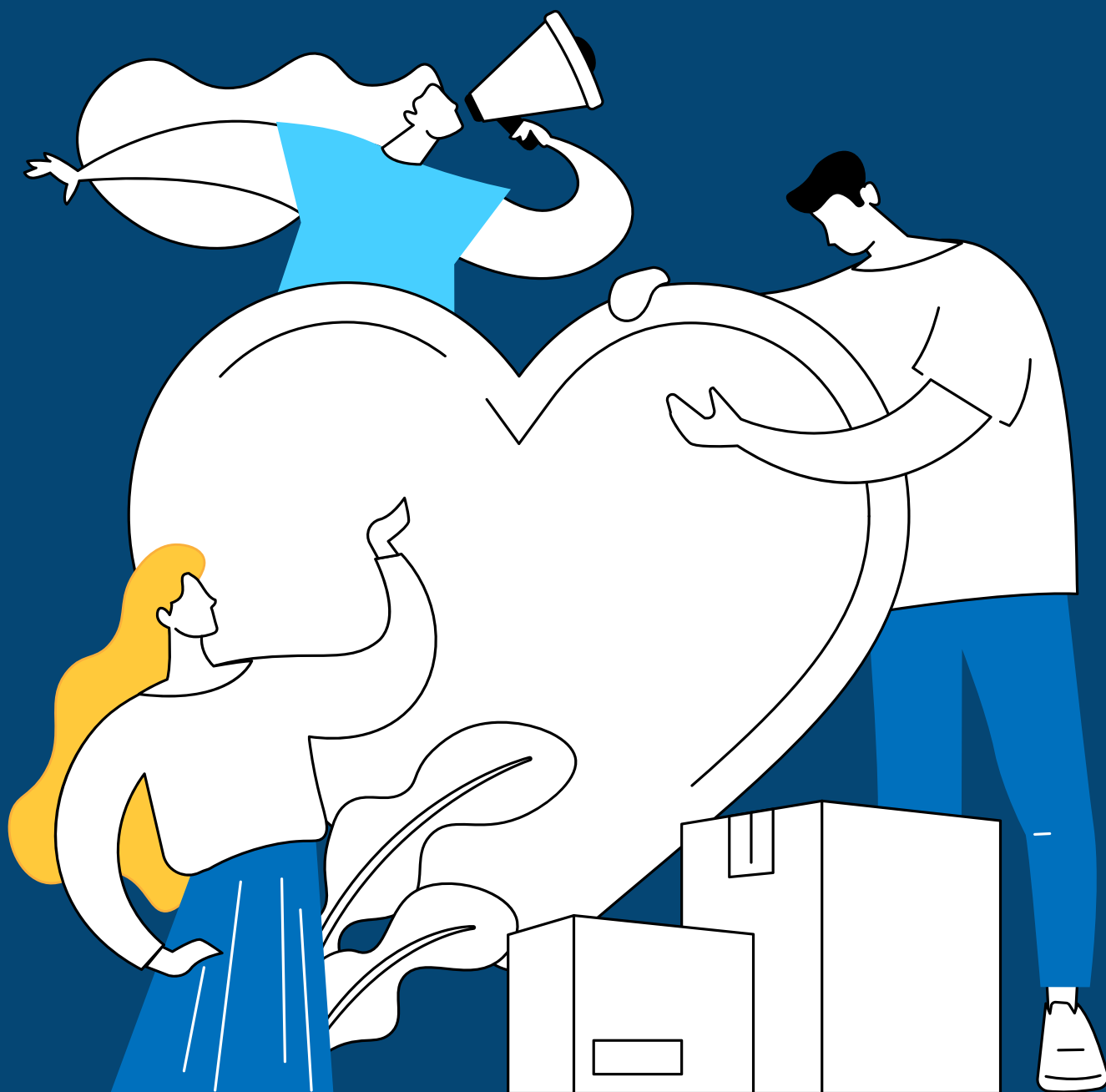


Raport z ewaluacji prowadzenia konsultacji społecznych przez Gminę Miejską Kraków

W OKRESIE OD 1 PAŹDZIERNIKA 2020 R. DO 1 PAŹDZIERNIKA 2022 R.

GRZEGORZ WÓJKOWSKI

Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides



1. Wstęp

Niniejszy raport jest wynikiem ewaluacji procesów konsultacji społecznych w Krakowie realizowanych w okresie od 1 października 2020 r. do 1 października 2022 r. Raport został przygotowany przez Stowarzyszenie Aktywności Obywatelskiej Bona Fides na zlecenie Gminy Miejskiej Kraków.

Przedmiotem raportu jest ocena przebiegu i skutków realizowanych w Krakowie procesów konsultacyjnych na podstawie zebranego przez realizatora zlecenia materiału empirycznego. Niniejszy raport zawiera wnioski z badania oraz rekomendacje dla przyszłych procesów konsultacji społecznych realizowanych w Krakowie.

W raporcie posługujemy się następującymi skrótami:

Uchwała — Uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;

Zarządzenie — Zarządzenie Nr 2049/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 09.08.2019 r. w sprawie określenia podziału kompetencji organizatorów konsultacji społecznych oraz wprowadzenia wzoru wniosków o przeprowadzenie konsultacji i wzoru formularzy konsultacyjnych z późn. zm.;

KO UMK — komórki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa;

MJO — miejskie jednostki organizacyjne;

Urząd — Urząd Miasta Krakowa;

NGO — organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

MPI — oficjalny serwis internetowy Urzędu Miasta Krakowa www.krakow.pl.

2. Metodologia

Badanie zostało zrealizowane metodami jakościowymi, a uzupełnione analizą ilościową wybranych danych. Zastosowano następujące techniki i narzędzia badawcze:

- analiza danych zastanych;
- badanie opinii interesariuszy;
- badanie terenowe.

Analiza danych zastanych objęła następujące źródła:

- ogłoszenia o prowadzonych konsultacjach na portalu www.obywatelski.krakow.pl;
- informacje o zakończonych konsultacjach na portalu www.obywatelski.krakow.pl;
- pozostałe strony internetowe i portale społecznościowe, na których zamieszczano informacje dotyczące konsultacji (m.in. Biuletyn Informacji Publicznej, MPI, serwis <https://ngo.krakow.pl/>, profile Miejskiego Centrum Dialogu: <https://www.facebook.com/dialoguj> i https://www.instagram.com/miejskie_centrum_dialogu/?next=%2F oraz portale społecznościowe urzędu / MJO);
- raporty z zakończonych konsultacji.

W ramach badania opinii interesariuszy wykonano 25 telefonicznych wywiadów osobistych z pracownikami komórek organizacyjnych UMK / MJO odpowiedzialnych merytorycznie za przedmiot konsultacji oraz komórki koordynującej, przedstawicielami Rad Dzielnic, a także przedstawicielami organizacji pozarządowych. W przypadku reprezentantów trzeciego sektora do wywiadów zaproszono wybranych członków IV i V kadencji Krakowskiej Rady Pożytku Publicznego, członków Komisji Dialogu Obywatelskiego oraz przedstawicieli organizacji, które wymienione były w raportach z konsultacji jako ich uczestnicy.

W ramach badania terenowego przeprowadzono obserwację uczestniczącą w trakcie spotkania informacyjnego dla mieszkańców w ramach konsultacji społecznych dotyczących sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w sąsiedztwie doliny rzeki Wilgi i w rejonie ulic Podmokłej i Herberta pn. „Białe Morza”, które odbyło się 5 września 2022 r. w sali widowiskowej Centrum Kultury Podgórze – Centrum Centrum Sztuki Współczesnej Solvay przy ul. Zakopiańskiej 62.

Przytoczone w raporcie wypowiedzi respondentów oznaczono [U], [NGO] i [D], gdzie [U] oznacza przedstawicieli KO UMK i MJO, [D] – przedstawicieli rad dzielnic, a [NGO] – przedstawicieli organizacji pozarządowych.

3. Przepisy regulujące prowadzenie konsultacji społecznych w Krakowie

Konsultacje społeczne w Krakowie – oprócz przepisów ustrojowych, jak art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – realizowane są na podstawie następujących przepisów lokalnych:

- 1)** Uchwała nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 2)** Zarządzenie Nr 2049/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 09.08.2019 r. w sprawie określenia podziału kompetencji organizatorów konsultacji społecznych oraz wprowadzenia wzoru wniosków o przeprowadzenie konsultacji i wzoru formularzy konsultacyjnych;
- 3)** Zarządzenie Nr 987/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23.04.2020 r. zmieniające zarządzenie Nr 2049/2019 w sprawie określenia podziału kompetencji organizatorów konsultacji społecznych oraz wprowadzenia wzoru wniosków o przeprowadzenie konsultacji i wzoru formularzy konsultacyjnych i uchylające Zarządzenie Nr 2138/2011 w sprawie przyjęcia wzoru formularza konsultacji do projektów aktów prawa miejscowego konsultowanych na podstawie uchwały nr XII/135/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z Krakowską Radą Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji oraz opracowania raportu o wynikach konsultacji (ze zm.),

3.1 UCHWAŁA RADY MIASTA KRAKOWA

Uchwała określa m.in.:

- a)** cele i zasady prowadzenia konsultacji społecznych,

- b) formy konsultacji społecznych,
- c) inicjatorów prowadzenia konsultacji społecznych oraz zasady wnioskowania o ich wszczęcie,
- d) tryb przeprowadzania konsultacji społecznych,
- e) informowanie o konsultacjach społecznych,
- f) wymagania dotyczące raportu z konsultacji społecznych.

CELE I ZASADY PROWADZENIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały celem prowadzenia konsultacji społecznych w Krakowie jest „polepszanie jakości współpracy mieszkańców oraz rozwój współpracy NGO z władzami Miasta. Informowanie na wczesnym etapie prac o planowanych przedsięwzięciach i ich efektach oraz zbieranie opinii i propozycji do wykorzystania przy podejmowaniu decyzji dotyczących tych przedsięwzięć, wzmacnianie kapitału społecznego poprzez rozwijanie idei społeczeństwa obywatelskiego.”

W § 3 uchwały wpisano Siedem Zasad Konsultacji, których powstanie jest wynikiem wspólnej pracy przedstawicieli administracji i ekspertów społecznych, którzy na zaproszenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji opracowali standardy, jakie powinny obowiązywać w procesach konsultacyjnych. W skład tych zasad wchodzi w kolejności: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność oraz poszanowanie interesu ogólnego. W podsumowaniu raportu przedstawiona zostanie odpowiedź na pytanie, na ile konsultacje społeczne w Krakowie są zgodne ze standardami wpisanymi do § 3 uchwały.

FORMY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

§ 4 ust. 2 uchwały reguluje, że konsultacje społeczne w Krakowie muszą być prowadzone przy użyciu co najmniej 3 form. Dodatkowo wprowadzono obowiązek, że w każdym procesie konsultacyjnym należy przeprowadzić bądź 1) otwarte, protokołowane spotkania z mieszkańcami w miejscu publicznie dostępnym, w miarę możliwości na obszarze, którego dotyczy dana sprawa bądź 2) prace warsztatowe prowadzone wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami Miasta, mające na celu wypracowanie propozycji rozwiązań dla Miasta.

Poza dwoma wyżej wymienionymi uchwałami wymienia się jeszcze siedem innych form prowadzenia konsultacji. Należy zauważyć, że wśród nich znajduje się panel obywatelski, który jest techniką polegającą na zbieraniu opinii reprezentatywnej grupy osób i wypracowaniu przez nią **wiążących rekomendacji** dla zleceniodawcy panelu w zadanym przez niego temacie. W związku z tym nie jest wskazane, żeby była ona łączona z innymi technikami prowadzenia konsultacji, co powoduje, że w obecnym kształcie uchwały (obowiązek użycia minimum trzech form) nie ma możliwości korzystania z niej.

Kolejną z wymienionych w uchwale form, na którą warto zwrócić uwagę, jest sondaż deliberatywny, który jest chronioną patentem autorską metodą badawczą profesora James S. Fishkina. Badania z wykorzystaniem tej metody można przeprowadzić tylko za zgodą jej twórcy, a w trakcie realizacji powinien być obecny J.S. Fishkin i jego zespół badawczy. To powoduje, że jej użycie jest bardzo kosztowne i raczej jest mało prawdopodobne, żeby została ona użyta podczas prowadzenia procesów konsultacyjnych w Krakowie.

Warto dodać, że uchwała w § 4 ust. 2 pkt 10 dopuszcza korzystanie z innych form, nie wymienionych w poprzednich punktach, jeśli wymaga tego specyfika przedmiotu konsultacji. To bardzo ważny przepis, bo dzięki niemu urzędnicy odpowiedzialni za planowanie konsultacji mają większą elastyczność w doborze technik, tak aby były one jak najbardziej skuteczne i dostosowane do potrzeb określonego procesu konsultacyjnego.

INICJATORZY PROWADZENIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH ORAZ ZASADY WNIOSKOWANIA O ICH WSZCZĘCIE

Zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały inicjatywę w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych posiada Prezydent i Rada Miasta. Ważne jest, że uchwała dopuszcza możliwość wnioskowania do Prezydenta o przeprowadzenie konsultacji przez szeroką grupę podmiotów. Wśród nich wymieniono m.in. mieszkańców (300 osób), organizacje pozarządowe (co najmniej 8 NGO), Rady Dzielnic oraz szerokie grono działających w Krakowie ciał dialogu obywatelskiego (Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Krakowskich Seniorów, Młodzieżowa Rada Miasta Krakowa, Komisje Dialogu Obywatelskiego, Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych).

TRYB PRZEPROWADZANIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Na podstawie § 7 ust. 2 uchwały wszystkie konsultacje społeczne muszą być poprzedzone ogłoszeniem. Uchwała wylicza także punkty, które mają się w nim znaleźć. Wśród nich wymieniono: 1) przedmiot konsultacji; 2) cel i zasięg konsultacji; 3) czas trwania konsultacji; 4) harmonogram konsultacji; 5) formy w jakich zostaną przeprowadzone konsultacje; 6) formularz konsultacji; 7) nazwę komórki organizacyjnej UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za konsultacje wraz z kontaktem telefonicznym i e-mailowym do tej jednostki, oraz informację o dostępności dla osób z niepełnosprawnościami; 8) miejsce i czas, w którym dostępne będą wszystkie informacje dotyczące przedmiotu konsultacji. Tak szeroki wachlarz informacji zawartych w ogłoszeniu zapewnia transparentność całego procesu oraz ułatwia zainteresowanym mieszkańcom i organizacjom pozarządowym uczestnictwo w nim.

W tym samym ustępie uchwała określa minimalny czas trwania konsultacji (21 dni), a także precyzuje konieczność prowadzenia konsultacji, w miarę możliwości technicznych i organizacyjnych, w terminach i formach dogodnych dla mieszkańców i organizacji pozarządowych. Uchwała stanowi także, że „termin zakończenia konsultacji należy wyznaczyć w ten sposób, aby ostatnie 5 dni konsultacji nie odbywało się w dniach ustawowo wolnych

od pracy.” Ten ostatni punkt wydaje się zbyt daleko idący. Zdaniem autorów ewaluacji nie ma uzasadnienia merytorycznego, a może komplikować i sztucznie wydłużać niektóre procesy konsultacyjne, zwłaszcza te, które odbywają się w terminach, gdzie w krótkim okresie występuje kilka dodatkowych dni wolnych od pracy (np. pierwsza połowa listopada, przełom grudnia i stycznia czy okres Świąt Wielkanocnych).

INFORMOWANIE O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH

Zgodnie z uchwałą akcja informacyjna powinna zostać uruchomiona nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji i trwać do ich końca. Jako podstawowe kanały dystrybucji informacji dotyczących konsultacji uchwała wskazuje: Biuletyn Informacji Publicznej, MPI, serwisy internetowe dotyczące konsultacji z mieszkańcami i z organizacjami pozarządowymi, portale społecznościowe Urzędu/ MJO, a także tablice informacyjne Urzędu i Rad Dzielnic.

W § 8 ust. 6 uchwała stanowi, że poza wyżej wymienionymi środkami przekazu, do prowadzenia akcji informacyjnej należy dodatkowo wykorzystać co najmniej cztery spośród niżej wymienionych kanałów:

- 1) ulotki, broszury, foldery;
- 2) plakaty;
- 3) pozostałe materiały promocyjne rozmieszczone w dostępnych, uczęszczanych przez mieszkańców i docelowe grupy miejscach, w tym miejscach użyteczności publicznej, np. szkoły, biblioteki, domy kultury;
- 4) reklama w środkach komunikacji miejskiej;
- 5) ogłoszenia w lokalnych środkach przekazu (m.in.: prasa, radio, telewizja, Internet);
- 6) reklama zewnętrzna: citylighty, billboardy;
- 7) pozostałe formy dostosowane do przedmiotu i przyjętych form konsultacji.

Wydaje się, że przy części konsultacji dotyczących mniejszych lokalnych zagadnień lub projektów aktów prawa miejscowego tak duża liczba kanałów informacyjnych jest niepotrzebna. Korzystanie z nich raczej nie zwiększy zainteresowania procesem konsultacyjnym wśród mieszkańców i organizacji pozarządowych, a wiązać się będzie z wydatkowaniem środków publicznych.

RAPORT Z KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Uchwała stanowi, że wszystkie prowadzone konsultacje społeczne muszą zakończyć się publikacją raportu zawierającego w szczególności następujące elementy:

- 1) informację o komórce organizacyjnej UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za konsultacje;

- 2) informację o przeprowadzonej akcji informacyjnej;
- 3) informację o trybie, zakresie i przebiegu konsultacji;
- 4) zebrane opinie i uwagi mieszkańców i NGO;
- 5) odniesienie się do zebranych opinii i uwag wraz z uzasadnieniem.

Konieczność publikacji raportu z wszystkich przeprowadzonych konsultacji społecznych, a także szeroki zakres informacji, które muszą wchodzić w jego skład, w tym przede wszystkim odniesienie się do zebranych opinii i uwag wraz z uzasadnieniem, nie tylko zapewniają większą transparentność całego procesu, ale także zapewniają jego responsywność, przez którą rozumie się, że każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie (co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych).

W uchwale, w § 8 ust. 3 i 4, znalazły się także terminy publikacji raportu. „Raport z konsultacji w tym sposób rozpatrzenia poszczególnych opinii, wniosków i uwag ogłasza się na stronach [...] w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji.” „W uzasadnionych przypadkach, wymagających sporządzenia obszernej dokumentacji lub dodatkowych analiz, termin 30 dni może ulec wydłużeniu, jednak nie więcej niż do 60 dni.” W przypadku mniej skomplikowanych konsultacji, w tym przede wszystkim konsultacji dotyczących projektów aktów prawa miejscowego, zachowanie tych terminów nie powinno stanowić problemu. W Krakowie prowadzi się jednak także wiele konsultacji o znacznie większym zasięgu i stopniu skomplikowania, gdzie mieszkańcy mają wiele postulatów, pytań i wątpliwości. W tym przypadku zmieszczenie się w okresie 30, a nawet 60 dni może być bardzo trudne, a przekroczenie terminów nałożonych uchwałą wiąże się z ryzykiem utraty zaufania do urzędu wśród części osób i podmiotów, które brały udział w konsultacjach.

3.2 ZARZĄDZENIA PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA

Zarządzenie nr 2049/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 sierpnia 2019 r. w sprawie określenia podziału kompetencji organizatorów konsultacji społecznych oraz wprowadzenia wzoru wniosków o przeprowadzenie konsultacji i wzoru formularzy konsultacyjnych oraz zarządzenie nr 987/2020 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające częściowo zarządzenie nr 2049/2019 rozdzielają kompetencje związane z prowadzeniem konsultacji społecznych pomiędzy komórką organizującą i koordynującą konsultacje.

Zgodnie z zarządzeniami do zadań komórki organizacyjnej UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za przedmiot konsultacji należy w szczególności:

- 1) przygotowanie treści ogłoszenia o konsultacjach oraz jego publikacja;
- 2) przygotowanie formularza konsultacyjnego;
- 3) przygotowanie listy lub wskazanie grup interesariuszy konsultacji społecznych;

- 4)** bieżąca współpraca z interesariuszami;
- 5)** zapewnienie udziału pracowników merytorycznych we wszystkich formach konsultacji społecznych;
- 6)** analiza merytoryczna formularzy zebranych podczas prowadzenia konsultacji;
- 7)** przygotowywanie odpowiedzi merytorycznych na wnioski, zapytania, uwagi i komentarze zgłaszane przez mieszkańców i NGO podczas konsultacji;
- 8)** przygotowanie i publikacja raportu z konsultacji.

Do zadań komórki koordynującej konsultacje należy w szczególności:

- 1)** redakcja treści ogłoszenia o konsultacjach;
- 2)** redakcja treści formularza konsultacyjnego;
- 3)** proponowanie form i metod prowadzenia konsultacji;
- 4)** zapewnienie warunków technicznych niezbędnych do organizacji spotkań oraz dyżurów konsultacyjnych;
- 5)** zapewnienie moderatorów na spotkania konsultacyjne;
- 6)** przyjmowanie i weryfikacja formularzy konsultacyjnych;
- 7)** publikacja ogłoszenia o konsultacjach oraz raportu z konsultacji w prowadzonych przez nią serwisach internetowych.

Jak widać system prowadzenia konsultacji społecznych w Krakowie opiera się na dwóch filarach. Pierwszym jest komórka koordynująca konsultacje, w której pracują osoby mające wiedzę i doświadczenie w temacie prowadzenia procesów konsultacyjnych. Drugim są komórki, które posiadają wiedzę merytoryczną w zakresie konsultowanych tematów. Podział kompetencji pomiędzy tymi dwoma komórkami jest klarowny. Wydaje się jednak, że w zakresie zadań komórki koordynującej brakuje kompetencji związanych ze wspieraniem komórek merytorycznych we wskazywaniu grup interesariuszy konsultacji społecznych. Jest to jeden z kluczowych elementów całego procesu, który ma duży wpływ na ostateczną frekwencję mieszkańców i organizacji pozarządowych w konsultacjach. Zostawienie tego zadania jedynie w rękach komórki merytorycznej, która często ma niewielkie doświadczenie w prowadzeniu konsultacji, może utrudniać dotarcie do grup i osób potencjalnie zainteresowanych konsultowanym tematem.

4. Konsultacje społeczne w praktyce

W okresie objętym ewaluacją (od 1 października 2020 r. do 1 października 2022 r.) Urząd Miasta Krakowa organizował łącznie 67 procesów konsultacyjnych. Kilka z nich rozpoczęło się przed 1 października 2020 r., ale ich proces był jeszcze kontynuowany po tej dacie lub odwrotnie, rozpoczęło się przed 1 października 2022 r., ale zakończyło się lub zakończy po tym terminie. Wszystkie w/w procesy konsultacyjne zostały przeanalizowane przez zespół badawczy. Dla celów analizy pogłębionej wybrano jednak dziesięć z nich. Kryterium ich wyboru stanowił okres, w którym się odbywały oraz podstawa prawna ich prowadzenia.

Pięć skierowanych do mieszkańców, prowadzonych było na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 3d ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. W tej grupie znalazły się:

- 1)** Konsultacje zadania pn. Opracowanie wielowariantowej koncepcji zagospodarowania Placu Nowego w Krakowie w zakresie przebudowy chodników, nawierzchni placu, infrastruktury technicznej, elementów małej architektury w ramach zadania Program Budowy Chodników;
- 2)** Konsultacje dotyczące proponowanego zagospodarowania terenu Fortu nr 48 „Batowice” wraz z uwzględnieniem kompleksu przyrodniczo-parkowego;
- 3)** Konsultacje dotyczące zagospodarowania i funkcji budynku pawilonu „Jordanówka” na terenie Parku Jordana;
- 4)** Konsultacje zadania pn. „Budowa drogi łączącej ulicę Dietla z ulicą Wrzesińską”;
- 5)** Konsultacje społeczne dotyczące zagospodarowania I etapu Bulwarów Wiślanych w Krakowie.

W tym przypadku w ramach analizy pogłębionej, poza analizą raportów oraz informacji i ogłoszeń dotyczących konsultacji, przeprowadzono także wywiady z pracownikami jednostek odpowiedzialnych merytorycznie za prowadzenie tych procesów, a także z przedstawicielami rad dzielnic, które brały w nich udział.

Adresatem kolejnych pięciu procesów konsultacyjnych były organizacje pozarządowe, a prowadzono je na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W tej grupie znalazły się:

- 1)** Konsultacje projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustanowienia tytułu „Krakowski Ambasador Wielokulturowości”;
- 2)** Konsultacje społeczne dotyczące Programu Promocji Zatrudnienia i Aktywizacji Zawodowej na lata 2021-2025 /z perspektywą do 2030 roku/ w Gminie Miejskiej Kraków;

- 3) Konsultacje społeczne dotyczące projektów uchwał w sprawie ustanowienia i zniesienia pomników przyrody na terenie miasta Krakowa, które miały miejsce w 2021 r.;
- 4) Konsultacje projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Gminy Miejskiej Kraków na lata 2021-2027;
- 5) Konsultacje dotyczące projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji Kraków.

W tym przypadku w ramach analizy pogłębionej, poza analizą raportów oraz informacji i ogłoszeń dotyczących konsultacji, przeprowadzono także wywiady z ich uczestnikami (jeśli było to możliwe) lub z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających aktywnie w obszarze poddanym konsultacjom społecznym.

4.1 AKCJA INFORMACYJNA

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, uchwała stanowi, że „podstawowymi kanałami dystrybucji informacji są: Biuletyn Informacji Publicznej, MPI, serwis internetowy dot. konsultacji z mieszkańcami oraz serwis internetowy dot. konsultacji z NGO, portale społecznościowe UMK / MJO, tablice informacyjne Urzędu oraz rad dzielnic.” Na podstawie przeprowadzonej pogłębionej analizy dziesięciu procesów konsultacyjnych, a także analizy przytoczonych powyżej serwisów internetowych i portali społecznościowych oraz przeprowadzonych wywiadów można stwierdzić, że standardem jest publikowanie informacji o prowadzonych konsultacjach na stronie www.obywatelski.krakow.pl, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na profilach Miejskiego Centrum Dialogu na Facebooku i na Instagramie.

Pozostałe portale i serwisy wykorzystywane są w zależności od potrzeby i tematu prowadzonych konsultacji społecznych. Przykładowo konsultacje społeczne projektów aktów prawa miejscowego, których adresatem są organizacje pozarządowe, publikowane są na stronie www.ngo.krakow.pl, a w przypadku konsultacji odbywających się w określonych dzielnicach informacje na ich temat zawsze trafiają do odpowiednich rad dzielnic. Podobna sytuacja ma miejsce ze stronami internetowymi oraz portalami społecznościowymi miejskich jednostek organizacyjnych, na których umieszczane są informacje dotyczące procesów konsultacyjnych, w których są one wyznaczone jako jednostki merytoryczne.

Wyjątkiem jest portal www.krakow.pl, który jest oficjalnym serwisem internetowym Miasta i który zgodnie z uchwałą powinien być podstawowym kanałem dystrybucji informacji dotyczących prowadzonych konsultacji. Z dziesięciu procesów konsultacyjnych, które poddano analizie pogłębionej, jedynie w dwóch przypadkach informacja o ich prowadzeniu znalazła się na stronie www.krakow.pl.

Kolejnym wymogiem wynikającym z uchwały jest uruchomienie akcji informacyjnej nie później niż na 7 dni przed rozpoczęciem konsultacji. W trakcie bieżącego monitoringu serwisu www.obywatelski.krakow.pl oraz profilu Miejskiego Centrum Dialogu nie zauważono ani jednego przypadku, że ten termin został skrócony. Także w przypadku analizowanych dziesięciu

procesów konsultacyjnych w siedmiu ten termin został dotrzymany, a w pozostałych trzech przypadkach nie można tego stwierdzić, gdyż nie umieszczono tej informacji w raportach.

Zgodnie z § 8 ust. 6 konsultacje społeczne powinny być promowane nie tylko z wykorzystaniem Internetu, ale także co najmniej czterech innych kanałów. Wymogu tego nie spełniły żadne z dziesięciu poddanych pogłębionej analizie konsultacji. W przypadku ośmiu procesów konsultacyjnych (w tym wszystkich pięciu dotyczących projektów aktów prawa miejscowego) do promocji skorzystano jedynie z Internetu. W konsultacjach dotyczących zagospodarowania Placu Nowego w trakcie akcji informacyjnej użyto ulotki i plakaty, a w konsultacjach drogi łączącej ulicę Dietla z ulicą Wrzesińską ulotki.

Ze względów merytorycznych brak promocji z wykorzystaniem kanałów sugerowanych przez uchwałę wydaje się właściwy, szczególnie w przypadku konsultacji dotyczących projektów aktów prawa miejscowego, bo korzystanie z nich wiązałoby się z wydatkowaniem środków publicznych, a trudno przypuszczać, żeby przyczyniło się do większego zainteresowania procesem konsultacyjnym. Faktem jest jednak, że nieprzestrzeganie postanowień uchwały może stawiać urząd w złym świetle i powodować poczucie utraty zaufania wśród części mieszkańców.

4.2 PRZEBIEG KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Zgodnie z uchwałą wszystkie konsultacje społeczne muszą być poprzedzone ogłoszeniem, w którym powinny się znaleźć następujące informacje 1) przedmiot konsultacji; 2) cel i zasięg konsultacji; 3) czas trwania konsultacji; 4) harmonogram konsultacji; 5) formy w jakich zostaną przeprowadzone konsultacje; 6) formularz konsultacyjny; 7) nazwę komórki organizacyjnej UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za konsultacje wraz z kontaktem telefonicznym i e-mailowym do tej jednostki, oraz informację o dostępności dla osób z niepełnosprawnościami; 8) miejsce i czas, w którym dostępne będą wszystkie informacje dotyczące przedmiotu konsultacji.

Zgodność ogłoszeń z wymogami uchwały sprawdzano na podstawie analizy serwisu www.obywatelski.krakow.pl. Wszystkie ogłoszenia, które analizowano, zawierały informacje na temat przedmiotu konsultacji, ich celu i zasięgu, czasu trwania, harmonogramu i form w jakich miały zostać przeprowadzone. W tych konsultacjach, w których jako jedną z form stosowano formularz konsultacyjny, link do niego także znajdował się w ogłoszeniu.

W części ogłoszeń nie znaleziono za to informacji o komórce UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za konsultacje wraz z kontaktem telefonicznym i e-mailowym do tej jednostki, a w żadnym nie zauważono informacji o dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.

Jeśli chodzi o podanie miejsca i czasu, w którym dostępne będą wszystkie informacje dotyczące przedmiotu konsultacji, to zakłada się, że wymóg ten został spełniony poprzez umieszczenie tych informacji na portalu www.obywatelski.krakow.pl.

Kolejnym wymogiem uchwały jest wykorzystanie w konsultacjach co najmniej trzech różnych technik, w tym jednej polegającej na organizacji otwartego spotkania dla mieszkańców lub warsztatów. Obowiązek ten został spełniony we wszystkich 67 procesach konsultacyjnych, które wchodziły w skład ewaluacji. Konsultacje projektów aktów prawa miejscowego najczęściej prowadzono przy użyciu trzech następujących form: dyżur eksperta, spotkanie otwarte i formularz konsultacyjny. Jeśli chodzi o pozostałe konsultacje, to tutaj wykorzystywane formy bardzo się od siebie różniły, w zależności od konsultowanego tematu. W niektórych przypadkach rezygnowano z formularza konsultacyjnego, a wykorzystywano ankiety. Często zamiast otwartych spotkań prowadzono także warsztaty (w tym planowanie partycypacyjne), które są techniką znacznie bardziej wciągającą uczestników. W kilku przypadkach zorganizowano również spacerzy badawcze czy punkty konsultacyjne.

W pojedynczych przypadkach sięgnięto także po inne techniki konsultacyjne. W ramach konsultacji społecznych dotyczących Klimatycznego Kwartału wykorzystano world cafe oraz geoankietę, a podczas konsultacji projektu Programu Rozwoju Edukacji Obywatelskiej w Krakowie na lata 2022-2025 mapę argumentacji.

Uchwała § 7 ust. 7 precyzuje, że konsultacje społeczne powinny trwać co najmniej 21 dni. Żaden z procesów konsultacyjnych prowadzonych w okresie poddanym ewaluacji nie trwał krócej, a wiele z nich, szczególnie tych dotyczących planowanych inwestycji, trwało znacznie dłużej. Przykładem mogą tu być konsultacje społeczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Wesoła – rejon ulicy Kopernika” lub konsultacje dotyczące budowy Centrum Muzyki, które trwały około 3 miesiące.

Uchwała w § 7 ust. 5 stanowi, że *„konsultacje, w miarę możliwości technicznych i organizacyjnych, prowadzone są w terminach i formach dogodnych dla mieszkańców i NGO.”* Jako że w godzinach pracy urzędu wielu mieszkańców także jest w pracy lub szkole czy na studiach należy przez to rozumieć, że różne działania prowadzone w ramach konsultacji (szczególnie organizowane spotkania i warsztaty, ale także np. spacerzy badawcze czy dyżury telefoniczne) powinny się odbywać w godzinach popołudniowych lub w soboty. Najczęściej tak właśnie jest. Przykładowo podczas konsultacji dotyczących zagospodarowania Fortu nr 48 „Batowice” spacer badawczy i warsztaty planowania partycypacyjnego wyznaczono w soboty na godz. 11.00, a w przypadku zagospodarowania i funkcji budynku pawilonu „Jordanówka” spacerzy badawcze i warsztaty partycypacyjne zaplanowano w środy w godz. od 17.00 do 19.00.

Ważnym punktem konsultacji społecznych jest ustalenie adresatów konsultacji oraz sposobów dotarcia do nich. Na podstawie zarządzenia zadanie to leży po stronie komórki merytorycznej odpowiedzialnej merytorycznie za przedmiot konsultacji. Zgodnie z zasadami dobrych konsultacji, które znalazły się w § 3 uchwały, każdy zainteresowany mieszkaniec powinien mieć dostęp do udziału w konsultacjach, poprzez stworzenie warunków do powszechnego w nich uczestnictwa. Zasada ta nie oznacza jednak rezygnacji z określenia, kim są podmioty, których dany problem dotyczy (np. aktualni i potencjalni użytkownicy czy sąsiedzi danej przestrzeni/obiektu, organizacje, grupy nieformalne i instytucje zajmujące się daną problematyką).

Na podstawie analizy raportów z przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz przeprowadzonych wywiadów z urzędnikami widać, że organizatorzy konsultacji najczęściej ograniczają się do przekazania informacji o konsultacjach właściwym radom dzielnic, a w przypadku projektów aktów prawa miejscowego Krakowskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego i odpowiednim Komisjom Dialogu Obywatelskiego. Rzadko spotyka się wymienionych wprost innych interesariuszy. Tak było np. w trakcie konsultacji dotyczących zagospodarowania placu Nowego, gdzie przeprowadzono szereg rozmów (osobistych i telefonicznych) z podmiotami i osobami na co dzień związanymi lub odpowiadającymi za kształtowanie przestrzeni placu i terenu wokół placu Nowego. Byli to zarówno mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy prowadzący usługi gastronomiczne, zarządzający spółką Kazimierz, długoletni (od pokoleń) mieszkańcy i lokalni aktywiści.

Niedokładne ustalenie adresatów konsultacji w konsekwencji może powodować mniejsze zainteresowanie samym procesem, a także brak reprezentacji punktów widzenia/interesów wszystkich grup, których dany problem dotyczy. Powoduje także rzadsze wykorzystywanie technik konsultacyjnych skierowanych do określonych podmiotów. Na 67 procesów konsultacyjnych tylko w kilku przypadkach stwierdzono stosowanie form, których adresatem były określone podmioty. Tak było np. podczas konsultacji dotyczących projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Sportu w Krakowie na lata 2021-2025”, gdzie zorganizowano spotkanie dla organizacji sportowych. W konsultacjach dotyczących projektu Strefy Czystego Transportu (SCT) odbyły się spotkania informacyjno-warsztatowe z przedsiębiorcami, a w konsultacjach społecznych dotyczących Białych Mórz zorganizowano warsztaty dedykowane seniorom, młodzieży oraz dzieciom w wieku od 6 do 13 lat. Szczególnie warto podkreślić działania realizowane w tym ostatnim procesie, ponieważ młodzież, a zwłaszcza dzieci raczej nie wezmą udziału w konsultacjach, jeśli jakieś metody nie będą skierowane bezpośrednio do nich, a przecież oni także są mieszkańcami i użytkownikami przestrzeni publicznych.

Ostatnią ważną kwestią jest to, w jakim momencie procesu decyzyjnego konsultacje są uruchamiane. Zgodnie z zasadą przewidywalności, która wchodzi w skład 7 zasad dobrych konsultacji, *„proces konsultacji jest poprawny, jeśli zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń - im wcześniej konsultacje się zaczynają, tym większy przynoszą pożytek.”*

Prowadząc ewaluację tego zagadnienia należy rozróżnić konsultacje projektów aktów prawa miejscowego, które z założenia polegają na konsultowaniu gotowych już projektów uchwał, od pozostałych procesów konsultacyjnych. I tak z pięciu konsultacji projektów aktów prawa miejscowego poddanych analizie pogłębionej, aż w trzech przypadkach nie zgłoszono żadnych uwag i propozycji zmian. W pozostałych dwóch procesach zgłoszono odpowiednio osiem (ich autorami byli przedstawiciele dwóch organizacji) i jedną uwagę, ale wszystkie one zostały odrzucone.

Pozostałe konsultacje organizowane przez urząd bardzo się różniły pod względem zaawansowania prac i wpływu mieszkańców na gotowe rozwiązania. Były wśród nich takie, gdzie do konsultacji przedstawiono gotowy projekt budowlany zagospodarowania określonego terenu (np. konsultacje dotyczące zagospodarowania terenów wzdłuż rzeki Rudawy), a wpływ mieszkańców na jego ostateczny kształt był już niewielki. W wielu przypadkach konsultacje zaczynały się jednak na bardzo wstępnych etapach i tutaj rzeczywisty wpływ osób, które wzięły udział w procesie konsultacyjnym był duży. Przykładem są tutaj np. konsultacje dotyczące budowy Parku Rzecznego Białucha na terenie Dzielnicy IV, gdzie w toku całego procesu złożono 94 postulaty i zdecydowana większość z nich została przez urząd uwzględniona w całości lub częściowo.

4.3 RAPORT Z KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Konsultacje społeczne zgodnie z uchwałą powinny zakończyć się publikacją raportu. § 10 ust. 2 uchwały precyzuje, że powinien on zawierać w szczególności:

- 1)** informację o komórce organizacyjnej UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za konsultacje;
- 2)** informację o przeprowadzonej akcji informacyjnej;
- 3)** informację o trybie, zakresie i przebiegu konsultacji;
- 4)** zebrane opinie i uwagi mieszkańców i NGO;
- 5)** odniesienie się do zebranych opinii i uwag wraz z uzasadnieniem.

W toku ewaluacji sprawdzono wszystkie 55 raportów z konsultacji opublikowanych w okresie poddanym ewaluacji. Większość z nich, poza dwoma, zawierała wszystkie informacje wynikające z uchwały. Wyjątkiem były:

- raport z konsultacji projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Gminy Miejskiej Kraków na lata 2021-2027, w których merytorycznie za przedmiot konsultacji odpowiadał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – raport poza stroną tytułową i spisem treści ma niecałe 1,5 strony i nie ma w nim żadnych informacji dotyczących promocji całego procesu i wykorzystanych w nim form konsultacji;
- raport z konsultacji w przedmiocie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie opłaty za odprowadzenie wód opadowych i roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, które mają służyć do odprowadzania opadów atmosferycznych na terenie Gminy Miejskiej Kraków – zamieszczono w nim zebrane uwagi, ale się do nich nie odniesiono.

Uchwała w § 10 ust. 3 i 4 stanowi, że raport z konsultacji powinien zostać opublikowany w terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, a w uzasadnionych przypadkach, wymagających sporządzenia obszernej dokumentacji lub dodatkowych analiz, termin ten może ulec wydłużeniu, jednak nie więcej niż do 60 dni.

W rozdziale 3.1 napisano, że zakres, stopień skomplikowania i ilość postulatów mieszkańców w licznych prowadzonych procesach konsultacyjnych może powodować, że zmieszczenie się w okresie 30, a nawet 60 dni może być bardzo trudne i tak to wygląda w praktyce. Wystarczy w tym celu zobaczyć ostatnio zakończone konsultacje. I tak na dzień pisania raportu z ewaluacji (30 października 2022 r.) wciąż nie ma raportu z konsultacji połączenia ul. Bolesława Śmiałego z ul. Benedyktyńską i przebudowy ul. Benedyktyńskiej zakończonych 23 września, raportu z konsultacji dotyczących zagospodarowania i funkcji planowanego "Parku Woźniców" trwających do 5 sierpnia i raportu z konsultacji dotyczących budowy linii tramwajowej na os. Złociń zakończonych 1 lipca. Na częste niedotrzymanie terminów wynikających z uchwały zwróciło uwagę dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, z którymi przeprowadzono wywiady, o czym będzie mowa w kolejnym rozdziale.

5. Konsultacje społeczne w opinii interesariuszy procesu

W ramach ewaluacji przeprowadzono wywiady indywidualne z interesariuszami konsultacji społecznych, których celem było poznanie opinii na temat modelu przyjętego w Krakowie oraz jego realizacji w praktyce ze strony organizatorów i uczestników tego procesu.

5.1 ORGANIZACJA KONSULTACJI

Z wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami komórek organizacyjnych UMK / MJO odpowiedzialnych merytorycznie za przedmiot konsultacji wynika, że są oni zadowoleni z obecnego podziału na komórki merytoryczne i koordynującą, a także ze wsparcia ze strony Wydziału Polityki Społecznej i Zdrowia jako jednostki koordynującej.

Według mnie ten podział sprawdza się bardzo dobrze. My się znamy na temacie konsultacji, więc zapewniamy ekspertów w tej dziedzinie, a Wydział (Polityki Społecznej i Zdrowia – przyp. autora) odpowiada za całą otoczkę i moderatorów. [U]

Osoby pracujące w Wydziale Polityki Społecznej i Zdrowia to nie tylko eksperci, ale po prostu osoby, które są temu naprawdę oddane. My rzadko zajmujemy się konsultacjami i nie mamy na ten temat dużej wiedzy, ale wiemy, że zawsze możemy na nich liczyć, także w tematach, którymi w teorii mogliby się nie zajmować. [U]

Wcześniej bywało różnie, ale teraz mam wrażenie, że wszyscy dograliśmy się i współpraca między nami jest naprawdę dobra. (...) Nie mam do tego żadnych uwag. [U]

Na początku podpowiedzieli nam, jakie formy konsultacji możemy zastosować i dlaczego. Później nieraz do nich dzwoniłam z pytaniami i zawsze byli chętni do pomocy. [U]

Przedstawiciele komórek merytorycznych i komórki koordynującej wysoko oceniają obecny model konsultacji, choć mają też do niego różne uwagi krytyczne. Szczególnie związane z wymogami wynikającymi z uchwały.

Często jakiś wydział chce przeprowadzić niewielkie konsultacje z mieszkańcami, np. dotyczące zagospodarowania jakiegoś skwerku, ale robi wszystko, żeby nie nazywać tego konsultacjami, aby nie musieć spełniać tych wszystkich wymogów wynikających z uchwały, które są do tego zupełnie nieadekwatne. [U]

Jeśli mamy do przeanalizowania kilkadziesiąt, nieraz bardzo skomplikowanych uwag i pytań mieszkańców, a poza tym mamy jeszcze inne obowiązki, to jest to niemożliwe, żebyśmy zdążyli z napisaniem raportu nie tylko w ciągu trzydziestu, ale nawet tych sześćdziesięciu dni. [U]

Nie będę ukrywała, że czasem bardzo nam komplikuje życie to, że konsultacje musimy kończyć w piątek, a do tego ostatnie 5 dni nie może być wolnych od pracy. To powoduje, że niektóre konsultacje sztucznie przedłużamy, żeby spełnić te wymogi. [U]

Z wywiadów wynika także, że część osób zajmujących się prowadzeniem konsultacji ze strony jednostek merytorycznych, nie brała udziału w szkoleniach dotyczących prowadzenia konsultacji i nie ma w tym obszarze żadnej wiedzy.

Kiedys takie szkolenie było, ale brała w nim udział moja koleżanka. Ona jednak nie mogła prowadzić tych konsultacji, więc ja ją zastąpiłam. [U]

Na pewno takie szkolenie by mi się przydało. Wiem, że kiedyś było, ale ja pracuję tutaj niecały rok, więc nie wzięłam w nim udziału. [U]

5.2 AKCJA INFORMACYJNA

Ze wszystkich części całego procesu uczestnicy konsultacji najwięcej zastrzeżeń mieli do prowadzenia akcji informacyjnej. Jeden z uczestników konsultacji dotyczących zagospodarowania terenów wzdłuż rzeki Rudawy napisał w formularzu konsultacyjnym:

Zupełnie przypadkiem dowiedziałem się o tym spotkaniu od sąsiada i zarejestrowałem w ostatniej chwili... Co poszło nie tak z komunikacją do mieszkańców dzielnicy? Mieszkam przy ul. Odlewniczej i chcę w przyszłości być poinformowany z wyprzedzeniem.

Podobne wypowiedzi zdarzały się także w trakcie prowadzonych wywiadów.

Uważam, że powinno być więcej informacji na temat konsultacji, podobnie jak to jest np. z Budżetem Obywatelskim. Teraz moim zdaniem często wiedzą o nich tylko różni aktywiści, a taki zwykły mieszkaniec najczęściej nie ma pojęcia, że coś się odbywa. [NGO]

Powinna być zdecydowanie większa promocja konsultacji, tylko w ten sposób może kiedyś będzie w nich brało więcej osób. [D]

Kilku rozmówców podzieliło się w trakcie wywiadów swoimi propozycjami zmian w tym zakresie.

Urząd powinien zbierać e-maile od osób, które wyrażą na to chęć i w ten sposób informować o konsultacjach. Myślę, że dobrym pomysłem byłyby też SMS-ym, podobnie jak to ma miejsce w przypadku alertów pogodowych. [NGO]

Jak się odbywają konsultacje w jakiejś dzielnicy, to obowiązkowo w różnych miejscach powinny być dostępne ulotki czy powieszane plakaty, np. w jakichś sklepach spożywczych czy na przystankach. W ten sposób każdy miałby szansę w ogóle dowiedzieć się, że jakieś konsultacje się odbywają. [NGO]

Kilku rozmówców miało także uwagi do zbyt krótkiego ich zdaniem czasu pomiędzy publikacją informacji a odbywającymi się spotkaniami czy warsztatami.

Konsultacje są prowadzone w sposób profesjonalny, do tego nie mam żadnych uwag. Jedyne, co mi się nie podoba, to termin, kiedy otrzymujemy od urzędu informacje na temat jakichś spotkań. Z reguły jest to tydzień wcześniej. To zdecydowanie za mało. My jesteśmy społecznikami, każdy ma jakąś pracę, rodzinę i dowiadując się o czymś kilka dni wcześniej po prostu często nie jesteśmy w stanie wygospodarować na to czasu. Te informacje powinny być podawane mniej więcej z dwutygodniowym wyprzedzeniem, wtedy byłoby nam na pewno łatwiej. [D]

Terminy organizowanych spotkań są z reguły podawane zbyt późno. Teraz jest to zazwyczaj 7 dni, a powinno być minimum 14-21 dni przed czasem. [D]

W trakcie wywiadów zdarzały się także głosy oceniające promocję konsultacji wysoko.

Ja jestem zapisany do newslettera i dostaję powiadomienia o odbywających się konsultacjach. (...) Uważam, że jest to zorganizowane dobrze. Jak ktoś chce, to nie ma problemu, żeby mieć dostęp do informacji. [NGO]

Przy różnych mniejszych konsultacjach są tylko informacje w Internecie. Za to przy większych drukowane są plakaty czy ulotki. Do tego zawsze przekazywane są wszystkie informacje do rad dzielnic. Uważam, że tak jak jest, jest dobrze. [D]

5.3 PRZEBIEG KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Ocena konsultacji społecznych wśród przedstawicieli rad dzielnic jest z reguły wysoka. Jeśli chodzi o reprezentantów trzeciego sektora, to jest bardzo podzielona, co w dużej mierze spowodowane jest ich negatywnym spojrzeniem na konsultacje projektów aktów prawa miejscowego.

Zasiadałam w poprzedniej kadencji w Krakowskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego i uważam to za stratę czasu. Zresztą nie tylko ja, proszę zobaczyć ile osób ze starej rady zdecydowało się do kandydowania do nowej. (...) Niby wszystko było zorganizowane dobrze, ale tak naprawdę nasza rola ograniczała się do podnoszenia ręki. Nikt od nas nie oczekiwał, że damy do tych projektów uchwał jakieś propozycje zmian. Nie mówiąc już o dostarczaniu nam ich wcześniej, a nie za pięć dwunasta. [NGO]

Gdyby urzędowi naprawdę zależało na naszej opinii, to by nas zapraszał wcześniej do pracy nad różnymi uchwałami czy programami. A tak to daje wszystko już gotowe, nie dlatego, że zależy im na naszej opinii, ale po prostu dlatego, że musi. [NGO]

Zależy o jakich konsultacjach mówimy. Jeśli o tych z NGO-sami, to według mnie szkoda na nie czasu. Zresztą nie tylko u nas, ale z tego co wiem, tak samo to wygląda w całej Polsce. Kilka razy zdarzyło mi się jednak wziąć udział w konsultacjach odbywających się na terenie mojej dzielnicy i te oceniam wysoko. [NGO]

Brałem udział w różnych konsultacjach i mam pełne przekonanie, że urząd rzeczywiście bierze opinie mieszkańców na serio. Oczywiście zdarza się wiele pomysłów, które są odrzucane, ale one bardzo często są po prostu nierealne. Jeśli ktoś jednak ma jakieś racjonalne uwagi, to one często stają się częścią realizowanego projektu. [D]

Uważam, że urząd robi naprawdę dobrą robotę z konsultacjami. One są bez dwóch zdań potrzebne i nie mam zarzutów do ich realizacji. Jedynym mankamentem jest frekwencja mieszkańców, która jest najczęściej bardzo niska, chyba że sprawy dotyczą zagospodarowania przestrzennego, bo tam rzeczywiście potrafi być dużo ludzi i atmosfera nieraz bardzo gorąca. [D]

Nie da się wprowadzić wszystkiego, czego chcą mieszkańcy, ale to nie oznacza, że urząd nie słucha tego, co mają do powiedzenia. Część rzeczy potem wdraża, innych nie, ale stara się tłumaczyć dlaczego, tak więc mam poczucie, że głos mieszkańców ma znaczenie. [D]

Część rozmówców twierdziła, że wpływ mieszkańców zależy od wielkości konsultowanego problemu i jego charakteru.

Ja mam bardzo dobre zdanie dotyczące konsultacji w mieście jeśli chodzi o te małe inwestycje, dotyczące określonej społeczności lokalnej. W tym przypadku głos mieszkańców ma rzeczywiście duże znaczenie i wiele może zmienić. Inaczej jest w przypadku konsultacji dotyczących całego miasta. Tu mam wrażenie, że mieszkańcy mają niewielki wpływ na ostateczny kształt projektów czy programów. [D]

Przy większości konsultacji społecznych ten wpływ mamy, szczególnie przy tych mniejszych. Ale już np. przy planach zagospodarowania przestrzennego zauważyłem, że zawsze wszystkie nasze sugestie nie są przyjmowane, a urząd mówi, że jesteśmy tylko ciałem doradczym, ale od podejmowania decyzji są oni. [D]

Większość osób, z którymi prowadzono wywiady, pozytywnie oceniała techniki wykorzystywane w trakcie konsultacji, choć zdarzały się także głosy krytyczne.

Te konsultacje, w których brałem udział, były robione z pomysłem i twórczo. [D]

Nie mam do tego zastrzeżeń. Widać, że osoby, które decydują o tym, w jaki sposób będą prowadzone konsultacje się na tym znają. [D]

Zbyt dużo jest spotkań otwartych, za to za mało warsztatów, a powinno być odwrotnie. [NGO]

5.4 RAPORT Z KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Osoby, z którymi przeprowadzono wywiad bardzo różnie oceniały sposób informowania przez urząd o wynikach konsultacji. Część podkreślała jakość przygotowywanych raportów, ale zdarzały się także głosy krytyczne, co związane było ze zbyt długim oczekiwaniem pomiędzy końcem procesu, a publikacją raportu.

Ja nie mam do tego uwag. Wiem, że przy różnych konsultacjach wpływa sporo różnych uwag czy pytań, więc potrzeba czasu, żeby na to wszystko potem rzetelnie odpowiedzieć. [D]

Dla mnie najważniejsze jest to, że każda osoba, która zabrała głos w konsultacjach może potem przeczytać w raporcie, jak urząd się do tego ustosunkował. [D]

Dobre jest to, że w raportach są przedstawione wszystkie zgłoszone uwagi oraz informacje czy zostały przyjęte czy nie wraz z komentarzami. Dzięki temu, nawet jeśli kogoś uwaga nie została przyjęta, to taka osoba otrzymuje informację dlaczego i przynajmniej nie czuje się zignorowana. [NGO]

Niby w uchwale jest napisane, że urząd ma 30 dni na publikację raportu, a potem bywa, że się czeka kilka miesięcy. Uważam, że to nie jest poważne traktowanie mieszkańców. [NGO]

Ja rozumiem, że opracowanie całego raportu czy odpowiedź na wszystkie uwagi może trwać. Ale urzędnicy powinni się trzymać tych 30 dni, a jeśli się nie umieją wyrobić, to może powinni wcześniej przedstawić jakieś dane cząstkowe. [NGO]

6. Podsumowanie

W § 3 uchwały wpisano Siedem Zasad Konsultacji, których powstanie jest wynikiem wspólnej pracy przedstawicieli administracji i ekspertów społecznych, którzy na zaproszenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji opracowali standardy jakie powinny obowiązywać w procesach konsultacyjnych. W publikacji Ministerstwa do każdej zasady wpisano listę kryteriów, których spełnienie świadczy o jej spełnieniu. W ramach podsumowania prowadzonej ewaluacji warto zapoznać się z tymi kryteriami i przy każdym odpowiedzieć na pytanie, czy jest ono spełnione czy też nie.

ZASADA DOBREJ WIARY	
KRYTERIUM	OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM
Organizator konsultacji jest gotowy na opinie krytyczne oraz na wprowadzenie zmian w swojej propozycji.	SPEŁNIONE
Organizator konsultacji powinien w jasny i przystępny sposób przedstawić przedmiot konsultacji, jak długo mają trwać i kiedy planuje przedstawienie odpowiedzi na opinie i podsumowania wyników konsultacji.	SPEŁNIONE
Organizator konsultacji musi dać zainteresowanym obywatelom odpowiedni czas na zebranie argumentów i przedstawienie odpowiedzi.	SPEŁNIONE
Materiały do konsultacji muszą być przygotowane rzetelnie – a więc być jasne, zrozumiałe i możliwie zwarte (albo mieć zwarte i zrozumiałe streszczenie).	SPEŁNIONE
Dobrą praktyką jest zaopatrzenie materiałów w pytania, by każdy mógł zrozumieć, przed jakim wyborem stoimy w danej sprawie.	NIE SPEŁNIONE

ZASADA Powszechności

KRYTERIUM	OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM
Organizator konsultacji informuje o rozpoczęciu konsultacji w miejscu ogólnodostępnym (BIP).	SPEŁNIONE
Zalecane jest umieszczanie propozycji na publicznie dostępnej platformie internetowej służącej konsultacjom społecznym.	SPEŁNIONE
Organizator konsultacji musi podjąć wysiłek, by ustalić, kogo dana sprawa interesuje lub w szczególny sposób dotyczy (dowodem, że zadał sobie ten trud, jest publiczna lista interesariuszy, do których został przesłany konsultowany dokument. Lista taka powinna być jawna i otwarta na kolejne zgłoszenia).	SPEŁNIONE CZĘŚCIOWO
Organizator konsultacji musi zadbać o to, by dokumenty przedstawione online były w formacie umożliwiającym przeszukiwanie (zatem nie mogą to być skany pism).	SPEŁNIONE
Pomocniczo dokument powinien być także zamieszczony w jednym z technologicznie neutralnych formatów umożliwiających edytowanie.	NIE SPEŁNIONE
Organizator konsultacji powinien aktywnie docierać do zainteresowanych, zwłaszcza do grup, które nie korzystają z dostępnych mechanizmów konsultacji (nie wystarczy publikacja informacji o konsultacjach – należy zaprosić do udziału w konsultacjach osoby i instytucje z listy interesariuszy).	SPEŁNIONE CZĘŚCIOWO

<p>Przedmiot konsultacji powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały nie tylko dla ekspertów, ale dla zainteresowanych nim obywateli. Opinie powinny być zbierane w sposób właściwy dla przedmiotu konsultacji (nie zawsze na piśmie, nie tylko online) oraz dbając o możliwe ułatwienia dla obywateli niepełnosprawnych, którzy mogą napotykać utrudnienia w dostępie do konwencjonalnych stron internetowych.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>ZASADA PRZEJRZYŚCI</p>	
<p>KRYTERIUM</p>	<p>OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM</p>
<p>Organizator konsultacji informuje o harmonogramie konsultacji i umieszcza bez zbędnej zwłoki kolejne wersje dokumentu oraz zgłaszane uwagi.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>Jawne są wszystkie zgłoszone uwagi, a także odpowiedzi organizatora konsultacji.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>Nie nazywamy konsultacjami społecznymi zamkniętych spotkań eksperckich.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>ZASADA RESPANSYWNOCI</p>	
<p>KRYTERIUM</p>	<p>OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM</p>
<p>Podsumowanie konsultacji powinno nastąpić w terminie podanym na początku konsultacji.</p>	<p>SPEŁNIONE CZĘŚCIOWO</p>
<p>Podsumowanie konsultacji powinno mieć formę publicznie dostępnego dokumentu z zestawieniem zgłoszonych opinii i merytorycznym odniesieniem się do nich.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>

<p>Odpowiedzi muszą uzasadniać podjęte decyzje i być przygotowane w języku zrozumiałym dla pytających – czasem lepiej przygotować odpowiedzi zbiorcze, by umożliwić całościowy ogląd tematu.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>Publikując wyniki konsultacji organizator konsultacji musi zadbać, by dowiedziały się o tym osoby, które zgłosiły opinie poprzez publikowanie odpowiedzi na ogólnodostępnym portalu, na którym prowadzone były konsultacje.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>ZASADA KOORDYNACJI</p>	
<p>KRYTERIUM</p>	<p>OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM</p>
<p>Zaczynając konsultacje trzeba wskazać ich gospodarza, w zależności od zasięgu i przedmiotu konsultacji.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>Gospodarz konsultacji powinien angażować w proces konsultacji podległą mu administrację.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>Gospodarz może wyznaczyć koordynatora procesu konsultacji. Należy o tym poinformować uczestników konsultacji.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>ZASADA PRZEWIDYWALNOŚCI</p>	
<p>KRYTERIUM</p>	<p>OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM</p>
<p>Nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych już decyzji.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>
<p>Nie można nazwać konsultacjami społecznymi zbierania opinii w czasie krótszym niż 7 dni.</p>	<p>SPEŁNIONE</p>

Konsultacji nie rozpoczyna się dopiero w momencie konfliktu. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą potencjalnemu konfliktowi zapobiec.	SPEŁNIONE
Proces konsultacji zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń	SPEŁNIONE CZĘŚCIOWO
Czas przeznaczony na wyrażenie opinii nie jest krótszy niż 21 dni.	SPEŁNIONE
W harmonogramie konsultacji przewidziany jest czas na analizę opinii i przygotowanie odpowiedzi.	SPEŁNIONE¹
ZASADA POSZANOWANIE DOBRA OGÓLNEGO I INTERESU PUBLICZNEGO	
KRYTERIUM	OCENA SPEŁNIENIA KRYTERIUM
Celem konsultacji jest wzajemne wysłuchanie racji.	SPEŁNIONE
Ktoś, kto zgłosił pogląd nieuwzględniony w ostatecznym stanowisku organizatora konsultacji, ma prawo dowiedzieć się, jakie stały za tym przesłanki.	SPEŁNIONE
Podejmując decyzję organizator konsultacji kieruje się nie siłą nacisku, ale interesem publicznym i dobrem ogólnym.	BRAK MOŻLIWOŚCI WERYFIKACJI

Jak widać w tabeli powyżej, na podstawie przeprowadzonej ewaluacji można stwierdzić, że urząd spełnia większość kryteriów, co świadczy o tym, że konsultacje społeczne w Krakowie rzeczywiście prowadzone są według wpisanych do § 3 zasad dobrych konsultacji. Nie oznacza to jednak, że nie tu miejsca na usprawnienie całego systemu, o czym będzie mowa w przedstawionych w kolejnym rozdziale rekomendacjach.

¹ Przez spełnienie tego kryterium rozumie się § 10 ust. 3 uchwały, który stanowi, że raport z konsultacji ma powstać w terminie 30 dni od ich zakończenia.

7. Rekomendacje

PRZEPISY REGULUJĄCE PROWADZENIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W KRAKOWIE

1. Rezygnacja z form konsultacji w postaci sondażu deliberatywnego i panelu obywatelskiego, określonych w § 4 ust. 2 pkt 5) i 9) uchwały.

Uchwała w § 4 ust. 2 pkt 5) i 9) wprowadza organizację konsultacji w formach sondażu deliberatywnego i panelu obywatelskiego. Proponuje się z nich zrezygnować, gdyż najprawdopodobniej nie zostaną one nigdy wykorzystane. Należy wskazać, iż pierwsza z nich – sondaż deliberatywny – objęta jest ochroną przewidzianą przez prawo własności intelektualnej, w tym prawo autorskie, a prawo do jej stosowania przysługuje Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda, kierowanym przez prof. Jamesa Fishkina. Wymaga ona w związku z tym poniesienia dużych nakładów finansowych (jak wskazują na to przykłady jej przeprowadzenia w Polsce), w szczególności w zakresie uzyskania praw (licencji) do jej wykorzystania. Panel obywatelski jest z kolei przykładem formy konsultacji społecznych, której wynik jest wiążący dla organu przeprowadzającego konsultacje. W związku z tym nie jest wskazane, żeby była ona łączona z innymi technikami prowadzenia konsultacji, co powoduje, że w obecnym kształcie uchwały (obowiązek użycia minimum trzech form) nie ma możliwości korzystania z niej.

2. Uchylenie postanowienia § 7 ust. 8 zd. 2 uchwały.

Proponuje się uchylić postanowienie § 7 ust. 8 zd. 2 uchwały, określające, iż termin zakończenia konsultacji należy wyznaczyć w ten sposób, aby ostatnie 5 dni konsultacji nie odbywało się w dniach ustawowo wolnych od pracy. Biorąc pod uwagę liczbę dni ustawowo wolnych od pracy i możliwość ich przypadania w kilku następujących po sobie tygodniach (np. w listopadzie czy na przełomie grudnia i stycznia), wskazane postanowienie może znacznie, a nierzadko zbędnie, wydłużyć proces przeprowadzanych konsultacji.

3. Rezygnacja z obligatoryjnych środków przekazu informacji o konsultacjach wskazanych w § 8 ust. 6 uchwały.

Uchwała w § 8 ust. 6 wprowadza wymóg wykorzystania niemniej niż czterech wskazanych w tym przepisie kanałów informacyjnych, w celu przeprowadzania akcji informacyjnej dotyczącej organizowanych konsultacji. Wobec tego, iż kanały informacji określone w tym przepisie stanowią stricte komercyjne środki przekazu (reklamy, ogłoszenia, plakaty) proponuje się, aby ich wykorzystanie miało charakter wyłącznie fakultatywny i przystawało do przedmiotu i zasięgu przeprowadzanych konsultacji. W obecnym brzmieniu ww. postanowienie nakłada na Miasto obowiązek angażowania środków budżetowych w działania promujące konsultacje, również w przypadkach gdy wystarczające byłoby przekazanie informacji o konsultacjach w formach wskazanych w § 8 ust. 4 i 5 uchwały.

4. Wydłużenie terminów na przygotowanie raportu z konsultacji określonych w § 10 ust. 3 i 4 uchwały.

Przepisy § 10 ust. 3 i 4 uchwały wyznaczają termin (30 dni) i dają możliwość jego wydłużenia (o kolejne 30 dni) na przygotowanie raportu z konsultacji i jego ogłoszenie. Proponuje się wydłużenie wskazanych terminów do 60 dni na przygotowanie raportu z możliwością jego ewentualnego wydłużenia do 90 dni. Nierzadko bowiem dochowanie 30-dniowego terminu na przygotowanie raportu ze względu na dużą ilość skomplikowanych uwag i pytań ze strony uczestników konsultacji jest bardzo trudne. Aby nie dokonywać każdorazowo jego przedłużenia i spotykać się z dezaprobatą mieszkańców czy też organizacji pozarządowych oczekujących na ogłoszenie raportu, proponuje się wprost wydłużyć do 60 dni termin w uchwale. Oczywiście nie stoi to na przeszkodzie sporządzenia i ogłoszenia raportu przed upływem określonego w uchwale terminu.

5. Wpisanie do zadań komórki koordynującej konsultacje określonych w § 4 zarządzenia kompetencji związanych ze wspieraniem komórek merytorycznych we wskazywaniu grup interesariuszy konsultacji społecznych.

Jest to jeden z kluczowych elementów całego procesu, który ma duży wpływ na ostateczną frekwencję mieszkańców i organizacji pozarządowych w konsultacjach. Zostawienie tego zadania jedynie w rękach komórki merytorycznej, która często ma niewielkie doświadczenie w prowadzeniu konsultacji, może utrudniać dotarcie do grup i osób potencjalnie zainteresowanych konsultowanym tematem.

PROWADZENIE PROCESÓW KONSULTACYJNYCH

1. Tworzenie w każdym procesie konsultacyjnym listy interesariuszy.

Zgodnie z § 3 uchwały konsultacje powinny być prowadzone zgodnie z zasadą powszechności, a więc każdy zainteresowany powinien mieć dostęp do udziału w konsultacjach, poprzez stworzenie warunków do powszechnego w nich uczestnictwa. W praktyce zasada ta powinna oznaczać stworzenie listy podmiotów, których dany problem dotyczy (np. aktualni i potencjalni użytkownicy czy sąsiedzi danej przestrzeni / obiektu, organizacje, grupy nieformalne i instytucje zajmujące się daną problematyką).

2. Dostosowywanie kanałów informacyjnych do właściwości i potrzeb poszczególnych grup interesariuszy.

3. Dostosowywanie materiałów i treści informacyjnych do właściwości i potrzeb poszczególnych grup interesariuszy.

4. W miarę możliwości aktywne docieranie do zidentyfikowanych podmiotów będących interesariuszami konsultacji. W przypadku zidentyfikowanych organizacji pozarządowych czy liderów społecznych mogą to być bezpośrednie maile, w przypadku przedsiębiorców czy mieszkańców ulotki roznoszone bezpośrednio do ich siedzib lub domów, a w przypadku użytkowników jakiejś przestrzeni (np. parku czy placu) punkt konsultacyjny ustawiony w jej centralnym miejscu i / lub plakaty wywieszane w centralnych miejscach lub w miejscach wejścia do danej przestrzeni.

5. Częstsze korzystanie z materiałów drukowanych (plakaty, ulotki) w trakcie prowadzonych procesów konsultacyjnych, aby dotrzeć z informacją na ich temat do mieszkańców lub użytkowników danego obszaru.

6. Publikacja ogłoszeń o rozpoczęciu wszystkich procesów konsultacyjnych na stronie www.krakow.pl, która jest oficjalnym serwisem internetowym Miasta i która zgodnie z uchwałą powinna być podstawowym kanałem dystrybucji informacji dotyczących prowadzonych konsultacji.

7. Umieszczanie we wszystkich ogłoszeniach o rozpoczęciu konsultacji informacji o komórce UMK / MJO odpowiedzialnej merytorycznie za konsultacje wraz z kontaktem telefonicznym i e-mailowym do tej jednostki.

8. Rozpoczynanie akcji informacyjnej poprzedzającej większe procesy konsultacyjne z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem.

- 9.** Tworzenie bazy danych mieszkańców oraz podmiotów zainteresowanych otrzymaniem bezpośrednich informacji na temat konsultacji. Specjalnie w tym celu stworzone formularze należy opublikować na stronie www.obywatelski.krakow.pl/. Poza tym powinny być one dostępne dla uczestników wszystkich odbywających się w mieście wydarzeń związanych z prowadzonymi procesami konsultacyjnymi (spotkania otwarte, warsztaty, punkty konsultacyjne, spacerzy badawcze itp.).
- 10.** Umieszczanie w ogłoszeniach o konsultacjach informacji o dostępności dla osób z niepełnosprawnościami.
- 11.** Poszerzenie stosowanych w trakcie konsultacji technik o takie, które nie generują dużych kosztów, a z powodzeniem są wykorzystywane w innych miejscowościach, wśród nich np. fotosondaż, zabawa w projektowanie, animacja w terenie czy warsztaty przyszłościowe.
- 12.** Częstsze organizowanie w trakcie konsultacji warsztatów, kosztem otwartych spotkań.
- 13.** Dobieranie w wybranych procesach konsultacyjnych odpowiednich form, pod kątem włączania w nie grup, które w innym przypadku raczej nie wezmą w nich udziału (np. dzieci i młodzież, osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności).
- 14.** Tworzenie w trakcie trwającego procesu konsultacyjnego bazy uczestników zainteresowanych otrzymaniem raportu z konsultacji, w których biorą udział.
- 15.** Informowanie o publikacji raportu z konsultacji za pośrednictwem tych samych serwisów internetowych i portali społecznościowych, z których korzystano przy prowadzeniu akcji informacyjnej.

ORGANIZACJA KONSULTACJI

- 1.** Stworzenie obowiązującego wzoru raportu, który będzie zawierał wszystkie informacje, które wynikają z § 10 ust. 2 uchwały.
- 2.** Stworzenie podręcznika dla urzędników zaangażowanych w procesy konsultacyjne. Warto tu wzorować się na materiałach stworzonych przez Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej(http://konsultacje.dabrowa-gornicza.pl/jak_konsultowac/51/miejski_niezbednik_konsultacji.html).
- 3.** Przeprowadzenie cyklu szkoleń dla wszystkich pracowników komórek organizacyjnych UMK / MJO angażujących się merytorycznie w procesy konsultacyjne.

