



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**DARIUSZ
KRASZEWSKI**

**Konsultacje społeczne projektu budżetu na rok 2011
w Łodzi**

PRZYKŁAD CIEKAWEJ PRAKTYKI

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

Miejsce:	Łódź
Czas:	wrzesień - grudzień 2010r.
Instytucja organizująca konsultacje:	Urząd Miasta, pracownicy Wydziału Spraw Społecznych oraz Skarbnik Miasta Łodzi
Dokument:	projekt budżetu miasta na rok 2011
Kontakt:	Hanna Strażyńska , Wydział Spraw Społecznych UM Łodzi +48 (42) 638-46-23 spraw.spolecznych@uml.lodz.pl

I. STRESZCZENIE PROCESU

W dniu 31 marca 2010 roku Rada Miasta Łodzi przyjęła uchwałę wprowadzającą „Regulamin konsultacji społecznych”. Konsultacje budżetu zostały tam wpisane jako obligatoryjne. W związku z obowiązkiem konsultacji, p.o. Prezydenta Miasta wydał we wrześniu 2010 r. zarządzenie ogłaszające konsultacje społeczne budżetu miasta. Polegały one na udostępnieniu mieszkańcom formularzy wniosków oraz ankiet, które mogli wypełnić i złożyć w UM oraz ankiet, które miały na celu poznanie ogólnych preferencji mieszkańców. Dodatkowo, p.o. Prezydenta zdecydował, że odbędą się również spotkania konsultacyjne w poszczególnych dzielnicach. Organizacja spotkań powierzona została pracownikom Biura Rzecznika Prezydenta.

Na początku grudnia nowowybrana Prezydent Miasta wydała ponownie zarządzenie o organizacji konsultacji budżetu. Mieszkańcy w okresie od 18 do 23 grudnia mogli zgłaszać pisemnie (tradycyjnie lub mailowo) swoje uwagi i opinie o planowanym budżecie. Uruchomione zostało również forum internetowe na którym można było wpisywać swoje wnioski do budżetu oraz dyskutować o nich.

Cały proces konsultacji składał się więc z dwóch w dużej mierze niezależnych i różnych od siebie części. Pierwsze „tura” konsultacji stanowi bardzo ciekawy przykład szerokiego informowania o prowadzonych działaniach oraz aktywnego zasięgania opinii. Niestety, choć proces zakończył się stworzeniem rzetelnego opracowania zebranych wyników – raport nie został upowszechniony, a tym samym większość mieszkańców nie dostała informacji zwrotnej na temat swoich uwag i wniosków. Kolejna tura konsultacji uwzględniała wyraźne zakończenie procesu w formie oświadczenia pani Prezydent na temat podjętych decyzji, jednak bez uzasadnień dokonanych wyborów. Niemniej inne, wcześniejsze etapy drugiej, grudniowej „odsłony” konsultacji nie zostały zrealizowane w ciekawy sposób – dlatego też niniejszy opis skupia się przede wszystkim na pierwszych konsultacjach odbywających się we wrześniu i październiku 2010 roku.

II. OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO: ETAPY INFORMOWANIA I ZASIĘGANIA OPINII

PRZYGOTOWANIE

„Regulamin konsultacji” zaleca, aby organizowane były one na jak najwcześniejszym etapie tworzenia poszczególnych dokumentów. Zawarte są tam również wytyczne dotyczące sposobów informowania o konsultacjach (wraz z terminami: nie później niż 14 dni przed ich rozpoczęciem), przeprowadzania oraz terminu opracowania wyników konsultacji - nie później niż w ciągu 30 dni, od zakończenia konsultacji.¹

Zgodnie z wymogami Regulaminu Prezydent Miasta w dniu 22 września 2010 roku wydał zarządzenie w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych mających na celu zebranie od mieszkańców Łodzi wniosków, uwag i opinii do uwzględnienia przy tworzeniu projektu budżetu miasta Łodzi na rok 2011. Zarządzenie Prezydenta (który podejmuje decyzję w sprawie przeprowadzenia konsultacji w takiej formie) zgodne z Regulaminem, dotyczyło:

- czasu trwania konsultacji społecznych (od 6 do 19 października 2010 r.)
- celu konsultacji (zebranie od mieszkańców Łodzi wniosków, uwag i opinii do uwzględnienia przy tworzeniu projektu budżetu miasta Łodzi na rok 2011).
- informacji o sposobie zasięganania opinii (wnioski, uwagi i opinie powinny być przekazywane przez mieszkańców Łodzi w formie pisemnej w szczególności na formularzu konsultacji oraz poprzez wypełnienie specjalnie przygotowanej ankiety².
- informacji o powołaniu Miejskiego Zespołu ds. Konsultacji (pracował w oparciu o Regulamin, przy wsparciu Wydziału Spraw Społecznych oraz Skarbnika Miasta Łodzi)

Do zarządzenia dołączone zostało ogłoszenie w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych, które opublikowane zostało w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu Miasta Łodzi i na tablicach ogłoszeń Urzędu Miasta Łodzi, w terminie do dnia 22 września 2010 r.

„Regulamin Konsultacji Społecznych” oraz wydane na jego podstawie zarządzenie zapewniały solidne podstawy prawne procesu, możliwości poznania ogólnych ram w których przebiegały konsultacje oraz ich zasad. Również niezwykle ważny był fakt, że umożliwiły rozliczenie organizatorów ze sposobu w jaki rzeczywiście konsultacje były realizowane.

INFORMOWANIE

Akcja informacyjna dotycząca spotkań Prezydenta z mieszkańcami w poszczególnych dzielnicach Łodzi została przygotowana przez Biuro Rzecznika Prezydenta. Spotkania konsultacyjne miały odbywać się z mieszkańcami i do nich skierowana była akcja informacyjna. W trakcie akcji informacyjnej wykorzystane zostały pojazdy komunikacji miejskiej, w których powieszono plakaty i ogłoszenia, tablice ogłoszeniowe wydziałów UM, delegatur, osiedli oraz innych jednostek

¹ Link do regulaminu konsultacji

http://bjp.uml.lodz.pl/plik.php?plik=uchwaly/rm/05_1454.PDF&PHPSESSID=a6138682741ecfd60fabd2846921ef7

² formularz do składania uwag oraz ankiety dostępne pod adresem <http://www.uml.lodz.pl/get.php?id=1044>

organizacyjnych UM. Informacja opublikowana została również na stronie internetowej UM. Wykorzystanie pojazdów komunikacji miejskiej umożliwiło dotarcie z informacją do dużej grupy mieszkańców, którzy w czasie podróży mogli przeczytać umieszczoną informację. Miasto jednocześnie nie musiało ponosić kosztów wynajmu powierzchni reklamowej.

Informacja o organizacji konsultacji budżetu wysłana została również do ponad 100 dziennikarzy, kontakty do których były w posiadaniu Biura Rzecznika Prezydenta. W prasie lokalnej i regionalnej oraz na wielu stronach internetowych³ pojawiały się informacje o konsultacjach. Przygotowane zostały również spoty telewizyjne, które zostały wyemitowane w telewizji TVP3, TOYA (lokalna prywatna stacja telewizyjna) oraz na YouTube⁴.

Informacje dotarły do mieszkańców, bowiem w sumie w pięciu spotkaniach wzięło udział w sumie ok. 750 osób. Frekwencja zaskoczyła samych organizatorów – często brakowało miejsc w przeznaczonych na spotkania salach.

Ciekawym rozwiązaniem było również rejestrowanie wszystkich spotkań Prezydenta z mieszkańcami oraz przygotowywanie protokołów, a także krótszych opisów ich przebiegu. Takie podsumowania były publikowane na stronie internetowej UM. Protokoły składały się z informacji na temat pytań i odpowiedzi jakie padały podczas spotkań. Bardziej przystępne (choć również bardziej ogólne) były opisy udostępnione na stronie internetowej UM⁵. Wszystkie informacje i materiały związane z konsultacjami publikowane były w jednym miejscu, w zakładce poświęconej konsultacjom, co ułatwiało dostęp do wszystkich materiałów. Dodatkowo na stronie UM część informacji tłumaczona była na język migowy.

ZASIĘGANIE OPINII

W ankiecie pytano mieszkańców między innymi o to, na co ich zdaniem Miasto powinno zwiększyć wydatki w 2011 roku lub które z wymienionych zadań infrastrukturalnych należy zrealizować w pierwszej kolejności. Mieszkańcy mogli również określić priorytety zadań takich jak: budowa wodociągów/kanalizacji, budowa boisk sportowych, rozwój infrastruktury turystycznej, budowa/modernizacja dróg, budowa szkół i placówek oświatowych, budowa żłobków i przedszkoli oraz wpisać inne zadania i określić ich priorytet. Dodatkowo ankieta dawała możliwość określenia, co jest najważniejszym problemem społeczno-gospodarczym na terenie własnej dzielnicy oraz całego miasta.

Dodatkowo p.o. Prezydenta podjął decyzję o organizacji spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami w poszczególnych dzielnicach Łodzi. Spotkania we wszystkich dzielnicach miasta odbywały się na przełomie września i października 2010 r. W sumie odbyło się pięć spotkań konsultacyjnych w pięciu dzielnicach miasta. Podczas spotkań mieszkańcy otrzymywali ankiety oraz formularze wniosków, które mogli wypełnić i zostawić. Ankiety można było również przysyłać do UM mailowo, listownie lub składać osobiście. Dodatkowo przygotowany został wzór wniosku do budżetu, który można było pobrać i składać podobnie jak w przypadku ankiet.

³ przykładowa informacja w Dzienniku Łódzkim: <http://www.dzienniklodzki.pl/stronaglowna/306841,lodz-trwaja-konsultacje-budzetu,id,t.html> lub na stronie internetowej: <http://kaminskiego.wlodzi.org/285/konsultacje-spoeczne-budzet/>

⁴ link do spota: <http://www.youtube.com/watch?v=JUNeASSTb50>

⁵ np.: <http://www.uml.lodz.pl/miasto/aktualnosci/?news=17302&rok=2010-09>

Zbieranie ankiet oraz wniosków zakończyło się 19 października, zaś 30 dni później powstało ich opracowanie. W podsumowaniu wyników konsultacji zabrakło niestety informacji na temat tego w jaki sposób konsultacje przełożyły się na projektowany budżet.

W trakcie konsultacji zebrano 210 ankiet oraz 286 wniosków i postulatów. Ich opracowania przybrały formę dwóch rzetelnych raportów. Ich stworzeniem zajęli się pracownicy Wydziału Spraw Społecznych UM wchodzący w skład Zespołu ds. Konsultacji. Raporty przedstawiały rezultaty zebranych ankiet oraz wyniki i zestawienie wniosków, które spłynęły do UM w trakcie konsultacji.

EWALUACJA

W efekcie dwóch, bardzo odmiennych (także pod względem otwartości na opinie mieszkańców) etapów konsultacji społecznych podjęto niezależną od Urzędu Miasta inicjatywę ewaluacji całości procesu. Została ona zapoczątkowana przez osoby z nieformalnej inicjatywy Łodzianie Decydują. Łodzianie Decydują to grupa łódzkich organizacji pozarządowych i społeczników⁶. Jej misją jest poprawa jakości życia codziennego mieszkańców Łodzi poprzez zwiększanie ich wpływu na decyzje zapadające w mieście. Wcześniej przedstawiciele tej grupy zbierali podpisy pod petycją dotyczącą zmniejszenia progu liczby osób, wymaganych do złożenia inicjatywy uchwałodawczej w Łodzi oraz brali udział w powstaniu „Regulaminu Konsultacji Społecznych” – dokumentu określającego w jaki sposób władza ma konsultować ważne sprawy z mieszkańcami. Obecnie monitorują jak uchwalony regulamin jest wprowadzany w życie.

Członkowie grupy obserwowali przebieg konsultacji, w rezultacie czego do Prezydenta Miasta wystosowane zostały pisma, w których zwracano uwagę na niedociągnięcia zaobserwowane w czasie przebiegu konsultacji oraz wskazano aspekty na które UM powinien w przyszłości zwrócić uwagę, aby proces konsultacji przebiegał bardziej efektywnie. Zwrócono między innymi uwagę na: brak wiedzy i kwalifikacji pracowników UM zajmujących się konsultacjami (co potwierdzili również sami pracownicy), brak podziału obowiązków wśród pracowników UM w zakresie prowadzenia konsultacji, brak specjalnej strony internetowej dotyczącej konsultacji, ogólne informowanie o konsultacjach, brak bezstronnych moderatorów i ekspertów podczas konsultacji.

Urząd Miasta bardzo poważnie potraktował wskazane problemy - w odpowiedzi na uwagi przesłane przez grupę zorganizował dwa spotkania: w pierwszym z nich wzięli udział wiceprezydenci miasta oraz dyrektor Wydziału Spraw Społecznych, a także społecznicy wchodzący w skład inicjatywy Łodzianie Decydują, w czasie drugiego spotkali się dyrektor WSS oraz inicjatywa Łodzianie Decydują.

Podczas spotkań omawiano szczegóły przebiegu konsultacji społecznych oraz zastanawiano się nad mechanizmami usprawniającymi system konsultacji społecznych w mieście.

W wyniku owych spotkań powstała grupa robocza ds. konsultacji społecznych. W jej ramach społecznicy wspólnie z urzędnikami pracują nad usprawnieniem mechanizmu konsultacji społecznych z mieszkańcami. Dotychczas odbyły się cztery tego typu spotkania. Obecnie w wyniku pracy grupy

⁶ przedstawiciele następujących organizacji: Fundacja Projekt Łódź, Stowarzyszenie Niezależna Edukacja Otwarta (NEO), Instytut Spraw Obywatelskich, Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS, Redakcja pisma „Obywatel”, Instytut Zarządzania Miejscem, Grupa Pewnych Osób, Fundacja Przestrzeń Wyobraźni, Studenckie Forum Business Centre Club, Fundacja na Rzecz Kultury Żywej „Białe Gawrony”, Fundacja Ulicy Piotrkowskiej oraz Stowarzyszenie Inspiratoria

trwa reorganizacja komórek ds. konsultacji w UM, opracowywane są zakresy tematyczne spraw, które będą przedmiotem konsultacji⁷.

Ewaluacja konsultacji budżetu najprawdopodobniej nie odbyłaby się, gdyby nie postawa osób wchodzących w skład Inicjatywy, którzy wyszli z propozycją rozmów na temat konsultacji, a także ich staraniom w przyglądaniu się sposobowi, w jaki one przebiegały oraz w przedstawieniu władzom miasta wyników swoich obserwacji wraz ze stosownymi rekomendacjami. Powstanie inicjatywy Łódzianie Decydują oraz podejmowanie przez nią działań na rzecz wzmocnienia mechanizmów konsultacyjnych były ważnym czynnikiem wpływającym na jakość realizowanych konsultacji budżetowych.

REZULTATY

W wyniku zorganizowanych konsultacji władze mogły poznać oczekiwania i preferencje mieszkańców oraz główne problemy jakie dotyczą miasta. Organizacja procesu oparta została na podstawach „Regulaminu konsultacji” oraz zarządzenia Prezydenta, które wraz z załącznikami szczegółowo określały tryb i przebieg konsultacji społecznych, wskazując dokładnie podmioty odpowiedzialne za ich organizację. Wyniki konsultacji zostały w sposób wyczerpujący opracowane i opublikowane na stronie internetowej. Do tego momentu realizacja konsultacji przebiegała sprawnie w oparciu o wcześniej opracowane procedury („Regulamin konsultacji”, załączniki do zarządzenia Prezydenta).

Frekwencja podczas spotkań oraz zainteresowanie konsultacjami były bardzo duże: ok. 750 osób uczestniczyło w dyskusjach, w pierwszej turze konsultacji wpłynęło ponad 210 ankiet oraz 285 wniosków, z których sporządzona została lista 117 oczekiwanych przedsięwzięć. W drugim etapie konsultacji wpłynęło 790 maili. Wiele wniosków było dobrze przygotowanych, z wycenami proponowanych rozwiązań.

W wyniku ponownych konsultacji Prezydent Miasta włączyła do projektu budżetu co najmniej 3 konkretne propozycje zgłoszone przez mieszkańców oraz dokonała zmian w takich obszarach jak edukacja, kultura i sport. Tak więc, konsultacje budżetowe miały bezpośredni, choć niewielki wpływ na budżet miasta.

III. PODSUMOWANIE

Podsumowując proces konsultacji budżetu w Łodzi należy stwierdzić, że mimo kilku niedociągnięć, były to konsultacje, które zawierały wiele pozytywnych elementów i są dobrą prognozą na przyszłe lata. Mieszkańcy Łodzi mogli przekazać władzom miasta swoje wnioski, uwagi i opinie dotyczące budżetu miasta.

Dzięki konsultacjom władze miały możliwość poznania preferencji i oczekiwań mieszkańców oraz podniesienia swych kompetencji w zakresie organizowania dialogu z obywatelami, poprawiły swój wizerunek oraz otworzyły się na mieszkańców. Konsultacje zwiększyły aktywność i zaangażowanie w sprawy miasta niektórych organizacji społecznych oraz obywateli. Pojawiało się wiele ciekawych inicjatyw oraz pomysłów rozwijania mechanizmu konsultacji budżetowych, które w przyszłości (dzięki

⁷ Link do strony dotyczącej konsultacji: http://www.uml.lodz.pl/samorzad/konsultacje_spoeczne/

wykorzystaniu doświadczeń oraz informacji zwrotnych przekazywanych przez uczestników) mogą zaowocować powstaniem sprawnego systemu procesu tworzenia budżetu z udziałem mieszkańców. To z kolei może doprowadzić do zwiększenia kapitału społecznego miasta.

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- zadbanie o podstawy prawno-proceduralne: „Regulamin konsultacji” oraz zarządzenia Prezydenta zawierające szczegółowe informacje dotyczące konsultacji tworzyły ramy konsultacji (czasowe i merytoryczne), określały sposób ich przeprowadzenia oraz terminy rozstrzygnięć, zapewniały wyraźne punkty odniesienia.
- otwartość władz na korzystanie ze wsparcia społeczników, które było istotne przy organizowaniu procesów konsultacyjnych a także w trakcie oceny ich przebiegu.
- rzetelne opracowywanie wyników konsultacji. Rejestracja i dokumentowanie przebiegu spotkań, opracowywanie i upublicznianie protokołów oraz relacji z przebiegu spotkań z mieszkańcami.
- udostępnianie informacji na temat konsultacji w jednym miejscu na stronie internetowej, co zdecydowanie ułatwiało łatwość dotarcia do nich.
- przygotowanie spotów reklamowych zapraszających mieszkańców na konsultacje.
- wykorzystanie komunikacji miejskiej do publikacji zaproszeń na konsultacje.

Dodatkowo jako element nieformalny i nie zamierzony procesu, ale znaczący dla jego przebiegu oraz ewaluacji należałoby wskazać nawiązanie współpracy pomiędzy miejskimi społecznikami monitorującymi i wspierającymi konsultacje.