieszkańców, jak i urzędników wyrazili zastrzeżenia odnośnie **umiejscowienia procesu konsultacyjnego w czasie**. Obie grupy wyraziły pogląd, że konsultowanie odbywa się na zbyt późnym etapie, w związku z czym konsultacja dotyczy sposobu realizacji projektu zamiast jego podstawowych założeń. Ilustruje to poniższa wypowiedź:

*„Środowisko pozarządowe mówi: ale my nie chcemy konsultować projektu, dokumentu. My chcemy konsultować założenia do projektu, dokumentu, a potem dopiero projekt.”*

Szczególnie mocno fakt ten podkreślała grupa przedstawicieli mieszkańców. Stwierdzenie to nie odnosi się do wszystkich procesów konsultacyjnych. W grupie urzędników przytaczano przykłady konsultowania projektu na bardzo wczesnym jego etapie (np. wypracowanie funkcji przestrzeni miejskiej i jej rewitalizacji rozpoczynające się od wspólnego opracowaniem regulaminu konkursu na koncepcję miejsca), jednak takie działania są zdecydowanie rzadsze. Późne konsultowanie skutkuje w opinii uczestników badania brakiem rzeczywistego udziału w procesach decyzyjnych i konsultacjami „*pro forma*” tj. brakiem uwzględniania efektów konsultacji w późniejszym etapie. Sytuacja ta różni się w zależności od podmiotów prowadzących konsultacje i jest uwarunkowana licznymi czynnikami. Niektóre z przyczyn, które przedstawione zostały przez przedstawicieli urzędników dotyczą sytuacji prowadzenia obecnie inwestycji, które rozpoczęły się przed wprowadzeniem Uchwały o Konsultacjach Projektów Inwestycji Miejskich a także innych istniejących uwarunkowań prawnych. Jednocześnie podczas badania fokusowego z udziałem urzędników uczestnicy zwrócili uwagę na problem zjawiska odwrotnego do opisywanego

powyżej – czyli konsultowania założeń na wczesnym etapie powstawania projektu. Z doświadczeń urzędników wynika, że zarówno sytuacja konsultacji zbyt późnych, jak i zbyt wczesnych budzić może niezadowolenie uczestników. W przypadku konsultowania założeń problemem może być właśnie brak gotowego projektu, który spotkać się może z negatywną reakcją mieszkańców wyrażoną stwierdzeniem:

*„Państwo przychodzą nieprzygotowani na spotkanie. Państwo nic nie mają do zaprezentowania.”*

Jak więc widać obraz umiejscowienia w czasie procesu konsultacji realizowanych w Krakowie jest niejednorodny. Różne wydziały organizujące konsultacje robią to na odmiennych etapach realizacji projektu. Zarówno późne, jak i wczesne konsultowanie może wiązać się z negatywnymi reakcjami zainteresowanych.

Kolejny aspekt budzący niezadowolenie badanych dotyczy **przygotowania konsultacji, zarówno od strony merytorycznej, jak i technicznej**. Zarówno mieszkańcy, jak i urzędnicy wskazali przykłady konsultacji, w których przygotowanie osób prezentujących projekt nie było wystarczające pod względem znajomości omawianej tematyki, doświadczenia w prowadzeniu konsultacji, jak i osobistego zaangażowania w realizację projektu (tj. osoby nie uczestniczyły w przygotowaniu projektu). Skutkowało to brakiem umiejętności udzielenia odpowiedzi na zadane pytania, jak i brakiem wzięcia osobistej odpowiedzialności za projekt.

Wskazane zostały także braki w zakresie przygotowania konsultacji od strony technicznej takie jak brak moderatora dyskusji, niedostosowanie pomocy wizualnych do odbiorców (rysunki techniczne), zbyt małe w stosunku do ilości osób sale, nieodpowiednie oświetlenie. Jak można zauważyć te same aspekty procesu konsultacyjnego zostały ocenione wcześniej pozytywnie i wymienione wśród tych, które budzą zadowolenie uczestników. Świadczyć to może o dużym zróżnicowaniu sposobu prowadzenia konsultacji w zależności od ich organizatorów i związanych z tym odmiennych doświadczeniach uczestników. Nie obowiązują jednolite standardy prowadzenia konsultacji, a poziom ich przygotowania znacznie się różni pomiędzy jednostkami samorządowymi.

Przedstawiciele urzędników i mieszkańców wskazali także na występujący w niektórych przypadkach krótki czas trwania procesu konsultacyjnego od odbycia spotkania konsultacyjnego do podjęcia decyzji. Za krótki czas zgłaszania uwag i wniosków mieszkańcy

uznali okres 7-dniowy. Taki termin uznali oni za znacznie utrudniający odwołanie się od decyzji i uniemożliwiający mieszkańcom działanie.

Kolejną kwestią poruszaną przez obie badane grupy było **informowanie uczestników o efektach konsultacji, a także wdrażanie wniosków z konsultacji** czyli powiązanie wypracowanych postulatów z dalszym działaniem. Mieszkańcy wyrazili opinię o braku przedstawienia sposobu uwzględnienia przez organizatorów opinii zebranych podczas konsultacji oraz o niedostatecznym komunikowaniu przez organizatorów o wynikach konsultacji. Urzędnicy natomiast wyrazili brak zadowolenia ze stopnia wyciągania konsekwencji z powstałych postulatów, co jest szczególnie problematyczne jeśli wykraczają one poza zakres konsultowanego projektu (np. wąsko zdefiniowanego zakresu inwestycji), a są z nim tematycznie powiązane. Sytuacja ta ma miejsce gdy brakuje procedur określających postępowanie po procesie konsultacyjnym i ewentualne wdrożenie postulatów, szczególnie tych, które wymagają dodatkowych zadań i nakładów finansowych wykraczających poza kompetencje danej jednostki organizacyjnej, która odpowiadała za proces konsultacyjny. Sytuacja ta nie jest jednak jednorodna, w dużej mierze zależy od przedmiotu prowadzonych konsultacji, a także organów je prowadzących. I tak na przykład w przypadku konsultacji dokumentów programowych procent uzgodnionych stanowisk określony został jako wysoki. Niektóre jednostki organizacyjne posiadają wypracowane standardy dotyczące zamknięcia konsultacji, które obejmują - podsumowanie, raport i przekazanie informacji zwrotnej odnośnie tego, co zostało uwzględnione, a co nie wraz z uzasadnieniem powziętych decyzji.

Ponadto uczestnicząca w badaniu strona obywatelska zgłosiła także swoje zastrzeżenia odnośnie braku każdorazowego **zdefiniowania funkcji i celu konsultacji**. Obraz taki nie dotyczy jednak wszystkich prowadzonych konsultacji. Ponownie występują tutaj różnice w zależności od podmiotu prowadzącego konsultacje, o czym świadczy wypowiedź jednej z uczestniczek badania reprezentującej grupę urzędników:

*„Zawsze ustalamy zasady spotkań. Mówimy jak będzie wyglądała dyskusja, jaki jest harmonogram i jaki jest plan spotkania. Mówimy kto jest na spotkaniu obecny jakie są formy komunikacji z nami, i co jest celem spotkania.”*

Uczestnicy badania reprezentujący stronę obywatelską zgłosili także związane z konsultacjami **problemy systemowe** znacznie utrudniające cały proces konsultacyjny takie

jak nie uwzględnianie kontekstu i spójności planowanych przedsięwzięć wynikające między innymi z braku planów zagospodarowania przestrzennego i wizji planistycznej dotyczącej całego miasta.

Zastrzeżenia uczestników konsultacji ze strony obywatelskiej dotyczyły także **sposobu informowania o prowadzonych konsultacjach**. Pojawiły się stwierdzenia dotyczące przypadków późnego informowanie o konsultacjach (np. w dniu odbywania konsultacji), czy późnego przedstawienia dokumentów, co uniemożliwiało zapoznanie się z ich treścią. Sytuacja taka powodowała brak przygotowania merytorycznego mieszkańców i konieczność zaznajamiania się z wiążącymi treściami już w trakcie spotkania. Pojedyncze opinie dotyczyły także braku satysfakcji z serwisu Dialog Społeczny związanej z przewagą komunikacji jednostronnej i brakiem uzyskania odpowiedzi zwrotnej.

Kolejny obszar, w którym przedstawiciele obywateli dostrzegli problem to **sposób prezentowania argumentacji**. Zwrócono uwagę na obecność niedopowiedzeń i niejasności prawnych w dokumentach wykorzystywanych w procesie konsultacyjnym pozostawiających pole do podjęcia decyzji uważanych z punktu widzenia uczestników konsultacji za niekorzystne. Pojawiło się także stwierdzenie dotyczące przedstawiania przez organizatorów argumentów nie uwzględniających zgłaszanych wątpliwości i potrzeb uczestników oraz braku przedstawiania wyników badań oraz dokumentów potwierdzających używane podczas konsultacji argumenty.

### **Oczekiwania względem procesu konsultacyjnego**

Uczestnicy badania zapytani zostali o ich wyobrażenia idealnego procesu konsultacyjnego i oczekiwania względem prowadzonych konsultacji.

Wśród oczekiwań wyrażonych przez obie badane grupy pojawił się postulat **wieloetapowości procesu konsultacyjnego**. Przedstawiciele mieszkańców i organizacji pozarządowych byli zgodni co do tego, że proces konsultacyjny – w zależności od przedmiotu konsultacji - powinien być prowadzony na przestrzeni czasu w postaci kilku spotkań i zaplanowanego czasu pomiędzy nimi, umożliwiającego zapoznanie się z treściami wiążących się z projektem uchwał, ustaw czy dokumentów. Czas pomiędzy kolejnymi spotkaniami miałby więc zapewnić uczestnikom konsultacji proces edukacyjny i lepsze przygotowanie się do konsultacji, a także zwiększyć refleksyjność i świadomość związaną z prezentowanymi stanowiskami.

Z rozłożeniem procesu konsultacyjnego na kilka spotkań wiąże się zapewnienie **optymalnego czasu** na przebieg całego procesu. Przedstawiciele administracji określili ten czas na 2-4 miesiące. Efektem rozciągnięcia procesu konsultacyjnego w czasie jest redukcja napięcia u uczestników jaką obserwowano podczas jednorazowych spotkań, która związana była z obawą przed nieuchronnością podjętych decyzji. Dobrze ilustruje to wypowiedź jednej z urzędniczek:

*„Niektórzy [tj. uczestnicy konsultacji] przychodzą się wykrzyzczyć, dlatego, że się boją. Jeśli konsultacje trwają dwie godziny to strach się kumuluje na spotkaniu. Pojawia się myślenie albo tu załatwimy to, albo nie i wtedy koniec. Wtedy każde kolejne spotkanie i każdy kolejny kontakt - nawet jeżeli to nie jest spotkanie konsultacyjne, ale dodatkowy kontakt telefoniczny czy dyżury powoduje, że te emocje się zupełnie inaczej rozkładają. Jeśli ludzie myślą 'spokojnie, mamy jeszcze 2 miesiące' wiedzą, że nie muszą wszystkiego załatwić na tym jednym konkretnym spotkaniu tylko mogą sobie spokojnie przyjść jeszcze raz, przemyśleć, potem napisać, potem jeszcze drugi raz napisać, trzeci raz napisać, albo jeszcze zadzwonić, zadać pytanie, jeszcze uzyskać dodatkowe informacje i jeszcze zmienić zdanie. (...) Nie ma już emocji.”*

W nawiązaniu do kwestii umiejscowienia procesu konsultacji w czasie idealne konsultacje według uczestniczących w badaniu grup, to takie, które prowadzone są już na

etapie **założeń projektu** i pomysłów, a nie wyłącznie ich realizacji. Uczestnicy konsultacji ze strony obywateli podkreślili oczekiwanie odnośnie **wielowariantowości** diskutowanych rozwiązań. Warto mieć jednak na uwadze zastrzeżenia odnośnie konsultowania na zbyt wczesnym etapie sformułowane w poprzedniej części raportu przez przedstawicieli administracji.

Kolejne oczekiwanie podzielane przez obie uczestniczące w fokusie grupy to odpowiednie **przygotowanie do konsultacji** zarówno po stronie organizatorów, jak i uczestników. Urzędnicy zwrócili uwagę na merytoryczne przygotowanie własnego zespołu uczestniczącego w konsultacjach uzupełnione szczegółową wiedzą z zakresu projektu i odbyte wcześniej rozmowy ze specjalistami czy radnymi. Przedstawiciele obywateli z kolei zwrócili uwagę na własne przygotowanie do konsultacji, któremu pomóc mogłoby odpowiednio przygotowane przez organizatorów **dossier**. Dokumenty zamieszczone w nim powinny w ich opinii zostać przygotowane w języku zrozumiałym dla odbiorcy. Zgodni co do tego, że w *dossier* powinny znaleźć się także materiały spopularyzowane, są także przedstawiciele urzędników. Według nich w *dossier* powinny znaleźć się także wszystkie decyzje administracyjne i zlecone dokumenty z wszystkich etapów prowadzenie projektu umożliwiające kompleksowe zapoznanie się z nim. Partnerzy społeczni wyrazili też oczekiwanie posiadania **dostępu do pełnej dokumentacji przy wykorzystaniu Internetu** zamiast udostępnienia jej do wglądu w określonych godzinach w urzędzie. Podkreślili także potrzebę posiadania **obiektywnych informacji** przygotowanych przez niezależnych ekspertów, zamiast przez specjalistów bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektu. Za ważną kwestię uznali szerokie upowszechnienie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa* wśród mieszkańców mające na celu edukację i zwiększenie świadomości na temat kierunku rozwoju miasta. A także respektowanie *uchwały o szczegółowym sposobie konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji*.

Obie grupy zwróciły uwagę na kwestię decyzyjności uczestników konsultacji i wyraziły oczekiwanie **zaangażowania decydentów** na wczesnych etapach konsultowania projektu. Mieszkańcy podkreślili też rolę udziału w konsultacjach niezależnych ekspertów.

Partnerzy społeczni i pracownicy administracji poruszyli również kwestię postaw uczestników konsultacji umożliwiających współpracę. Wzajemne oczekiwania odnośnie

prezentowanych postaw obejmowały partnerstwo, szacunek i zrozumienie. Aby ich rozwój był możliwy konieczne jest **zbudowanie zaufania** między mieszkańcami a przedstawicielami administracji. O trudnościach w budowaniu relacji opartych na zaufaniu świadczyć może poniższa wypowiedź:

*„My jako społeczeństwo nie jesteśmy przygotowani do prowadzenia konsultacji. Dopiero się tego uczymy i to nie jest kwestia techniczna (przygotowanie, sala, prezentacja, oświetlenie), ale też tego, abyśmy zbudowali sobie wzajemne zaufanie. Ci którzy przychodzą i ci którzy przed nimi stają muszą mieć przekonanie, że obydwie strony mają dobrą wolę, że obie strony są tu po to, żeby coś przedyskutować, żeby było lepiej. Spotykamy się jeszcze jako 2 walczące ze sobą obozy i tego się nie da zmienić w sposób prosty szkoleniami czy od strony PR-owskiej. To jest kwestia budowania zaufania przez jakiś czas. Dialogu między administracją a mieszkańcami.”*

W poprzedniej części raportu dotyczącej obszarów niezadowolenia z obecnej formy prowadzenia konsultacji pojawiła się informacja dotycząca nie satysfakcjonującego - w opinii uczestników fokusa - stopnia informowania uczestników o efektach konsultacji i wdrażania postulatów. Przedstawiciele obywateli i organizacji pozarządowych wyrazili w związku z tym oczekiwanie wyznaczenia spośród prowadzących konsultacje ze strony miasta **osoby odpowiedzialnej za dalszy kontakt** z uczestnikami konsultacji i za wdrożenie postulatów będących ich rezultatem. Idealne konsultacje według nich to takie, po których uczestnicy otrzymywaliby **informację zwrotną** (np. w postaci raportu), a w niej opis stanowisk wyrażanych podczas konsultacji oraz opis wniosków końcowych i podjętych działań.

*„Ważna jest informacja po konsultacyjna, ale taka naprawdę szczegółowa. Nie na zasadzie, że odbyliśmy konsultacje wtedy i wtedy, było tyle osób i powiedzieliśmy o tym. Tylko co z tego wyniknęło - zapis stanowisk i możliwości realizacji i wdrożenia. A jeśli nie jest możliwe wdrożenie to powinno się znaleźć uzasadnienie dlaczego.”*

Podkreślili także konieczność wprowadzenia obowiązującego **standardu jakości** prowadzenia konsultacji określającego kwestie związane z terminem informowania o konsultacjach i terminem odbywania się spotkania, obecnością moderatora, materiałami i zawartością *dossier* a także warunkami związanymi z salą.

## **Wnioski i rekomendacje**

Opinie na temat konsultacji społecznych uczestników badań fokusowych są zróżnicowane. Zarówno strona obywatelska, jak i administracji samorządowej dostrzegają pozytywne i negatywne aspekty prowadzonych w Krakowie konsultacji. Prowadzone konsultacje prezentują różny poziom pod względem przygotowania technicznego i merytorycznego. Niektóre z nich spełniają oczekiwania uczestników, inne znacznie od nich odbiegają. Jedne wydziały prowadzą konsultację z udziałem niezależnego moderatora, i profesjonalnie przygotowanego zespołu konsultacyjnego, w skład którego wchodzi eksperci, inne prowadzą konsultacje bez udziału niezależnych osób moderujących dyskusję oraz bez merytorycznego wsparcia. Brakuje tym samym jednolitego standardu prowadzenia konsultacji stosowanego przez wszystkich organizatorów tego procesu.

Jedną z ważnych kwestii wymagających uwzględnienia w planowaniu procesu uspołeczniania, podkreślaną przez uczestników badania jest wczesne rozpoczęcie konsultacji. Konsultacje prowadzone na etapie realizacji projektu zamiast wcześniejszej dyskusji jego założeń odbierane są jako zbyt późne, tym samym budzą opór mieszkańców i mogą być przyczyną braku zaufania do intencji przyświecających konsultacjom. Z drugiej strony konsultowanie założeń może zostać przez niektóre osoby zrozumiane jako nieprzygotowanie organizatora do zaprezentowania wizji projektu, w związku z czym organizatorzy muszą mieć również to na uwadze. Konsultowanie założeń wymaga uwzględnienia poziomu przygotowania merytorycznego uczestników np. angażowania środowisk profesjonalnych, organizacji pozarządowych które dysponują wiedzą ekspercką z zakresu omawianej tematyki. Proces taki wymaga ponadto uwzględnienia większej ilości czasu oraz wieloetapowości prowadzonych konsultacji.

Kluczową kwestią w prowadzeniu konsultacji z mieszkańcami jest doskonalenie komunikacji, zarówno gdy chodzi o informowanie uczestników o planowanym spotkaniu i jego celach, jak i informowaniu na temat efektów konsultacji i sposobu wdrażania sformułowanych postulatów. Samo wdrażanie sformułowanych przez uczestników konsultacji postulatów jest także obszarem wymagającym doskonalenia i wypracowania procedur postępowania, które na ten moment nie są obecne we wszystkich wydziałach prowadzących



konsultacje. Usprawnienie przepływu informacji pomiędzy organizatorami konsultacji, a mieszkańcami zapewnić może także profesjonalne *dossier*, umożliwiające lepsze przygotowanie uczestników do udziału w dyskusji. Jak wynika z przeprowadzonych badań standard *dossier* powinien zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców uwzględniać informacje przygotowane przez niezależnych specjalistów i ekspertów tematyki, a także zawierać szeroką, kontekstową informację przekazaną w dwóch formach tj. specjalistycznej oraz wersji skróconej i spopularyzowanej.

W związku z wszystkimi powyższymi wnioskami celowe wydaje się zorganizowanie wspólnego procesu edukacyjnego dla wszystkich środowisk tj. urzędników, organizacji pozarządowych i samorządowców prowadzonego przez niezależnych specjalistów, podczas którego wypracowane zostaną standardy prowadzenia konsultacji, a także skonfrontowane zostaną wyobrażenia na ich temat. Wskazane mogło być również wybranie neutralnej instytucji zaufania, która będzie dbała o przestrzeganie standardu podczas odbywających się w mieście procesów konsultacyjnych.

**Załącznik 1. Metryczka uczestnika badania fokusowego**

1. Płeć:

- K
- M

2. Wiek:

- poniżej 20
- 21-30
- 31-40
- 41-50
- 51-60
- powyżej 60

3. Wykształcenie:

- podstawowe
- zawodowe
- średnie
- wyższe

4. Kiedy po raz ostatni uczestniczył/a Pan/i w konsultacjach społecznych?

- w ostatnim miesiącu
- w ostatnim półroczu
- w ostatnim roku
- ponad rok temu

5. Ile razy uczestniczył/a Pan/i w konsultacjach społecznych?

- jeden raz
- 2-5 razy
- 6 i więcej

6. Czy działa Pan/i w organizacji/ firmie zajmującej się tematyką konsultacji społecznych?

- Tak
- Nie

7. Czy z racji swojej pracy zajmuje się Pan/Pani konsultacjami społecznymi?

- Tak
- Nie