



Szczecin



RAPORT EWALUACYJNY:
EWALUACJA SBO 2021 I KONSULTACJI SPOŁECZNYCH
W 2020 ROKU W GMINIE MIASTO SZCZECIN

Część II. Ewaluacja konsultacji społecznych

Szczecin, 15 stycznia 2021 r.



UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
INSTYTUT SOCJOLOGII

Opracował Zespół w składzie:

dr Robert Bartłomiejski (Instytut Socjologii US) – kierownik projektu;

dr hab. Maciej Kowalewski, prof. US; dr Włodzimierz Durka (Instytut Socjologii US)

dr Dorota Kowalewska (Instytut Nauk o Polityce i o Bezpieczeństwie US),

dr Anna Nowak, dr Regina Thurow.

Zespół wykonujący transkrypcje: Klaudia Szalach.

Sfinansowano ze środków Miasta Szczecin.

Spis treści:

Wprowadzenie teoretyczne.....	4
Metodologia badania.....	6
Obszar badawczy nr 3: Ocena pozostałych konsultacji społecznych w Szczecinie w roku 2020	10
III. 1. Uwagi wstępne	10
III. 2. Propozycja zmian funkcjonowania systemu parkowania w Szczecinie.....	14
III. 2. 1. Wprowadzenie	14
III. 2. 2. Ocena dostępności i efektywności kampanii informacyjnej	15
III. 2. 3. Ocena przyjętych form i narzędzi konsultacyjnych.....	18
III. 2. 4. Sposób wykorzystania wyników konsultacji.....	19
III. 2. 5. Podsumowanie.....	21
III. 3. Projekt planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania.....	23
III. 3. 1. Wprowadzenie	23
III. 3. 2. Ocena dostępności i efektywności kampanii informacyjnej	24
III. 3. 3. Ocena poszczególnych form i narzędzi konsultacji społecznych	25
III. 3. 4. Sposób wykorzystania wyników konsultacji.....	27
III. 3. 5. Podsumowanie.....	28
III. 4. Strategia Elektromobilności 2035.....	29
III. 4. 1. Wprowadzenie	29
III. 4. 2. Ocena dostępności i efektywności kampanii informacyjnej	30
III. 4. 3. Ocena poszczególnych form i narzędzi konsultacji społecznych	31
III. 4. 4. Sposób wykorzystani wyników konsultacji	32
III. 4. 5. Podsumowanie.....	33
IV. Rekomendacje.....	35

Wprowadzenie teoretyczne

Niniejszy dwuczęściowy raport jest efektem realizacji socjologicznych badań ewaluacyjnych pt. „Ewaluacja SBO 2021 i konsultacji społecznych w 2020 roku w Gminie Miasto Szczecin”. Zespół badawczy Instytutu Socjologii Uniwersytetu Szczecińskiego zrealizował to badanie na zlecenie Gminy Miasto Szczecin na rzecz zwiększania efektywności narzędzi partycypacji na poziomie lokalnym w naszym mieście.

Diagnozowanie efektywności narzędzi partycypacji na poziomie lokalnym jest często podejmowanym tematem badań socjologicznych. Najprościej rzecz ujmując partycypacja obywatelska to wszystkie praktyki społeczne i polityczne, za pomocą których obywatele wpływają na sprawy publiczne¹. Praktyki włączania obywateli (ale i użytkowników miasta, niebędących formalnie jego obywatelami) w proces współdecydowania oparte są na deliberacji, subsydiarności, równości, konsensusie i interesie ogółu. W imię tych idei powstaje kultura partycypacji obywatelskiej, która nie jest doskonała, wymaga stałego monitorowania i udoskonalania – tworzenia coraz doskonalszych narzędzi uczestnictwa, ulepszania procedur podejmowania decyzji przez obywateli w sprawach publicznych. Jednak narzędzia, takie jak budżet obywatelski czy konsultacje społeczne okażą się mało skuteczne, jeśli nie będą podporządkowane spójnym założeniom polityki miasta, czy też dostosowane do oczekiwań i możliwości zaangażowania obywateli. Tak zwana „drabina partycypacji publicznej” wyróżnia trzy poziomy działań angażujących obywateli przez władze: 1) informowanie (gdzie obywatel jest biernym odbiorcą komunikatów władz), 2) konsultowanie (gdzie władza radzi się obywateli) i 3) współdecydowanie (gdzie władze przekazują obywatelom część kompetencji decyzyjnych)².

Idea współdecydowania w budżecie obywatelskim opiera się na synergii dwóch podmiotów: obywateli (mieszkańców) i władzy (samorządu). W pierwszym przypadku, za sprawą włączenia się w realizację budżetu obywatelskiego, mieszkańcy aktywizują się na rzecz swoich małych ojczyzn (ulic, kwartałów, osiedli, dzielnic, miasta), budują poczucie wspólnoty lokalnej i współodpowiedzialności za miasto. W rezultacie mieszkańcy poznają swoją siłę sprawczą w demokratycznym procesie samorządowym, co sprzyja inicjatywom odchodzącym od demokracji przedstawicielskiej w kierunku demokracji partycypacyjnej (bezpośredniej). Z drugiej strony, władze samorządowe zyskują świadomych partnerów społecznych, w postaci społeczników, radnych osiedlowych, liderów lokalnych grup inicjatywnych czy działaczy na rzecz rozwoju tożsamości lokalnej. Kosztem swojej decyzyjności władza zyskuje, nie tylko poprzez rosnące zainteresowanie publiczne jej pracami, ale przede wszystkim dobrym rozeznaniem co do potrzeb i oczekiwań mieszkańców, zwiększając tym samym trafność podejmowanych decyzji.

¹ Parés M., March H. (2013), *Short Guides for Citizen Participation 3. Guide to Evaluating Participatory Processes*, Government of Catalonia, Department of Governance and Institutional Relations Innovation and Democratic Quality Programme, Barcelona [cyt. za:] Chrzanowski, O. (2013). *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*. Źródło: <https://tinyurl.com/y5obssdb>

² *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowania tematyczne OT-666*. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Kancelaria Sejmu. Warszawa, 2019. Źródło: <https://tinyurl.com/y6pxbc2w>

Zarysowana powyżej idylliczna wizja kultury współuczestnictwa dziś nieco spowszedniała. Przyzwyczailiśmy się do partycypacji obywatelskiej, w tym prawa do informacji publicznej, konsultacji społecznych i włączania do współdecydowania. Aktywizm obywatelski na rzecz demokracji lokalnej, nie wywołuje już takiej euforii. Co więcej, coraz częściej mówi się o zmęczeniu partycypacją³ i o samowykluczaniu się z niej mieszkańców⁴. Przecież każde spotkanie wymaga od mieszkańca poświęcenia czasu wolnego, zaangażowania i kompetencji w wielu specjalistycznych obszarach wiedzy. W świadomości wielu mieszkańców, konsultacje społeczne są dla władz samorządowych wygodnym narzędziem spełniającym funkcję wentylu bezpieczeństwa. Efektem ubocznym uczestnictwa w konsultacjach jest m.in. oddalenie zorganizowanej grupy mieszkańców od alternatywnych form wyrażenia sprzeciwu⁵. Podczas przebiegu konsultacji, dyskutuje się w nich warianty realizacji inwestycji czy innych form zagospodarowania przestrzennego, ale prawie nigdy z uwzględnieniem tzw. wariantu zerowego (tj. odstąpienia od realizacji)⁶.

Podobnie jest z mechanizmem budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), który w Polsce funkcjonuje od niespełna dekady. Szczyt popularności budżetów obywatelskich w dużych polskich miastach miał miejsce w latach 2014 – 2015, a większość statystyk dotyczących frekwencji wskazuje na wyraźny spadkowy trend zainteresowania (choć z tendencją do spłaszczania)⁷.

Warto podkreślić, że powyższa krytyka nie dotyczy samej idei partycypacji publicznej, ale sposobu jej wdrażania, na obu poziomach tj. konsultacji społecznych i współdecydowania. Partycypacja porównywana jest do gry podwójnie pozorowanej. Budżety obywatelskie są tu często wykorzystywanym przykładem, gdzie pierwotne postulaty wolności, równości i konsensusu, ustępują w praktyce czemuś na kształt konkursu grantowego albo plebiscytu popularności. W dość radykalnym ujęciu, przedstawionym przez Kacpra Pobłockiego, reguły partycypacyjnej gry ustalane są przez władze miast tak, aby kosztem jednego procentu budżetu (lub mniej), móc w spokoju dysponować pozostałymi dziewięćdziesięcioma dziewięćdziesięcioma procentami⁸. Krytyka budżetów obywatelskich dotyczy również takich kwestii jak: podążanie władzy za modą i chęcią przypodobania się wyborcom, bezrefleksyjne kopiowanie zasad BO z innych miast, fasadowość współdecydowania ze względu na niekompetencję mieszkańców w kwestiach potrzebnych do podjęcia racjonalnych decyzji, czy też merkantylne składanie wniosków przez projektodawców, którzy chcą w ten sposób zbudować własną pozycję polityczną⁹. Ten spis zarzutów nie ma charakteru zamkniętego, służy jednak stwierdzeniu, że

³ Miessen, M. (2013). *Koszmar partycypacji. Niezależna praktyka*. Kraków: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.

⁴ Bartłomiejski, R. (2016). *Milcząca zgoda i (samo)wykluczenie mieszkańców osiedla – strategie władz miasta w rozwiązywaniu konfliktu ekologicznego w mieście*, [w:] *Przegląd Socjologiczny* 65 (1), 125-145;

⁵ Kowalewski, M. (2016). *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*. Kraków: NOMOS.

⁶ Bartłomiejski, R. (2015). *Mieszkańcy osiedla w sytuacji konfliktu ekologicznego w mieście*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

⁷ *Raport. Budżet obywatelski w polskich miastach*. Warszawa: Miasto 2077, marzec 2019. Źródło: <https://tinyurl.com/y6drj82d>

⁸ Pobłocki, K. (2013). *Prawo do odpowiedzialności*, [w:] Miessen, M. *Koszmar partycypacji. Niezależna praktyka*. Kraków: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, s. 13.

⁹ Zob. Miessen, M., Shumon, B. (red.). *Did someone say participate? An atlas of spatial practice. A report from the front lines of cultural activism looks at spatial practitioners who actively trespass into neighbouring or alien fields of knowledge*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

partycypacja publiczna nie powinna być traktowana jako cel sam w sobie. Narzędzia takie jak konsultacje społeczne czy budżet obywatelski powinny być transparentne, deliberatywne, dostosowane do kontekstu emocjonalnego (psychologicznego), społecznego i sektorowego (branżowego), a co za tym idzie powinny budować zaufanie społeczne do władz samorządowych.

Na tym tle, Szczecin nie jest samotną wyspą. W naszym raporcie wiele opinii, w tym zarzutów i krytyki, się powtarza. Należy to traktować jednak pozytywnie, gdyż znajdujemy się w głównym nurcie dyskursu nad skutecznymi mechanizmami partycypacji publicznej. Nikomu nie udało się do tej pory wdrożyć idealnych rozwiązań, które wszystkim grupom mieszkańców przypadłyby do gustu.

Współpraca między Gminą Miasto Szczecin i największą uczelnią publiczną na Pomorzu Zachodnim (tj. Uniwersytetem Szczecińskim) nad tym raportem to dowód nowoczesnego podejścia do zarządzania miastem, w tym partycypacji publicznej. Zdajemy sobie sprawę, że same badania ankietowe głosujących w kolejnych edycjach SBO, są niewystarczające. Za argument niech wystarczy słynny cytat amerykańskiego przemysłowca branży motoryzacyjnej Henry'ego Forda, który brzmi: „Gdybym spytał ludzi, czego chcą usłyszałbym, że chcą szybszych koni”. Podejście ewaluacyjne zaproponowane przez zespół badawczy Instytutu Socjologii pod kierownictwem dra Roberta Bartłomiejskiego opiera się na triangulacji całościowej¹⁰. W zakresie badań społecznych triangulacja oznacza prowadzenie badań przyjmujących różne podejścia do badanego zagadnienia, a tym samym różne sposoby odpowiadania na pytania badawcze. Innymi słowy, triangulacja dotyczy stosowania różnych technik badawczych, koncepcji teoretycznych i rodzajów danych. Ma to na celu wzmocnienie jakości wyprowadzanych w toku analizy wniosków i proponowanych rekomendacji.

Metodologia badania

Celem badania była ewaluacja Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego (edycja 2021) i konsultacji społecznych realizowanych w 2020 r., uwzględniająca identyfikację elementów wymagających zmiany oraz zaproponowanie rekomendacji dla rozwoju kolejnych edycji budżetu obywatelskiego i konsultacji społecznych realizowanych w Szczecinie. Raport dotyczy zatem rozwiązań, jakie Gmina Miasto Szczecin przyjęła w roku 2020 w zakresie instytucji zaliczanych w poczet demokracji partycypacyjnej tj. Szczeciński Budżet Obywatelski 2021 (III poziom: współdecydowanie) oraz trzy procedury konsultacji społecznych (II poziom: radzenie się obywateli) dotyczących: „Zmiany Systemu Parkowania w Szczecinie”, „Planu Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania”, „Strategii Elektromobilności 2035”. Badanie dotyczące SBO znajduje się w części pierwszej, natomiast raport odnoszący się do wspomnianych procedur konsultacji znajduje się w części drugiej raportu.

W odniesieniu do przyjętych założeń wyjściowych badań ewaluacyjnych, a także podziału przedmiotu ewaluacji na dwa poziomy partycypacji publicznej (tj. konsultacje społeczne i współdecydowanie), przyjęte przez nas problemy badawcze [P1-P12] mają charakter pytań przekrojowych, odpowiadających zdefiniowanym obszarom badawczym:

¹⁰ Flick, U. (2011). *Jakość w badaniach jakościowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN; Fielding N.G., Fielding, J. L. (1986). *Linking Data*. Beverly Hills: Sage Publications.

- P1. Czy istnieje różnica w sposobie postrzegania istoty i atrakcyjności SBO 2021 między projektodawcami, głosującymi, a administracją odpowiedzialną za organizację budżetu obywatelskiego w mieście?
- P2. W jakim stopniu projektodawcy SBO 2021 brali pod uwagę strategiczne priorytety rozwojowe Gminy Miasto Szczecin, w przygotowywaniu swoich wniosków aplikacyjnych?
- P3. Jak projektodawcy oceniają skuteczność dedykowanych im form wsparcia w przygotowywaniu i promowaniu wniosków do SBO 2021, w tym: serwisu geoportal, kampanii informacyjnej, kampanii szkoleniowej (tzw. Akademii SBO), strony SBO 2021, wsparcia w zakresie promocji swoich projektów?
- P4. Jaka była motywacja zgłaszających projekty do SBO 2021 pod kątem wartości (celów), adresatów (odbiorców) i preferowanych sposobów ich dostarczenia (formy działań w projektach)?
- P5. Jak projektodawcy oceniają stopień trudności poszczególnych etapów aplikowania w tegorocznej edycji SBO?
- P6. Jakich trudności doświadczyli autorzy projektów, ze względu na ograniczenia związane ze stanem ryzyka zakażenia wirusem SARS-CoV-2?
- P7. Czy, a jeżeli tak to w jakim stopniu, wystąpiło zjawisko profesjonalizacji projektodawców w edycji SBO 2021?
- P8. Jakie kryteria i motywacje biorą pod uwagę mieszkańcy miasta oddając swój głos w tegorocznej edycji budżetu obywatelskiego?
- P9. Jakie są postawy i strategie decyzyjne osób biorących udział w głosowaniu na projekty w SBO 2021, względem projektów na które głosują?
- P10. Jakie potrzeby, bariery, wątpliwości i oczekiwania zgłaszają aktorzy zaangażowani w proces konsultacji społecznych i współdecydowania w SBO 2021?
- P11. Jaka jest ocena procesów konsultacji społecznych zorganizowanych przez Gminę Miasto Szczecin w 2020 w następujących zakresach: zgodność z ideą partycypacji publicznej, ocena stopnia osiągnięcia celów, prawidłowość procesu zaplanowania i przeprowadzenia, ocena znaczenia przedmiotu konsultacji, ocena jakości informacji podawanych opinii publicznej?
- P12. Jaka jest ocena kryteriów dostępu uczestników konsultacji społecznych, w tym czy uwzględniono wszystkich interesariuszy bezpośrednich i pośrednich?
- P13. Jaka jest ocena trafności i skuteczności technik konsultacji społecznych przyjętych w postępowaniach w 2020 roku w Szczecinie?

Wychodząc z powyższych założeń procedurę badawczą podzielono na trzy obszary:

- Obszar badawczy nr I: Ewaluacja konsultacji społecznych SBO 2021 – perspektywa autorów projektów do SBO 2021, w tym:
 - technika CAWI - technika zbierania informacji w ilościowych badaniach rynku i opinii publicznej, w której respondent jest proszony o wypełnienie ankiety w formie elektronicznej. Czas realizacji: 24 listopada – 6 grudnia 2020 r. Badanie miało charakter całościowy ze względu na zamknięty charakter badanej zbiorowości (N=98). Osiągnięto zadowalający wskaźnik realizacji na poziomie

- 33,67% (n=33 os.). W badaniu uwzględniono jedynie kwestionariusze e-ankiety wypełnione do końca (nieprzerwane w trakcie wypełniania).
- technika FGI – technika zbierania informacji jakościowych w formie wywiadu grupowego, zrealizowana z projektodawcami tegorocznej edycji SBO. Wywiady były realizowane w formie zdalnej z wykorzystaniem platformy ZOOM, respondenci dobierani byli techniką losową z listy autorów tegorocznych projektów. Wywiad oparty był na ukierunkowanej dyskusji aktywizowanej przez moderatora. Czas realizacji: 1 oraz 3 grudnia 2020 r. łącznie w wywiadach fokusowych z projektodawcami wzięło udział 12 osób.
 - technika SDA – technika analizy danych zastanych. W tym obszarze badań uwzględniliśmy przede wszystkim dokumentację związaną ze zgłaszanymi w tegorocznej edycji projektami, materiały własne UM Szczecin oraz statystyki i raporty ewaluacyjne z poprzednich edycji (SBO 2018-2020).
 - Obszar badawczy nr 2: Ewaluacja SBO 2021 – perspektywa głosujących.
 - technika CAWI - Ankieta elektroniczna realizowana bezpośrednio po oddaniu głosu za pośrednictwem linku przekierowującego ze strony platformy do głosowania. Czas realizacji: 7 grudnia 2020 r., godz. 14:00 – 21 grudnia 2020 r., godz. 9:00. N=656.
 - technika FGI – wywiad grupowy z członkami Zespołu Opiniującego i Zespołu Odwoławczego. Czas realizacji: 16 grudnia 2020 r.
 - Obszar badawczy nr 3: Ocena pozostałych konsultacji społecznych w Szczecinie tj. zmian systemu parkowania, planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania i Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035.
 - technika FGI – dwa wywiady grupowe z urzędnikami zaangażowanymi w organizację konsultacji, ekspertami, aktywistami miejskimi, uczestnikami tegorocznych konsultacji społecznych. łącznie w wywiadach wzięło udział 8 osób. Czas realizacji: 6 listopada 2020 r.
 - technika SDA – technika analizy danych zastanych. Analizie danych zastanych poddano dane publiczne o charakterze pierwotnym (m.in. regulamin w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, zarządzenie Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych, raporty z konsultacji społecznych, formularze konsultacyjne i inne materiały udostępnione mieszkańcom na stronie: <http://konsultuj.szczecin.pl/>, strony internetowe interesariuszy konsultacji m.in. <http://niol.szczecin.pl/> <https://spp.szczecin.pl/>. Analiza danych zastanych została uzupełniona danymi wtórnymi o charakterze publicznym, w tym informacjami prasowymi (Radio Szczecin, Infoludek, TVP Szczecin, Głos Szczeciński, Kurier Szczeciński, SzczecinTVP.pl, GS24.pl, 24Kurier.pl, wszczecinie.pl, szczecin.naszemiasto.pl, szczecin.wyborcza.pl) oraz dwoma indywidualnymi wywiadami pogłębionymi z dziennikarzami.

W celu uzyskania porównywalności danych, zastosowaliśmy niektóre zmienne i wskaźniki z poprzednich raportów ewaluacyjnych SBO¹¹, raportów z wykonania konsultacji społecznych¹² przez Gminę Miasto Szczecin. Niestety, nie zawsze to było możliwe, gdyż w przypadku SBO zmieniały się zasady składania projektów, proporcje alokacji środków na projekty ogólnomiejskie i lokalne, a także same podziały na obszary administracyjne. Dodatkowo, w raportach ewaluacyjnych z poprzednich edycji, pojawiały się różne zestawy pytań, co w wielu przypadkach uniemożliwiło porównania.

W raporcie cytujemy wypowiedzi zarejestrowane podczas wywiadów i odpowiedzi na pytania otwarte, kierując się zasadą zachowania anonimowości uczestników badań. Z naszego doświadczenia wynika, że czytelnicy raportów z badań, wyciągają niekiedy nieuprawnione wnioski z cytowanych wypowiedzi respondentów. Do najczęstszych błędów podczas lektury analiz wykorzystujących dane jakościowe należą: (1) traktowanie cytowanych wypowiedzi jako dominujących lub reprezentatywnych w sensie ilościowym, (2) utożsamianie cytowanych wypowiedzi badanych ze zdaniem lub wręcz analizą autorów raportu. Cytaty umieszczone w raporcie mają stanowić przede wszystkim materiał ilustracyjny, uzupełniający w stosunku do przeprowadzonych przez zespół badawczy analiz. Zebrany przez nas materiał badawczy (transkrypcje wywiadów i odpowiedzi respondentów na pytania otwarte) jest zbyt obszerny, aby podawać go w raporcie w całości, zresztą aneksowanie pełnych wypowiedzi badanych in-
extenso byłoby niezgodne z zasadami badań socjologicznych.

Należy również wspomnieć o szczególnych okolicznościach prowadzenia socjologicznych badań ewaluacyjnych, które przypadły na moment drugiej fali zachorowań na COVID-19. Wywiady grupowe zostały przeprowadzone za pośrednictwem popularnych i ogólnodostępnych platform videokonferencyjnych. Ankiety zbierano w formie zdalnej za pośrednictwem linku dołączanego do wiadomości e-mail czy też strony internetowej. Link ten prowadził do kwestionariusza przygotowanego w specjalistycznym programie do zbierania danych za pośrednictwem Internetu. Prace zespołu badawczego wymusiły zachowanie dystansu społecznego i ograniczyły pracę do możliwości konsultacji w ograniczeniu sanitarnym (w tym konsultacji zdalnych). Należy jednak przyznać, że podczas pandemii wywołanej wirusem SARS CoV-2, niektóre działania badawcze okazały się łatwiejsze. Zdecydowana większość uczestników wywiadów grupowych miała już wystarczające kompetencje informatyczne, sprzęt (np. słuchawki, mikrofon) i doświadczenie w korzystaniu z komunikatorów internetowych.

¹¹ Piątek, T., Rudnicki, R. (2018). *Ewaluacja Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego 2019*. Warszawa-Szczecin: Stocznia; Ostrowski, Ł. (2020). *Ewaluacja Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego 2020*. Warszawa-Szczecin: Stocznia. Źródło: <https://stocznia.org.pl/projekty/ewaluacje-szczecinskiego-budzetu-obywatelskiego/>

¹² *Raport z wykonania programu konsultacji społecznych 2017 r.* Szczecin: Biuro Dialogu Obywatelskiego, kwiecień 2018; *Raport z wykonania programu konsultacji społecznych 2018 r.* Szczecin: Biuro Dialogu Obywatelskiego, kwiecień 2019.; *Raport w wykonania rocznego programu konsultacji społecznych w 2019 r. przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin oraz Gminy Miasto Szczecin*, Szczecin: Biuro Dialogu Obywatelskiego, kwiecień 2020 Źródło: http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116022.asp

Obszar badawczy nr 3: Ocena pozostałych konsultacji społecznych w Szczecinie w roku 2020

III. I. Uwagi wstępne

W roku 2020 Prezydent Miasta Szczecin zarządził przeprowadzenie sześciu konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta, tj.:

- a. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Szczecin dotyczących Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego 2021 (Zarządzenie NR 272/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 29 maja 2020 r. i późn. zm.)
- b. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Gminie Miasto Szczecin (Zarządzenie NR 161/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2020 r.); Czas realizacji od dnia 27 marca 2020 r. do dnia 15 maja 2020 r.
- c. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących zmian systemu parkowania w Szczecinie (Zarządzenie NR 369/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 13 lipca 2020 r.).
- d. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035 (Zarządzenie NR 472/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 września 2020 r.)
- e. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących budżetu Miasta Szczecin na 2021 rok (Zarządzenie NR 545/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 22 października 2020 r.)
- f. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących założeń do projektu Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Miasta Szczecin na lata 2021-2025 (Zarządzenie Nr 550/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 26 października 2020 r.);

Były to konsultacje, które Prezydent mógł przeprowadzić w własnej inicjatywy, stosując Regulamin w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych¹³. Zgodnie z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym konsultacje przeprowadza się w sprawach wynikających z ustawy oraz w innych sprawach ważnych dla gminy.

Zgodnie z umową, między Uniwersytetem Szczecińskim a Gminą Miasto Szczecin, badanie ewaluacyjne dotyczyło pierwszych czterech (a-d) procedur konsultacji społecznych z mieszkańcami zrealizowanych w roku 2020. Pozostałe konsultacje społeczne zostały uruchomione zbyt późno, aby można było przeprowadzić badanie ewaluacyjne. W tej części raportu ewaluacyjnego uwaga poświęcona zostanie trzem konsultacjom (b, c, d).

¹³ Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r.

Ewaluacja konsultacji społecznych, która jest przedmiotem niniejszego opracowania rozumiana jest jako: ocena wartości projektu z zastosowaniem określonych kryteriów w celu jego usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia¹⁴. Oznacza to, że ewaluacja nie ogranicza się do ustalenia czy proces konsultacji społecznych został przeprowadzony poprawnie lub niepoprawnie – lecz jest oceną stopnia zgodności procesu konsultacji społecznych z wcześniej przyjętymi kryteriami i sformułowanymi pytaniami ewaluacyjnymi, które w procesie ewaluacji mają kluczowe znaczenie.

Tab. 4. Kryteria ewaluacji konsultacji społecznych

I. Kryteria dotyczące koordynowania procesu konsultacji

Kryteria	Pytania ewaluacyjne
1) zgoda na proces	– na ile organizatorzy procesu konsultacji zgadzają się z jego ideą?
2) jasność celów	– czy cele procesu konsultacji zostały osiągnięte?
3) zasoby	– czy proces konsultacji został prawidłowo zaplanowany? – czy zapewniono zasoby konieczne do prowadzenia konsultacji?

II. Kryteria dotyczące uczestników

1) zasięg	– w jaki sposób pozyskiwano uczestników konsultacji, czy były to grupy sprofilowane, czy ogół mieszkańców? – jaką część populacji, do której proces konsultacji był skierowany, stanowili uczestnicy? – czy istnieją przeszkody utrudniające uczestnictwo mieszkańców w konsultacjach społecznych?
2) różnorodność	– czy uwzględniono w procesie konsultacji instytucje, organizacje społeczne, zainteresowane przedmiotem konsultacji?

III. Kryteria dotyczące przedmiotu procesu konsultacji

1) znaczenie przedmiotu konsultacji	– czy przedmiot procesu konsultacji uznawany jest przez obywateli za ważny?
2) sposób przedstawienia przedmiotu konsultacji	– czy przedmiot konsultacji został przedstawiony w sposób przejrzysty, zrozumiały?

¹⁴ Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, *O ewaluacji*, [dostępny w:] pte.org.pl/o-ewaluacji/.

IV. Kryteria dotyczące metod partycypacji

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1) jakość informacji | <ul style="list-style-type: none">– czy generowane informacje były jasne i przydatne?– czy kanały przekazu informacji działały skutecznie? |
| 2) jakość dialogu (deliberacji) | <ul style="list-style-type: none">– jakie techniki konsultacji zastosowano?– czy uczestnicy mieli możliwość proponowania własnych rozwiązań?– jak pogłębiona była debata? |

V. Kryterium dotyczące konsekwencji procesu konsultacji

- | | |
|---------------------|--|
| 1) kryterium wpływu | <ul style="list-style-type: none">– czy i w jakim zakresie uwzględniono wyłonione w procesie konsultacji rozwiązania?– czy istnieje dokument opisujący rezultaty procesu konsultacji?– czy istnieje możliwość wglądu publicznego w wyniki konsultacji? |
|---------------------|--|

Źródło: opracowanie własne

W świetle przedstawionych powyżej kryteriów oceny ewaluacyjnej konsultacji należy zastrzec, że dokonana ewaluacja ma charakter ewaluacji zewnętrznej, post factum. Jej kryteria nie zostały określone wcześniej, przed rozpoczęciem procesu konsultacji. Nie zmienia to faktu, że przyjęło się, aby prawidłowo zrealizowane konsultacje cechowały: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego¹⁵.

W tym miejscu należy dokonać kilku zastrzeżeń, które mogą okazać się kluczowe w odbiorze tej części raportu. Autorzy raportu chcieliby zawczasu pogodzić perspektywę administracji samorządu gminy z perspektywą społeczników, aktywistów i działaczy ruchów miejskich. Ocena ewaluacyjna została przeprowadzona w oparciu o obowiązujące akty prawa i regulamin, którymi musi kierować się administracja samorządu. Analizując poszczególne procedury zrealizowanych konsultacji w 2020 roku nie dotykaliśmy spraw, które wymagałyby ewaluacji całego systemu rozwiązań krajowych, a często też unijnych. Zdajemy sobie sprawę, że w odbiorze społecznym, dla jednych konsultacje społeczne mogą być z panaceum na każdy

¹⁵ *Ogólne zasady i standardy konsultacji społecznych. Poradnik* [dostępny w:] <https://poradnik.ngo.pl/ogolne-zasady-i-standardy-konsultacji-spoecznych>; Kancelaria Senatu Biuro Analiz Dokumentacji i Korespondencji, *Konsultacje społeczne jako narzędzie partycypacji publicznej. Opracowanie tematyczne*, Warszawa 2019; Z. Zychowicz, *Konsultacje społeczne w samorządzie*, Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego 2014; Z. Zychowicz (red.), *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, Szczecin: Instytut Rozwoju Regionalnego 2011; *Siedem Zasad Konsultacji i okoliczności ich powstania*, opr. K. Wygański, A. Jędrzejczyk, [dostępny w:] https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/09/7_zasad_konsultacji_szkolenie_KPRM_2.pdf [dostęp 5.11.2020 r.].

problem, a dla drugich agresywną, niedemokratyczną praktyką¹⁶. Tak samo, że dla urzędnika dobre konsultacje to takie, które są zgodne z regulaminem, a dla mieszkańca miasta formularz i spotkanie to zbyt mało inkluzywne formy konsultacji.

Krytyczne oceny związane z konsultacjami społecznymi dotyczą często form konsultacji społecznych. Przywoływany już regulamin przyjęty przez Radę Miasta Szczecin w dniu 26 marca 2012 r., w artykule 7 daje Prezydentowi Miasta Szczecin następujące formy: 1) otwarte spotkania z mieszkańcami; 2) badania opinii mieszkańców w postaci zamieszczenia projektu dokumentu lub ważnej sprawy na stronie internetowej Urzędu i przyjmowanie uwag na piśmie za pomocą formularza, poczty e-mail itp. 3) warsztaty dla mieszkańców; 4) zebrania z przedstawicielami organizacji pozarządowych; 5) przekazanie do zaopiniowania projektu dokumentu organizacjom lub instytucjom; 6) badania reprezentatywnych grup społecznych; 7) inne formy uzasadnione potrzebami i celami konsultacji¹⁷. Katalog dostępnych form konsultacji jest zatem otwarty i pozostawia duże pole dla kreatywności na rzecz partycypacji. Z drugiej jednak strony, konsultacje społeczne w Polsce opierają się głównie na formularzu, na którym zainteresowani mieszkańcy mogą wyrazić swoje opinie i postulować preferowane rozwiązania. Formularz udostępniany jest na stronie internetowej Urzędu (w przypadku Miasta Szczecin to strona: <http://konsultuj.szczecin.pl/>). Można odnieść wrażenie, że urzędnicy w Polsce przyzwyczaili się do standardów konsultacji społecznych w przypadku projektów rewitalizacyjnych. Wzorem art. 6 ust 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, formularz jest obligatoryjny i musi być uzupełniony o co najmniej dwie inne formy konsultacji (np. spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich, zbieranie uwag ustnych).

Wniosek jest taki, że konsultacje społeczne są bierną formą partycypacji, umożliwiają uczestnictwo wszystkim mieszkańcom, grupom i organizacjom, ale zazwyczaj angażują się w nie tylko ci, którzy: są aktywistami miejskimi, na bieżąco śledzą stronę Urzędu, ewentualnie są zainteresowani sprawą lub są dobrze poinformowani. Pytanie, na ile przeciętny mieszkaniec miasta czuje się zmotywowany, aby wyrażać swoje zdanie w sprawach, w których nie czuje się kompetentny. Otwarte pozostaje też pytanie, jakie problemy powinny być poddawane konsultacjom społecznym: wysoko specjalistyczne, szczegółowe czy ogólne, przekrojowe, strategiczne? Ustawodawca w Polsce uznał, że obligatoryjnie obywatele powinni mieć możliwość wypowiedzenia się w sprawach zasadniczych, kluczowych i o charakterze strategicznym. Tematy specjalistyczne i szczegółowe zostały pozostawione ocenie sytuacji w samorządach. Są one wymagające pod kątem wiedzy i doświadczenia, dla części mieszkańców mogą one brzmieć dość futurystycznie – co nie zachęca do włączenia się w proces konsultacji.

Dodatkowo, idea demokracji przedstawicielskiej polega na tym, że mieszkańcy raz na jakiś czas wybierają swoich przedstawicieli we władzach i oceniają efekty ich pracy. Dla części populacji, konsultacje społeczne są formą przerzucania odpowiedzialności na mieszkańców, aby legitymizować niepopularne politycznie decyzje. Ich zdaniem władze uznają mechanizmy

¹⁶ Por. Op. cit. M. Miessen, *Koszmar partycypacji*.

¹⁷ Por. Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. Źródło: [http://konsultuj.szczecin.pl/UMSzczecinFiles/file/akt_-_konsultacje_z_mieszkancami_Szczecin\(2\).pdf](http://konsultuj.szczecin.pl/UMSzczecinFiles/file/akt_-_konsultacje_z_mieszkancami_Szczecin(2).pdf) [data dostępu: 15.12.2020 r.].

partycypacji wtedy, gdy działają na ich korzyść. Wszystko to tłumaczy niski poziom uczestnictwa w konsultacjach społecznych. W literaturze przedmiotu mówi się nawet, że jesteśmy w sytuacji kryzysu demokracji, gdzie z jednej strony mieszkańcy wycofują swoje zaangażowanie z mechanizmów partycypacji, tracąc jednocześnie obywatelskie prawa i przywileje, a z drugiej strony władze wycofują się ze swojej sprawczości i decyzyjności, aby uniknąć odpowiedzialności¹⁸.

Na zakończenie tych uwag, chcielibyśmy podkreślić, że w tej części nie to jest naszym celem, aby dokonywać oceny akademickiej mechanizmu konsultacji w Polsce. Celem tej części będzie ocena stopnia zgodności procesu konsultacji społecznych z wcześniej przyjętymi kryteriami. Zgromadzony materiał empiryczny odnosi się do trzech głównych obszarów oceny: 1) kontekstu, w jakim przebiegały procesy konsultacji społecznych; 2) samego procesu konsultacji społecznych i wykorzystanych w nim instrumentów, 3) konsekwencji i oddziaływania procesów konsultacji społecznych.

III. 2. Propozycja zmian funkcjonowania systemu parkowania w Szczecinie

III. 2. 1. Wprowadzenie

W okresie od 13 lipca do 14 sierpnia 2020 r. przeprowadzono konsultacje społeczne, których celem było zebranie opinii na temat zmiany funkcjonowania systemu parkowania w Szczecinie. Konsultacje te odbyły się na podstawie Zarządzenia nr 369/20, wydanego przez Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 13 lipca 2020 r. W dokumencie pt. „Propozycja zmian funkcjonowania systemu parkowania w Szczecinie” wyróżniono następujące cele wprowadzanych zmian:

- wzrost rotacji pojazdów w centrum miasta,
- zwiększenie dostępności miejsc parkingowych,
- dostosowanie strefy płatnego parkowania do potrzeb mieszkańców, instytucji, przedsiębiorców,
- osiągnięcie zrównoważonej mobilności miejskiej,
- SPP jako narzędzie do realizacji strefy strategicznej interwencji.

Założone cele propozycji zmian są sformułowane w sposób czytelny, uzasadniający wprowadzane modyfikacje. Wyjątek stanowi sposób zdefiniowania celu „SPP jako narzędzie do realizacji strefy strategicznej interwencji”, który dla wielu mieszkańców może być niezrozumiały.

Ideą tych zmian jest poszerzenie strefy płatnego parkowania, zmiana cennika opłat i zmiana struktury tych opłat. Projekt ten zakłada również zwiększenie liczby miejsc parkingowych.

¹⁸ Por. Op. cit. M. Miessen, Koszmar partycypacji.

Przyjęto następujące formy konsultacji:

- badanie opinii mieszkańców w oparciu o formularz konsultacyjny,
- otwarte spotkanie konsultacyjne w formie wideo-czatu¹⁹.

Należy odnotować, że propozycja zmian w systemie parkowania, którą poddano konsultacjom społecznym została poprzedzona badaniami ankietowymi mieszkańców Szczecina. Badanie przeprowadzono na grupie 1120 użytkowników SPP (sierpień 2019-marzec 2020). Dotyczyło ono preferencji użytkowników SPP, przy zakupie abonamentu 30-dniowego i 12-miesięcznego²⁰.

III. 2. 2. Ocena dostępności i efektywności kampanii informacyjnej

Aktywny udział mieszkańców w konsultacjach społecznych w dużej mierze jest zależny od odpowiednio przygotowanych działań marketingowych lub kampanii informacyjnej na temat przedmiotu konsultacji.

Na kampanię informacyjną, dotyczącą konsultacji projektu zmian „Systemu parkowania w Szczecinie” składały się:

- umieszczenie informacji na platformie konsultuj.szczecin.pl²¹
- opublikowanie informacji o konsultacjach na stronach SPP²² i NiOL²³.
- opublikowanie informacji o konsultacjach we wszystkich najważniejszych szczecińskich mediach, w tym: Radio Szczecin, Infoludek, TVP Szczecin, Głos Szczeciński, Kurier Szczeciński, SzczecinTVP.pl, GS24.pl, 24Kurier.pl, wszczecinie.pl, szczecin.naszemiasto.pl, szczecin.wyborcza.pl²⁴.

Zaproszenie do udziału w konsultacjach zawierało omówienie propozycji zmian systemu parkowania w Szczecinie (Zarządzenie nr 369/20 Prezydenta Miasta Szczecin). Proponowane zmiany dotyczą znacznej części mieszkańców miasta, w założeniach mają usprawnić komunikację w centrum miasta. O znaczeniu tych zmian i wadze dokumentu poddanego konsultacjom, w sposób następujący wypowiedzieli się autorzy projektu:

Problematyka ta nie dedykowana do określonej grupy, wszyscy jesteśmy tym tematem dotknięci. Mieszkańcy obszaru Strefy i pozostałych. Dotyczy to 3/4 mieszkańców. (w.1)

¹⁹ Raport z konsultacji społecznych dotyczący zmian systemu parkowania w Szczecinie oraz zaproszenie do udziału w konsultacjach [dostępny w:] <https://tinyurl.com/y3xakawp> [dostęp 14.11.2020 r.]

²⁰ Badania zostały zrealizowane przez Pracownię Inżynierii Komunikacyjnej w Poznaniu; za: Propozycje zmian systemu parkowania w Szczecinie, [dostępny w:] <https://tinyurl.com/y3gbqfgd> [dostęp 14.11.2020 r.].

²¹ http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116262.asp [dostęp: 14.11.2020 r.].

²² https://spp.szczecin.pl/?page_id=1754

²³ http://niol.szczecin.pl/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=8&temid=47

²⁴ Informacja przesłana w dniu 17 listopada 2020 r. przez Referat ds. Komunikacji Społecznej i Internetowej; Raport z konsultacji społecznych dotyczących zmian systemu parkowania w Szczecinie, [dostępny w:] konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116262.asp [dostęp 14.11.2020 r.].

My mamy dzisiaj problem w Szczecinie zawładnięcia przestrzeni miejskiej miasta przez samochody. (w.1)

Przedmiot konsultacji przedstawiony w formie prezentacji był mało przejrzysty, co utrudniało zrozumienie jego założeń, a w konsekwencji wyrażanie opinii. Znalazło to odzwierciedlenie w uwagach zgłoszonych przez uczestników konsultacji:

W dokumencie zamieszczonym na stronie UM Szczecina mapy te są mało czytelne (w.1).

Swoją opinię można było wyrazić na formularzu konsultacyjnym, do którego dotarcie nie nastręczało trudności zainteresowanym projektem mieszkańcom Szczecina. Formularz ten można było pozyskać zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej. W wersji papierowej był dostępny w holu przed Salą Sesyjną Urzędu Miasta przy pl. Armii Krajowej I oraz przy wejściu do filii Urzędu Miasta na Prawobrzeżu przy ul. Rydla 39-40. Wypełniony formularz konsultacyjny należało dostarczyć do Urzędu Miasta w następujący sposób: elektronicznie na adres: Urząd Miasta Szczecin, pl. Armii Krajowej I, wrzucając do urny na dokumenty, znajdującej się w przedsionku przed Salą Sesyjną Urzędu oraz na Prawobrzeżu, przy wejściu do filii Urzędu.

Zainteresowani „Propozycją zmian funkcjonowania systemu parkowania w Szczecinie” mogli również wziąć udział w otwartym spotkaniu konsultacyjnym, które miało charakter wirtualny. Potencjalni uczestnicy spotkania musieli zarejestrować się pod linkiem: <https://umszczecin.clickmeeting.com/konsultacjespp>. Przy rejestracji konieczne było podanie imienia oraz adresu e-mail.

Udział w konsultacjach społecznych wzięło ogółem 256 mieszkańców Szczecina, z których 173 osoby przesłały formularz pocztą elektroniczną a 35 osób dostarczyło w formie papierowej. W otwartym spotkaniu konsultacyjnym w formie wideo-czatu udział wzięło 48 osób.

Biorąc pod uwagę znaczenie konsultowanego dokumentu, stwierdzić należy stosunkowo niski poziom uczestnictwa mieszkańców Szczecina w omawianych konsultacjach społecznych. Opinię tę potwierdzają uczestnicy wywiadu grupowego:

Konsultacje społeczne mają stosunkowo niskie zainteresowanie ze strony mieszkańców (w. 1).

Niska frekwencja w konsultacjach społecznych stanowi pewną prawidłowość, obserwowaną od lat (...) konsultacje społeczne odbywały się w formie otwartych spotkań w sali sesyjnej, a często zdarzała się sytuacja, że więcej było po stronie miasta niż mieszkańców (w. 1).

Moje doświadczenie – nie potrafimy dotrzeć do mieszkańców, albo mieszkańcy nie są tak bardzo zainteresowani. W 400-tysięcznym mieście spotykamy się z mieszkańcami, których można policzyć na palcach jednej dłoni (w. 1).

Niewielki poziom partycypacji społecznej może być wynikiem współwystępowania kilku czynników:

- ograniczonej kampanii informacyjnej; Respondenci biorący udział w wywiadach zwracali uwagę na małą znajomość platformy konsultuj.szczecin.pl, co wiąże się z brakiem zwyczaju poszukiwania informacji odnośnie podejmowanych działań przez Miasto.

*Zresztą, proszę Pani, kto zna stronę konsultuj.pl, kto z niej korzysta?
(w.3)*

Zwracano również uwagę na inne, niewykorzystane możliwości informowania mieszkańców o konsultacjach – takie jak: ulotki, plakaty. W dotarciu z informacją do mieszkańców pomocna byłaby w większym zakresie współpraca z Radami Osiedli czy organizacjami pozarządowymi; Istotną barierą ograniczającą przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej o prowadzonych konsultacjach był brak odpowiednich środków finansowych oraz zasobów kadrowych. O uwarunkowaniach organizacyjnych realizacji konsultacji w sposób następujący wypowiadali się respondenci:

Środków generalnie nie ma dużo, na każdym kroku musimy oszczędzać (...). Nie dysponujemy żadnym budżetem na to, żeby konsultacje przeprowadzić, no to trudno planować coś z większym rozmachem (w. 2).

- wakacyjnego okresu przeprowadzenia konsultacji; W opinii niektórych respondentów urlopowy okres nie sprzyja angażowaniu się w sprawy społeczne. Wskazywano również na zbyt krótki czas trwania konsultacji, mimo że spełniały one wymóg formalny ich trwania.
- sytuacja epidemiczna, ograniczająca aktywność społeczną. Stan zagrożenia zakażeniem Covid-19 znacząco ograniczył możliwości wykorzystania innych metod informowania, np. organizowania otwartych spotkań z mieszkańcami.

Na niski poziom frekwencji konsultacji społecznych wpływ mógł mieć również niski poziom kapitału społecznego, brak tradycji obywatelskich²⁵ lub brak sprofilowanej grupy odbiorców. Konsultacje sprawy funkcjonowania systemu parkowania w Szczecinie powinny być poprzedzone analizą potencjalnych interesariuszy bezpośrednich i pośrednich. W typie idealnym prawdopodobnie trzeba by ich podzielić na m.in. kierowców samochodów osobowych, kierowców samochodów dostawczych, mieszkańców posiadających samochód i parkujących w strefie, przedsiębiorców prowadzących działalność w lokalach w obrębie SPP, osób niepełnosprawnych, Zakład Usług Komunalnych, Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie, spółdzielnie mieszkaniowe, rady osiedla, przychodnie, szkoły, przedszkola, punkty przedszkolne, żłobki, placówki opiekuńcze w strefie, rowerzystów, pieszych, rodziców odbierających dzieci itp.

²⁵ Por. Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna*, [dostępny w:] www.diagnoza.com/pliki/raporty [dostęp: 5.11.2020 r.]; Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego do roku 2030, [dostępny w:] <http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/srwz2030size0.pdf>; Ocena zasobów pomocy społecznej [dostępny w:] <http://www.rops.wzp.pl/ocena-zasobow-pomocy-spoecznej>.

III. 2. 3. Ocena przyjętych form i narzędzi konsultacyjnych

W omawianym procesie konsultacji społecznych zostały wykorzystane dwie formy konsultacji nt. projektowanych zmian funkcjonowania systemu parkowania: badanie opinii mieszkańców w oparciu o formularz konsultacyjny oraz otwarte spotkanie konsultacyjne w formie wideo-czatu²⁶.

Z wypowiedzi organizatorów konsultacji – uczestników wywiadu grupowego wynika, że planując proces konsultacji społecznych opierano się na wcześniejszych doświadczeniach w tym zakresie. Najczęściej stosowanymi narzędziami w przeprowadzanych konsultacjach społecznych w Szczecinie były formularze konsultacyjne i otwarte spotkania z mieszkańcami. Zastosowanie tej drugiej formy konsultacji, w sytuacji epidemicznej, nie było możliwe, podjęto więc decyzję o ich organizacji w formie on-line²⁷. O kwestiach tych respondenci wypowiadają się w sposób następujący:

Ankieta [tak respondenci określają formularz konsultacyjny – przyp. aut.] nie po raz pierwszy, jest to forma, która pozwala zebrać dużą ilość wypowiedzi (...) daje się zwymiarować (w. 1).

Wideo-czat wymuszony przez rzeczywistość, w której żyjemy (...) to kolejne doświadczenie (...) trzeba szukać lepszego dotarcia do mieszkańców (w.1)

Formularz konsultacyjny zawierał cztery pytania zamknięte – w tym jedno dające możliwość swobodnej wypowiedzi oraz otwarte pytania – sformułowane w sposób ogólny, dające możliwość odniesienia się do proponowanych zmian w Strefie Płatnego Parkowania²⁸.

W formularzu, w sposób czytelny, zostały zawarte również informacje dotyczące strony internetowej, zawierającej opis proponowanych zmian oraz sposobu przekazania swojej opinii do Urzędu Miasta.

Badanie miało charakter anonimowy, co ułatwiło pozyskanie autentycznych opinii mieszkańców. Zapewnienie anonimowości nie wykluczało możliwości pozyskania istotnych z punktu widzenia projektu informacji – takich jak: miejsce zamieszkania respondentów czy cechy społeczno-demograficzne. Danych tych nie uwzględniono w formularzu konsultacyjnym. Na ten aspekt postępowania konsultacyjnego uwagę zwracali również eksperci, uczestnicy wywiadów.

Nie profilowano mieszkańców (...) warto byłoby wiedzieć, z jakich grup społecznych pojawiali się ci respondenci, np. czy są to mieszkańcy Szczecina, czy nie.(w.1)

²⁶ Zaproszenie do udziału w konsultacji (...), op. cit

²⁷ Co jest zgodne z art. 7 ust. 2 i 3 Regulaminu konsultacji. Źródło: Załącznik do uchwały Nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. Regulamin w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, op. cit.

²⁸ Formularz konsultacyjny. Źródło:

http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/files/B008B712D3EC45F09B1751C3DFDD519E/Formularz_konsultacyjny_w_sprawie_zmian_w%20SPP.docx [dostęp 14.11.2020 r.].

Pytania zamknięte, zawarte w formularzu, są sformułowane w sposób zrozumiały. Odnoszą się one jednak tylko do niektórych z proponowanych zmian – takich kwestii jak: poszerzenie obszaru strefy płatnego parkowania, opinii nt. rezygnacji zakupu abonamentu na parkowanie w strefie płatnego parkowania, na rzecz możliwości zakupu okresowego biletu komunikacji miejskiej w obniżonej cenie, opinii nt. rozwoju sieci płatnych parkingów niestrzeżonych, a także opinii nt. możliwości zakupu abonamentu o niższej cenie przez osoby płacące podatki w Szczecinie. Ostatnia kwestia zawarta jest w pytaniu nr 3, które ma brzmienie: „Czy jesteś za tym, aby osoby płacące podatki w Szczecinie płaciły niższy abonament za korzystanie ze strefy płatnego parkowania niż osoby, które nie płacą podatków w Szczecinie”. W naszej opinii pytanie to ma charakter pytania oczywistego.

Pytania zamknięte nie odnoszą się do istotnych, proponowanych zmian systemu płatnego parkowania – np. zmiany struktury cen wnoszonych opłat za parkowanie.

Respondenci mieli możliwość wypowiedzenia się na ten temat, korzystając z formuły pytania nr 5, dającego swobodę wypowiedzi nt. projektu proponowanych zmian. Pytanie to brzmiało: „Moja opinia nt. proponowanych zmian w strefie płatnego parkowania”.

Kolejną metodą zastosowaną w procesie konsultacji było otwarte spotkanie konsultacyjne w formie wideo-czatu. W trakcie spotkania została przedstawiona koncepcja zmian w systemie parkowania, a także udzielano odpowiedzi na pytania internautów. W konsultacjach społecznych zastosowanie tej metody jest uzasadnione. Daje ona możliwość wymiany informacji, prowadzenia dialogu z obywatelami.

(...) forma elektroniczna dawała możliwość większego dostępu mieszkańcom (godzina 17:00). Jest to kolejne doświadczenie do wykorzystania na przyszłość; wideo-czat [to] bardziej dostępne narzędzie (w. 1).

Udział w tym spotkaniu Dyrektora Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta oraz prezesa Spółki Nieruchomości i Opłaty Lokalne (Operatora SPP), osób odpowiedzialnych za przygotowanie projektu dawało gwarancję uzyskania kompetentnej informacji i odpowiedzi na poruszane problemy.

Organizacja spotkania konsultacyjnego w formie wideo-czatu, w okresie pandemii, jest uzasadniona – mimo że metoda ta stwarza bariery uczestnictwa w spotkaniu otwartym osób które nie mają nawyku korzystania z elektronicznych form przekazu.

III. 2. 4. Sposób wykorzystania wyników konsultacji

Istotą konsultacji społecznych jest poznanie perspektyw i potrzeb obywateli w zakresie proponowanych rozwiązań. Celem prowadzonego w ramach konsultacji dialogu jest otwartość na przyjęcie uwag, także krytycznych i gotowość wprowadzenia do projektu ewentualnych zmian. Wyniki konsultacji społecznych i sposób wykorzystania zgromadzonych opinii i uwag powinny być podane do publicznej wiadomości, niezależnie od tego, że zgodnie z Regulaminem w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych wyniki konsultacji nie są

wiążące dla władz Miasta²⁹. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w raporcie z konsultacji społecznych na temat Zmian systemu parkowania. Raport nie zawiera informacji o sposobie wykorzystania zgromadzonych informacji i uwag³⁰.

Natomiast zawiera analizę odpowiedzi na pytania zawarte w formularzu konsultacyjnym, z których wynika, że:

- Większość respondentów (66%) jest przeciwna poszerzeniu strefy płatnego parkowania;
- Propozycja wprowadzenia zachęty dla właścicieli pojazdów, polegającej na możliwości zakupu okresowego biletu komunikacji miejskiej w obniżonej cenie w zamian za rezygnację zakupu abonamentu na parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania spotkała się z akceptacją (51% respondentów),
- Zdecydowanie większy odsetek respondentów (68%) uznaje, że osoby płacące podatki w Szczecinie powinny płacić niższy abonament za korzystanie ze strefy płatnego parkowania niż osoby, które nie płacą podatków w Szczecinie.
- Większość badanych popiera też rozwój sieci płatnych niestrzeżonych parkingów (57%)³¹.

Opinie zawarte w odpowiedziach na pytania otwarte formularza konsultacyjnego, dotyczyły głównie zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania. Zwolennicy powiększenia strefy zwracali uwagę na konieczność ograniczenia ruchu kołowego w centrum Szczecina, padały propozycje powiększenia strefy o konkretne ulice. Część respondentów w pierwszej kolejności proponowała stworzenie dodatkowych miejsc postojowych, a dopiero w następnej kolejności poszerzenie strefy płatnego parkowania i podwyższenie opłat.

Proponowano również podjęcie działań na rzecz usprawnienia komunikacji miejskiej. Pojawiły się także komentarze i propozycje dotyczące konkretnych opłat w SPP.

Część respondentów jest przeciwna poszerzeniu strefy i podniesieniu opłat, a także ograniczeniu liczby abonamentów. Podobne kwestie były podejmowane podczas otwartego spotkania konsultacyjnego. Uczestnicy spotkania wyrażali opinie oraz zadawali pytania na temat zasadności poszerzenia Strefy Płatnego Parkowania, podwyżki opłat za korzystanie z tej strefy, tworzenia nowych miejsc parkingowych³².

W naszej ocenie konsultacje społeczne, dotyczące propozycji zmian w strefie płatnego parkowania prowadzone były zgodnie z zasadą „dobrej wiary”. Organizatorzy konsultacji społecznych wykazali zrozumienie dla idei konsultacji społecznych, otwartość na dialog z mieszkańcami i gotowość na przyjęcie krytycznych opinii. Świadczą o tym wypowiedzi respondentów – uczestników wywiadu grupowego:

²⁹ Regulamin w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr XVII/479/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. z późn. zm.), op. cit. [data dostępu: 15.12.2020 r.].

³⁰ Raport z konsultacji społecznych dotyczących zmian w systemie parkowania..., op. cit.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

Staraliśmy się zrobić jak najwięcej, żeby tematy przedyskutować z mieszkańcami Szczecina, odpowiedzieć na pytania, które nurtują mieszkańców. Mamy świadomość, że cel, który sobie postawiliśmy, żeby dotrzeć do jak największej grupy mieszkańców, że te zmiany dotyczą mieszkańców i nie tylko mieszkańców. Nie mam poczucia satysfakcji, mam poczucie wykonanej pracy. Chcieliśmy w procesie konsultacji bardzo wyraźnie zaakcentować cel konsultacyjny, my mamy dzisiaj obsługiwać interesariuszy miasta (w. 1).

Konsultacje społeczne są pożytecznym elementem budowania relacji między władzami miasta a mieszkańcami (w. 1)

(...) nie mamy monopolu na mądrość (w. 1).

W następstwie konsultacji, zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, uruchomiono śródmiejską linię autobusową nr 90, usprawniającą komunikację miejską Szczecina. Przywołana tutaj zasada dobrej wiary, jest jedną z siedmiu zasad konsultacji społecznych. Oznacza ona, że konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego, gdzie strony słuchają się nawzajem i wykazują wolę zrozumienia odmiennych racji³³.

III. 2. 5. Podsumowanie

W podsumowaniu ewaluacji konsultacji społecznych projektu zmian w Strefie Płatnego Parkowania odwołujemy się do przyjętych w opracowaniu kryteriów ewaluacji, wnioski, z analizy których pozwolą na usprawnienie procesów konsultacyjnych w przyszłości.

I. Kryteria dotyczące koordynowania procesu konsultacji

1) Zgoda na proces

Konsultacje społeczne prowadzone były zgodnie z zasadą „dobrej wiary”. Organizatorzy konsultacji społecznych wykazali zrozumienie dla idei konsultacji, otwartość na dialog z mieszkańcami, gotowość do przyjęcia krytycznych uwag.

2) Jasność celów

Celem konsultacji było pozyskanie uwag i opinii mieszkańców na temat proponowanych zmian. Cel ten został osiągnięty. Pozyskano szereg opinii (często dość skrajnych) dotyczących poszczególnych aspektów przedmiotu konsultacji.

Celem było również osiągnięcie efektu oddziaływania, przejawiającego się w zrozumieniu przez mieszkańców proponowanych zmian. Cel ten został osiągnięty w odniesieniu do osób biorących udział w konsultacjach.

Kolejnym celem było dotarcie do szerokiego grona mieszkańców. Cel ten nie został osiągnięty z uwagi na szereg barier, utrudniających uczestnictwo w procesie konsultacji.

³³ *Siedem zasad konsultacji*, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji Źródło: http://archiwum.mc.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf [dostęp: 15.12.2020 r.].

3) Zasoby

Proces konsultacji w istniejących uwarunkowaniach został prawidłowo zaplanowany. Zasoby do prowadzenia konsultacji były ograniczone (brak środków finansowych na inne niż zastosowane formy konsultacji – np. ulotki, plakaty itp.).

II. Kryterium dotyczące uczestników

1) Zasięg konsultacji

W konsultacjach udział wzięło ogółem 256 mieszkańców Szczecina – z tego 208 osób przesłało swoją opinię w formie formularza konsultacyjnego, a 48 osób wzięło udział w wideoczacie. Uczestnicy konsultacji nie stanowią reprezentacji mieszkańców Szczecina.

Barierami uczestnictwa był niski poziom kapitału społecznego, brak tradycji obywatelskich, sytuacja epidemiczna, wakacyjny okres przeprowadzania konsultacji, ograniczona kampania informacyjna – w tym słaba znajomość platformy konsultuj.szczecin.pl.

III. Kryteria dotyczące przedmiotu procesu konsultacji

1) Znaczenie przedmiotu konsultacji

Przedmiot konsultacji dotyczy znacznej części mieszkańców Szczecina, uznawany jest za ważny. Rozumiemy przez to wypełnienie ustawowego zobowiązania, aby przedmiot konsultacji był istotny z punktu widzenia gminy.

2) Sposób przedstawienia przedmiotu konsultacji

Przedmiot konsultacji przedstawiony w formie prezentacji był mało przejrzysty, co utrudniało zrozumienie jego założeń, a w konsekwencji wyrażania opinii.

IV. Kryteria dotyczące metod partycypacji

1) Jasność informacji

Generowane informacje zachęcające do uczestnictwa w konsultacjach były jasne i przydatne. Kanały przekazu informacji działały skutecznie.

2) Jakość dialogu

W procesie konsultacji zostały zastosowane dwie formy: formularz konsultacyjny, adresowany do ogółu mieszkańców oraz otwarte spotkanie konsultacyjne on-line (po uprzednim zarejestrowaniu się). Uczestnicy mieli możliwość wyrażania opinii i proponowania własnych rozwiązań.

Debata obejmowała wszystkie najważniejsze aspekty przedmiotu konsultacji.

V. Kryterium dotyczące konsekwencji procesu konsultacji

1) Kryterium wpływu

Rezultaty procesu konsultacji opisano w dokumencie „Raport z konsultacji społecznych dotyczących zmian systemu parkowania w Szczecinie”. Z dokumentem tym można się zapoznać w wersji elektronicznej, na stronie konsultuj.szczecin.pl.

W procesie konsultacji często zgłaszanym postulatem było usprawnienie komunikacji miejskiej. W odpowiedzi na te postulaty uruchomiono śródmiejską linię autobusową nr 90, usprawniającą komunikację miejską Szczecina.

III. 3. Projekt planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania

III. 3. 1. Wprowadzenie

Prezydent Miasta Szczecin zarządzeniem nr 161/20 z dnia 26 marca 2020 r. ogłosił konsultacje społeczne, dotyczące projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Gminie Miasto Szczecin. Konsultacje te miały trwać od 27 marca do 20 kwietnia 2020 r.³⁴ Z uwagi jednak na sytuację epidemiczną termin konsultacji przedłużono (zarządzenie nr 191/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 17 kwietnia 2020 roku, zmieniające zarządzenie w sprawie konsultacji społecznych, dotyczących projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Gminie Miasto Szczecin) – do 15 maja 2020 roku³⁵. Termin trwania wypełniał zatem wymóg ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o Elektromobilności i Paliwach Alternatywnych (art. 62 ust. 3), zakładający, że termin konsultacji nie może być krótszy niż 21 dni.

Celem omawianych konsultacji było pozyskanie uwag i opinii mieszkańców Szczecina, dotyczących projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Szczecinie, które mają powstać do końca 2020 roku. Zgodnie z założeniami planu w Szczecinie powinno powstać do końca roku 185 nowych punktów ładowania³⁶.

Z planem budowy mieszkańcy mogli zapoznać się w wersji elektronicznej, pod adresem: <http://konsultuj.szczecin.pl>. Pod powyższym adresem znajdował się również formularz konsultacyjny, za pomocą którego można było zgłaszać opinie i uwagi. Formularz ten stanowił jedyne narzędzie konsultacji społecznych w powyższym projekcie³⁷.

³⁴ Zarządzenie 161/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie konsultacji społecznych dotyczących projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Gminie Miasto Szczecin, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin [dostępny w BIP:] <https://tinyurl.com/y3y4phms> [dostęp: 15.12.2020 r.]

³⁵ Zarządzenie nr 191/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 17 kwietnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie konsultacji społecznych dotyczących projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Gminie Miasto Szczecin, Biuletyn Informacji Publicznej [dostępny w BIP:] <https://tinyurl.com/y4b3xggz> [dostęp: 15.12.2020 r.]

³⁶ Plan Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania, op. cit.

³⁷ Formularz konsultacji Źródło: <http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/files/93D4409DDC12441CAD96803990C3E21C/Formularz%20konsultacji.docx> [dostęp: 15.12.2020 r.]

III. 3. 2. Ocena dostępności i efektywności kampanii informacyjnej

Informacja o konsultacjach zamieszczona została na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin pod adresem: <http://konsultuj.szczecin.pl>, co jest zgodne z wymogami ustawy o Elektromobilności i Paliwach Alternatywnych (Dz.U. 2019 poz. 1124 z późn. zm.). Artykuł 62 pkt 3 ww. ustawy stanowi:

(...) wójt, burmistrz albo Prezydent Miasta opracowuje projekt planu (...) i konsultuje go z mieszkańcami Gminy, zamieszczając go na stronie internetowej obsługującego go urzędu³⁸.

Zaproszenie do udziału w konsultacjach zawierało informacje dotyczące: przedmiotu konsultacji, terminu trwania konsultacji oraz uzasadnienie konsultowanego dokumentu³⁹.

W załączniku do zaproszenia dostępny był formularz konsultacyjny oraz projekt planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania. Powyższe materiały umieszczone były na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin pod adresem: <http://konsultuj.szczecin.pl>.

Swoje uwagi, opinie mieszkańcy mogli umieścić w formularzu konsultacyjnym i przesłać go na adres: lkosmala@um.szczecin.pl.

Na uwagę zasługuje fakt profesjonalnego przygotowania informacji na temat projektu planu ogólnodostępnych stacji ładowania. Prezentowany materiał uwzględnia wszystkie niezbędne informacje, takie jak m.in. podstawy prawne projektu, jego uzasadnienie, lokalizację ogólnodostępnych stacji ładowania, planowane punkty ładowania, zainstalowane w ogólnodostępnych stacjach ładowania, a także harmonogram budowy ogólnodostępnych stacji ładowania⁴⁰. Informacje te zostały przedstawione w sposób uporządkowany, przejrzysty, zrozumiały, także dla osób nieposiadających specjalistycznej wiedzy na powyższy temat. Opinia ta jest zgodna z wypowiedzią jednego z uczestników wywiadu grupowego:

Konsultacje dotyczyły dokumentu bardzo zwięzłego, materiał dużo bardziej dostępny niż późniejszy materiał związany ze strategią (w. 2).

Zaproszenia do udziału w konsultacjach ukazały się także w lokalnych mediach. W zaproszeniach przedstawiono również w sposób czytelny założenia projektu⁴¹. Konsultowany

³⁸ Ustawa o Elektromobilności i Paliwach Alternatywnych (Dz.U. 2019 poz. 1124 z późn. zm.).

³⁹ Źródło: http://konsultuj.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116253.asp [dostęp: 15.12.2020 r.].

⁴⁰ Plan Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania, op. cit.

⁴¹ Według informacji przesłanej w dniu 23.11.2020 r. przez Referat ds. Obsługi Organizacyjnej i Współpracy Międzynarodowej Biura Prezydenta Miasta, były to następujące media:

<https://wiadomosci.szczecin.eu/arttykul/inwestycje/decyduj-online-czekamy-na-twoj-glos>

<https://infoludek.pl/komunikacja/ruszaja-konsultacje-online-w-sprawie-planu-budowy-stacji-ladowania-w-szczecinie>

<https://gs24.pl/zdecyduj-o-tym-gdzie-powstana-nowe-stacje-ladowania-samochodow-elektrycznych/ar/c4-14887951>

<https://gs24.pl/szczecin-planuja-ustawienie-prawie-200-nowych-ladowarek-do-aut-elektrycznych/ar/c1-14717602>

<https://szczecin.naszemiasto.pl/samochody-elektryczne-w-szczecinie-zadecyduje-gdzie-beda/ar/c4-7630749>

<https://24kurier.pl/aktualnosci/wiadomosci/gdzie-sie-podladowac-masz-uwagi-zglos/>

projekt nie stał się przedmiotem zainteresowania mediów, na ich łamach nie ukazywały się dalsze informacje na temat projektu budowy stacji ładowania ani na temat samych konsultacji. Istnieje potrzeba wypracowania rozwiązań, które zwiększyłyby zainteresowanie mediów realizowanymi przez Miasto projektami. Potrzebę taką odzwierciedla poniższa opinia:

W jaki sposób zainteresować media tymi tematami, które są poruszane (w. 2)

Dokonując oceny kampanii informacyjnej na temat omawianego projektu podkreślić należy jej ograniczony zasięg. Jest to rezultat przyjęcia jednej formy konsultacji, jak również informowania o niej tylko drogą elektroniczną. Przyjęty system konsultacji „wykluczył” mieszkańców Szczecina, którzy nie mają nawyku komunikowania się drogą elektroniczną.

Jest to rezultat przyjęcia jednej formy konsultacji, wyrażania opinii tylko drogą elektroniczną, co wykluczyło mieszkańców Szczecina, którzy nie mają nawyku komunikowania się drogą elektroniczną. Ograniczony zasięg kampanii informacyjnej jest również wynikiem nieefektywnej współpracy z mediami. Konieczność zwiększenia udziału mieszkańców Szczecina w konsultacjach społecznych jest dostrzegana przez ich organizatorów:

(...) natomiast chcielibyśmy poszukiwać takich rozwiązań, które pozwolą nam docierać do większej grupy osób, które mogłyby być zainteresowane (w.2) .

Podobnie jak w przypadku innych konsultacji barierą ograniczającą przeprowadzenie kampanii informacyjnej był brak odpowiednich środków finansowych oraz zasobów kadrowych.

Musimy się tymi naszymi dostępnymi, bezpłatnymi narzędziami posługiwać, tzn. stroną konsultuj.pl, naszymi służbami prasowymi i spotkaniami z mieszkańcami w urzędzie (w. 2).

Z doświadczeń organizatorów konsultacji wynika, że frekwencja w konsultacjach jest stosunkowo wysoka w przypadku zlecenia ich przeprowadzania organizacjom społecznym. Ilustracją tej tezy jest następująca wypowiedź respondentów:

Efektywność, pomysłowość, większy luz, który jest w komunikacji pomiędzy mieszkańcami a organizacją sprawiają, że jest to sposób na zwiększenie aktywności naszych mieszkańców (...) Bariery są środki finansowe. (w. 2)

III. 3. 3 Ocena poszczególnych form i narzędzi konsultacji społecznych

W omawianym procesie konsultacji społecznych – jak zostało to powyżej zasygnalizowane – zastosowano jedną formę pozyskania opinii mieszkańców na temat Projektu Planu Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania w Gminie Miasto Szczecin, w oparciu o

formularz konsultacyjny, dostępny tylko w formie elektronicznej. Do zastosowania tej formy konsultacji samorządy lokalne zostały zobowiązane cytowanymi już powyżej zapisami Ustawy o Elektromobilności i Paliwach Alternatywnych. Ustawa narzucała formę przeprowadzenia konsultacji, co w naszej ocenie nie wyklucza zastosowania innych narzędzi i form konsultacji. Z wypowiedzi organizatorów konsultacji wynika, że rozważano zastosowanie także innych form, jednak sytuacja epidemiczna uniemożliwiła ich organizację.

Ze względu na sytuację epidemiczną odpadły tradycyjne otwarte spotkania z mieszkańcami. Pozostały nam kwestie zgłaszania uwag bądź na piśmie bądź osobiście. (w. 2)

Badanie to nie miało charakteru badania anonimowego, respondenci byli zobowiązani do podpisu formularza. Konieczność podpisania formularza organizatorzy uzasadniali potrzebą pozyskania informacji o instytucjach, organizacjach społecznych, innych gremiach, które wypowiadają się w imieniu większych grup społecznych.

(...) podpisane, gdy głos szerszy niż tylko jednej osoby, która daną uwagę proponuje. (w. 2)

Brak anonimowości może jednak stanowić barierę uczestnictwa w konsultacjach dla niektórych mieszkańców, zwłaszcza dla tych, którzy zajmują krytyczne stanowisko wobec przedmiotu konsultacji.

Formularz składał się z jednego pytania, brzmiącego w sposób następujący:

„Czy zgłasza Pan/Pani uwagi do projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania w Gminie Miasto Szczecin opracowanego w dn. 13 marca 2020 r.:

- a) nie mam uwag*
- b) zgłaszam uwagi (należy wymienić jakie).⁴²*

Z uwagi na przedmiot konsultacji – umiejscowienie projektowanych stacji ładowania oraz harmonogram prac – sformułowane w sposób ogólny pytanie w kwestionariuszu wyczerpuje zakres konsultowanych zagadnień. Ocenę formularza i uzasadnienie jego formuły odzwierciedlają następujące wypowiedzi organizatorów:

On [formularz] swoją rolę spełnił. (w. 2)

Formularz elektroniczny (...) trafny i dający najwięcej swobody. Wariantowanie (...) uważam, że w pewien sposób ograniczałoby pewną kreatywność, wprowadziłoby pewne narzucone rozwiązania. (w. 2)

Zawarto również informację o adresie internetowym, pod którym dostępny był konsultowany projekt. Formularz zawierał także klauzulę wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych respondentów oraz komunikat o realizacji obowiązku informacyjnego w

⁴² Formularz zgłaszania uwag do projektu planu budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania w Gminie Miasto Szczecin, opracowanego w dniu 13 marca 2020 r., [dostępny w:] <http://konsultuj.szczecin.pl>.

wersji skróconej. W związku z koniecznością podpisania formularza przez osobę ją wypełniającą, zawarcie tej klauzuli jest spełnieniem wymogów formalnych (przepisów RODO).

III. 3. 4. Sposób wykorzystania wyników konsultacji

W raporcie podsumowującym konsultacje społeczne projektu planu budowy ogólnodostępnych stacji ładowania nie zawarto informacji na temat liczby otrzymanych formularzy konsultacyjnych, jak również informacji o podmiotach zgłaszających uwagi i opinie⁴³. Jak stwierdza jeden z organizatorów konsultacji:

(...) wróciło 10, może kilkanaście formularzy. (w. 2)

Temat jest dość świeży, posiadacze tych pojazdów znani, byli aktywni w konsultacjach. (w. 2)

Wąska grupa, mocno wyspecjalizowana i ona w tych konsultacjach wzięła udział. (w. 2)

Oni na bieżąco tą infrastrukturą ładowań się interesują. (w. 2)

Opinii tej nie potwierdza jeden z respondentów (posiadacz samochodu elektrycznego):

Jestem zainteresowany tymi zagadnieniami, nic nie wiedziałem o planowanych stacjach, nie wierzę, że w Szczecinie będzie 200 stacji, a przecież interesuję się sprawami miasta. (w. 4)

Na frekwencję w konsultacjach wpłynął fakt, że były one adresowane do ogółu mieszkańców (choć zgodnie z wymogami ustawy), a nie do sprofilowanej grupy odbiorców, mimo że przedmiot konsultacji dotyczył stosunkowo niewielkiej aktualnie grupy mieszkańców.

Zgłoszone uwagi i opinie mieszkańców Szczecina zostały poddane merytorycznej analizie. Zdecydowana większość zgłoszonych uwag dotyczyła lokalizacji planowanych stacji ładowania, pojawiły się także propozycje budowy stacji ładowania z punktami ładowania o dużej mocy (powyżej 22 kW), a także uwaga na temat konieczności zadbania o tereny zielone wokół stacji⁴⁴.

Organizatorzy konsultacji ustosunkowali się do zgłoszonych uwag i opinii. Udzielili na nie odpowiedzi, zamieszczając je w formie tabelarycznej w raporcie z konsultacji społecznych.

Większość zgłoszonych uwag została rozpatrzona pozytywnie i w znacznej mierze uwzględniona w treści Planu Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania.

Ocena efektywności procesu konsultacji została zawarta w następujących wypowiedziach:

⁴³ Raport z konsultacji – Plan Budowy Ogólnodostępnych Stacji..., op. cit.

⁴⁴ Ibidem.

Cel został osiągnięty (...) przekrój uwag, które wpłynęły, różnorodność opinii, od różnych grup. (w. 2)

Myślę, patrząc na jakby zainteresowanie mieszkańców tematyką konsultacji, że nie jest źle. Te uwagi są konstruktywne, wiele z nich zostało przez Prezydenta zaaprobowanych.

Swoją rolę spełniły. (w. 2)

III. 3. 5. Podsumowanie

W podsumowaniu ewaluacji konsultacji społecznych omawianego projektu odwołujemy się do zaproponowanych kryteriów ewaluacji:

I. Kryteria dotyczące koordynowania procesu konsultacji

1) Zgoda na proces

Organizatorzy konsultacji skoncentrowali się na spełnieniu wymogów formalnych, wynikających z przepisów ustawy, regulującej przedmiot konsultacji.

2) Jasność celów

Celem konsultacji było pozyskanie uwag i opinii mieszkańców na temat przedmiotu konsultacji. Cel ten został osiągnięty.

3) Zasoby

Zasoby do prowadzenia konsultacji były ograniczone, wykorzystano zasoby kadrowe Urzędu, nie zostały uruchomione dodatkowe środki finansowe, na organizację konsultacji społecznych.

II. Kryteria dotyczące uczestników

1) Zasięg konsultacji

W wyniku konsultacji pozyskano kilkanaście formularzy konsultacyjnych. Konsultacje były adresowane do ogółu mieszkańców, mimo iż przedmiot konsultacji dotyczył stosunkowo niewielkiej (aktualnie) grupy mieszkańców.

Podstawową barierą niskiego poziomu uczestnictwa w konsultacjach stanowił sam przedmiot konsultacji. Dodatkowymi barierami były: bardzo ograniczona kampania informacyjna, słaba znajomość platformy konsultuj.szczecin.pl.

2) Różnorodność

Konsultacje społeczne nie były adresowane do sprofilowanych grup odbiorców.

III. Kryteria dotyczące przedmiotu procesu konsultacji

1) Znaczenie przedmiotu konsultacji

Przedmiot konsultacji dotyczył aktualnie niewielkiej grupy osób, dla większości mieszkańców nie jest obecnie istotny.

2) Sposób przedstawienia przedmiotu konsultacji

Przedmiot konsultacji został przedstawiony w sposób przejrzysty, zrozumiały, również dla osób nieposiadających specjalistycznej wiedzy z tego zakresu.

IV. Kryteria dotyczące metod partycypacji

1) Jakość informacji

Generowane informacje były jasne i przydatne. Kanały przekazu informacji działały skutecznie.

2) Jakość dialogu

W procesie konsultacji miał zastosowanie formularz konsultacyjny, adresowany do ogółu mieszkańców Szczecina. Uczestnicy mieli możliwość proponowania własnych rozwiązań.

V. Kryterium dotyczące konsekwencji procesu konsultacji

1) Kryterium wpływu

Rezultaty procesu konsultacji opisano w dokumencie „Raport z konsultacji. Plan Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania”. Z dokumentem tym można zapoznać się w wersji elektronicznej, na stronie konsultuj.szczecin.pl.

Zgłoszone uwagi i opinie mieszkańców Szczecina zostały rozpatrzone pozytywnie i w znacznej mierze uwzględnione w treści Planu Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania.

III. 4. Strategia Elektromobilności 2035

III. 4. I. Wprowadzenie

Prezydent Miasta Szczecin zarządzeniem nr 472/20 z dnia 2 września 2020 r. ogłosił konsultacje społeczne, dotyczące Projektu Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina⁴⁵. Konsultacje te odbyły się w terminie od 4 września do 28 września 2020 roku. Celem konsultowanego dokumentu było przedstawienie działań planowanych przez Gminę w zakresie wdrażania elektromobilności, w tym działań dotyczących elektryfikacji transportu publicznego i komunalnego, lokalizacji stacji i punktów ładowania. Dokument ma charakter dokumentu strategicznego, w którym zostały wyróżnione następujące cele strategiczne:

- dekarbonizacja samorządu i zadań komunalnych,

⁴⁵ Zarządzenie nr 472/20 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 2 września 2020 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących projektu Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035, Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecin.

- redukcja emisji z komunikacji publicznej,
- budowanie ekoświadomości mieszkańców,
- ekorozwój transportu indywidualnego,
- dekarbonizacja transportu dostawczego,
- inteligentne rozwijanie szczecińskiej mobilności⁴⁶.

Organizatorzy konsultacji planowali przeprowadzenie ich w formie badań opinii mieszkańców, w oparciu o formularz konsultacyjny⁴⁷. Mieszkańcy Szczecina nie wzięli jednak udziału w konsultacjach społecznych, pozyskano tylko uwagi ENEA OPERATOR Sp. z o.o. Uwagi te nie miały charakteru merytorycznego⁴⁸.

III. 4. 2. Ocena dostępności i efektywności kampanii informacyjnej

Zaproszenie do udziału w konsultacjach społecznych zostało zamieszczone na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej UM Szczecin pod adresem <http://konsultuj.szczecin.pl>. Z treścią dokumentu można było zapoznać się także w siedzibie Urzędu Miasta Szczecin przy Pl. Armii Krajowej I, w Dziale Zarządzania Projektami w pok. 403a, w godzinach od 7:30 do 15:30⁴⁹.

Swoje opinie i wnioski mieszkańcy mogli umieścić w formularzu konsultacyjnym, dostępnym na stronie <http://konsultuj.szczecin.pl>. Wypełnione formularze można było przekazać drogą elektroniczną na adres kosmala@um.szczecin.pl, pisemnie pod adres Urząd Miasta Szczecin Wydział Zarządzania Projektami pl. Armii Krajowej I. Ponadto uwagi i wnioski mogły zostać przekazane ustnie do protokołu, w siedzibie Urzędu Miasta Szczecin w Wydziale Zarządzania Projektami w godzinach od 13:30 do 15:30 – po wcześniejszym umówieniu się w sekretariacie Wydziału⁵⁰.

Konsultowany dokument jest obszerny (liczy 167 stron), ma charakter specjalistycznego opracowania. Zapoznanie się z nim wymaga odpowiedniej wiedzy i przygotowania z zakresu poruszanej problematyki. Z opinią tą zgadzają się również organizatorzy konsultacji:

(...) nie był dokumentem przystępnym.

⁴⁶ Projekt Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035 [dostępny w:]

http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116274.asp.

⁴⁷ Formularz konsultacyjny i zaproszenie do konsultacji –

http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116274.asp.

⁴⁸ Raport z konsultacji społecznych Strategii Rozwoju Elektromobilności 2035 [dostępny w:]

http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/files/617198F8FEA1482080EC59F17F0B63C2/Raport_strategia_elektromobilnosci_Szczecin.pdf.

⁴⁹ Zaproszenie do konsultacji; Raport z konsultacji społecznych „Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035”, op. cit.

⁵⁰ Ibidem.

To nie są tematy bliskie ludziom (w.2)

Konsultowanie tego dokumentu powinno odbywać się przede wszystkim w środowiskach eksperckich, co nie miało miejsca i co potwierdzają poniższe wypowiedzi przedstawiciela organizacji zawodowej z obszaru konsultowanego przedmiotu, uczestnika wywiadu grupowego:

Ta informacja do naszego kręgu nie dotarła. (w. 2)

Pod uwagę powinno się brać, że są stowarzyszenia zawodowe (...) do nich należałoby pytanie skierować bezpośrednio, nie za pośrednictwem prasy.

Odpowiemy przy pomocy takich fachowców, jakich mamy (w.2).

Dokonując podsumowania konsultacji społecznych, sami organizatorzy dostrzegają ten problem:

Może zabrakło poszukiwania podmiotów w mieście, które mogłyby być zainteresowane tematem. (w. 2)

Brak sprofilowania uczestników konsultacji, indywidualnego zapraszania podmiotów potencjalnie zainteresowanych tematem tłumaczyli organizatorzy ograniczonymi zasobami finansowymi i kadrowymi:

Na ile my, jako urząd, jesteśmy zdolni do tego, żeby indywidualnie przesyłać informacje o konsultacjach do konkretnych osób czy konkretnych stowarzyszeń. Nie wiem, na ile jest to możliwe. (w. 2)

Brak kampanii informacyjnej, współpracy z mediami okazały się istotnymi barierami uczestnictwa w procesie konsultacji:

Efektywność powiadomienia o tych konsultacjach może wzbudzać w nas pewne poczucie zawodu (w.2)

Istotną barierę stanowił również sam przedmiot konsultacji. Strategia Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035 nawet po jej uchwaleniu przez Radę Miasta nie była przedmiotem zainteresowania mediów.

Tematy elektromobilności są tematami nowymi (...) jest naprawdę duży problem w zainteresowaniu nimi. (w. 2)

Media nie poświęciły jej szczególnej uwagi, przeszło to bez echa (...) nie zostało to odebrane jako tematy ważne. (w. 2)

III. 4. 3. Ocena poszczególnych form i narzędzi konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne, dotyczące Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035 planowane były w formie badania opinii mieszkańców z zastosowaniem

formularza konsultacyjnego⁵¹. Badanie nie miało charakteru anonimowego, gdyż formularz trzeba było podpisać. Formularz konsultacyjny dostępny był tylko w wersji elektronicznej. Brak anonimowości mógł wpływać na ograniczone zaangażowanie mieszkańców w wyrażeniu opinii i uwag, zwłaszcza o charakterze krytycznym.

Formularz zawierał dwa pytania, sformułowane w sposób ogólny, o następującym brzmieniu:

Czy zgłasza Pan/Pani uwagi do Projektu Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035:

- a) *nie mam uwag*
- b) *zgłaszam uwagi (należy wymienić jakie):*

Czy zgłasza Pan/Pani wnioski do projektu Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035

- a) *nie mam wniosków*
- b) *zgłaszam wnioski (należy wymienić jakie).*

Ponadto formularz zawierał klauzulę wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych respondentów i komunikat o realizacji obowiązku informacyjnego w wersji skróconej. W formularzu znajdowała się również informacja o adresie internetowym, na który należało przesłać wypełniony i podpisany formularz.

Przyjęta formuła pytań mogła nastroczać trudności mieszkańcom Szczecina, nieposiadającym odpowiedniej wiedzy, w opiniowaniu tak obszernego, specjalistycznego dokumentu. Wskaźnikiem tych trudności jest brak udziału mieszkańców w konsultacjach. Na temat przedmiotu konsultacji wypowiedziała się jedynie ENEA OPERATOR Sp. z o.o.

Formuła ta nie stanowi przeszkody dla środowiska eksperckiego. Na prośbę ewaluatorów (już po zakończeniu procesu konsultacji) jeden z ekspertów, biorący udział w wywiadzie grupowym przygotował bardzo konkretne uwagi do projektu⁵². Zostały one przekazane organizatorom konsultacji.

III. 4. 4. Sposób wykorzystania wyników konsultacji

Konsultacje społeczne zostały podsumowane w dokumencie pt. „Raport z Konsultacji Społecznych »Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecin 2035«”⁵³. Uwagi zgłoszone do projektu zostały przedstawione w wersji tabelarycznej. Omówiono 15 uwag, które w zdecydowanej większości dotyczą uchybień językowych, błędów literowych. Raport nie

⁵¹ Ibidem.

⁵² Uwagi te zostały przekazane drogą elektroniczną 6 listopada 2020 r. oraz przedstawione podczas wywiadu grupowego.

⁵³ Raport z konsultacji społecznych „Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecin 2035”, op. cit.

zawiera informacji na temat autorów tych uwag. Z analizy treści uwag wnioskować można, że zgłoszone zostały przez ENEA OPERATOR Sp. z o.o. Wniosek ten został potwierdzony podczas wywiadu grupowego. Do uwag tych ustosunkował się autor projektu strategii – TRACO. PROJEKTY TRANSPORTOWE. Zostały one uwzględnione w ostatecznej wersji projektu⁵⁴.

III. 4. 5. Podsumowanie

W podsumowaniu ewaluacji, podobnie jak w przypadku wyżej omówionych projektów, odwołujemy się do zaproponowanych uprzednio kryteriów ewaluacji.

I. Kryteria dotyczące koordynowania procesu konsultacji

1) Zgoda na proces

Organizatorzy konsultacji skoncentrowali się na spełnieniu wymogów formalnych, wynikających z przepisów ustawy regulujących przedmiot konsultacji. Nie podjęto skutecznych działań na rzecz zaangażowania mieszkańców w proces konsultacji.

2) Jasność celów

Celem konsultacji było pozyskanie uwag i opinii mieszkańców na temat przedmiotu konsultacji. Cel ten nie został osiągnięty.

3) Zasoby

Zasoby do prowadzenia konsultacji były ograniczone, wykorzystano zasoby kadrowe Urzędu. Nie zostały uruchomione dodatkowe środki finansowe, przeznaczone na konsultacje społeczne.

II. Kryteria dotyczące uczestników

1) Zasięg konsultacji

W wyniku konsultacji pozyskano uwagi jednej instytucji – ENEA OPERATOR Sp. z o.o. Uwagi te miały charakter uchybień językowych, zostały one uwzględnione w tekście projektu.

Mieszkańcy Szczecina nie wzięli udziału w konsultacjach. Barrierami uczestnictwa w konsultacjach społecznych były między innymi:

- brak kampanii informacyjnej, zachęcającej do udziału w procesie konsultacji,
- krótki termin trwania konsultacji, choć spełniający wymogi formalne ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o Elektromobilności i Paliwach Alternatywnych (niespełniający jednak wymogu 30-dniowego czasu trwania konsultacji, wynikającego z Regulaminu w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr XVII/479/12 Rady Miasta

⁵⁴ Tamże.

Szczecin z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych (Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2012),

- sam przedmiot konsultacji, który ma charakter specjalistycznego opracowania. Zapoznanie się z nim wymaga odpowiedniej wiedzy i przygotowania z zakresu poruszanej problematyki.

2) Różnorodność

Kryterium różnorodności nie zostało spełnione. Konsultacje społeczne nie były adresowane do sprofilowanych grup odbiorców.

III. Kryteria dotyczące przedmiotu procesu konsultacji

1) Znaczenie przedmiotu konsultacji

Konsultowany dokument, który ma charakter opracowania strategicznego o dużym stopniu ogólności, dla większości mieszkańców aktualnie nie jest dokumentem ważnym.

2) Sposób przedstawienia przedmiotu konsultacji

Odniesienie się do przedmiotu konsultacji, który został przedstawiony w sposób czytelny i przejrzysty, wymaga specjalistycznego przygotowania.

IV. Kryteria dotyczące metod partycypacji

1) Jakość informacji

Informacje dotyczące procesu konsultacji były jasne i przejrzyste. Wykorzystano tylko jeden kanał przekazu informacji (strona internetowa <http://konsultuj.szczecin.pl>).

2) Jakość dialogu

Formularz konsultacyjny był adresowany do ogółu mieszkańców i umożliwiał wyrażanie własnych uwag i opinii.

Z uwagi na fakt, że w konsultacjach udział wzięła jedna instytucja, której uwagi nie miały charakteru merytorycznego, należy uznać, że w ramach procesu konsultacji dialog nie był prowadzony.

V. Kryterium dotyczące konsekwencji procesu konsultacji

1) Kryterium wpływu

Rezultaty procesu konsultacji opisano w dokumencie „Raport z konsultacji społecznych »Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035«”.

Z dokumentem tym można się zapoznać w wersji elektronicznej na stronie konsultuj.szczecin.pl.

Uwagi zgłoszone przez ENEA OPERATOR sp. z o.o., dotyczące uchybień językowych, zostały uwzględnione.

IV. Rekomendacje

Konsultacje społeczne spełniają funkcje ważniejsze niż tylko informowanie mieszkańców i pozyskiwanie ich uwag i opinii – są formą budowania dialogu społecznego. Miarą ich sukcesu jest m.in. dotarcie do szerokiego grona osób, także do tych, które nie mają nawyku aktywnego uczestnictwa w lokalnym życiu społecznym. Włączanie obywateli do współdecydowania jest złożonym procesem, który wymaga ciągłego doskonalenia. Ewaluacja jest jednym z narzędzi tego procesu.

Na podstawie przeprowadzonej analizy procesów konsultacyjnych, dotyczących: „Zmiany Systemu Parkowania w Szczecinie”, „Planu Budowy Ogólnodostępnych Stacji Ładowania”, „Strategii Rozwoju Elektromobilności Miasta Szczecina 2035” rekomendujemy:

1. Wzmocnienie komórki odpowiedzialnej za organizację i koordynowanie działań dotyczących prowadzenia na terenie Miasta konsultacji społecznych z mieszkańcami i współpraca w tym zakresie z jednostkami organizacyjnymi Urzędu - www.konsultuj.szczecin.pl, w tym Szczeciński Budżet Obywatelski. Komórka ta to Biuro Dialogu Obywatelskiego, które odpowiada za stosunkowo dużą liczbę ważnych zadań, w tym na rzecz aktywizacji społeczności lokalnej i rozwijanie dialogu z mieszkańcami, prowadzenie spraw związanych ze stowarzyszeniami i fundacjami, koordynowanie i prowadzenie działań na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych⁵⁵. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie Miasta, 28 zadań o różnym stopniu złożoności wykonuje 14 urzędników⁵⁶. Statystycznie przypadają 2 obszary szczegółowe na jednego urzędnika. Trudno jednak porównać skalę pracy przy organizacji Szczecińskiego Budżetu Obywatelskiego z prowadzeniem np. ewidencji uczniowskich klubów sportowych.
2. Potrzeba wskazania jednostki organizacyjnej Urzędu Miasta, która odpowiadałaby za analizę potencjalnych interesariuszy bezpośrednich i pośrednich dla potrzeb konsultacji społecznych. To zadanie, dlatego, wymaga odpowiedniego wzmocnienia kadrowego, jak również zabezpieczenia środków budżetowych dedykowanych docieraniu do sprofilowanych grup odbiorców (w tym także kampanii informacyjnej w mediach branżowych). Dziś dostrzega się rozmytą odpowiedzialność w tym zakresie. Konsultacje społeczne przygotowuje jednostka organizacyjna Urzędu, która zgłasza się do Biura Dialogu Obywatelskiego. Wspólnie współpracują one nad konsultacjami, z czego istotna część ogniskuje się na stronie www.konsultuj.szczecin.pl. Tak jak zwyczajowo nie organizuje się konsultacji społecznych dedykowanych sprofilowanym grupom odbiorców, nie stosuje się też zaproszeń indywidualnych lub zapytań o opinię instytucji czy organizacji – mimo, że są to formy konsultacji dostępne w regulaminie. Zapewne wynika to z przeciążenia pracą, rozmyciem odpowiedzialności, brakiem wspomnianych zasobów czy brakiem praktyki w tym zakresie. Warto rozważyć konieczność przeszkolenia urzędników w zakresie przeprowadzania analizy interesariuszy i wykorzystywania jej w organizowaniu konsultacji społecznych.

⁵⁵ Szczegółowy opis zadań Biura Dialogu Obywatelskiego: http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11192.asp

⁵⁶ http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11044.asp

3. Profilowanie potencjalnych uczestników konsultacji (w uzasadnionych przypadkach, w zależności od przedmiotu konsultacji), nie powinno wykluczać adresowania konsultacji także do ogółu mieszkańców.
4. Bardziej rozbudowaną współpracę w procesie konsultacji z Radami Osiedli, pełniącymi rolę pośrednika między władzami miasta, a ogółem mieszkańców osiedla. W procesie konsultacji Rada Osiedla powinna być naturalnym partnerem organizatorów.
5. Podjęcie w szerszym zakresie działań marketingowych, zachęcających mieszkańców Szczecina do udziału w konsultacjach społecznych, co wiąże się z koniecznością zabezpieczenia odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych. W zależności od przedmiotu konsultacji należy rozważyć zlecenie przeprowadzenia konsultacji instytucjom zewnętrznym.
6. Uwiarygodnienie sensu uczestnictwa w konsultacjach społecznych poprzez zwiększenie zainteresowania mediów i mieszkańców konsultacjami społecznymi. Raporty z przeprowadzonych konsultacji zawierają zestawienie uwag i sposobu ich rozstrzygnięcia w ramach konsultacji. Natomiast, przeciętny mieszkaniec miasta tych raportów nie czyta. Rekomendujemy wzmocnienie tego przekazu w komunikacji z mieszkańcami, poprzez wywiady, informacje medialne lub posty w mediach społecznościowych, komunikujące na przykładzie, że warto uczestniczyć w konsultacjach. W ten sposób wzmocniona zostanie wiarygodność i zaufanie społeczne, że partycypacja ma sens, bo urzędnicy wsłuchują się w głos mieszkańców i są na to dowody.
7. Wykorzystanie różnorodnych kanałów przekazu informacji: offline i online. W okresie pandemii COVID-19 skupienie się na kanałach przekazu informacji on-line było uzasadnione. Dla wielu mieszkańców jest to podstawowa forma komunikowania się. Stanowi ona jednak barierę uczestnictwa w konsultacjach osób, które nie mają nawyku korzystania z elektronicznych form przekazu.
8. Uzupełnienie form konsultacji o stosunkowo proste technologicznie rozwiązania jak: 1) dyżury telefoniczne i na czacie urzędników; 2) profil konsultacyjny w mediach społecznościowych wspierający platformę konsultuj.szczecin.pl; 3) komunikowanie spraw dotyczących konsultacji w mediach z użyciem hasztagu np. Szczecin itp.; 4) urozmaicenie informacji prasowych o wywiad z urzędnikiem, ekspertem czy aktywistą w konsultowanej sprawie.
9. Wypromowanie platformy konsultuj.szczecin.pl. Stanowiła ona podstawowy kanał komunikowania się w omawianych procesach konsultacji. Jej znajomość jest ograniczona i niewielu mieszkańców z niej korzysta.
10. Wydłużenie czasu trwania konsultacji i w miarę możliwości unikania wakacyjnego okresu ich przeprowadzania. Utrzymanie praktyki wydłużania czasu trwania konsultacji, zwłaszcza gdy ich problematyka jest skomplikowana i wymaga uczestnictwa specjalistycznych grup ekspertów. Minimalny czas trwania konsultacji, nie zawsze musi oznaczać, że konsultacje powinny właśnie tyle trwać.
11. Przygotowanie w sposób zrozumiały, czytelny, przejrzysty materiałów, będących przedmiotem konsultacji. W szczególności należy zadbać o czytelną jakość udostępnianych materiałów graficznych typu mapy, plany, arkusze planistyczne.
12. Zaangażowanie grupy stanowiącej reprezentatywny przekrój badanej populacji, w przypadku, gdy konsultacje mają charakter badania opinii społecznej na określony temat i dotyczą większości mieszkańców.

13. Stosowanie zasady anonimowości w konsultacjach społecznych, z wyjątkiem sytuacji, gdy konsultowany przedmiot wymaga opinii ekspertów, instytucji, organizacji społecznych czy innych gremiów. Z drugiej strony, jeżeli już stosuje się klauzulę RODO i przetwarza się dane osobowe (imię, nazwisko, adres e-mail), można rozważyć, aby dołączyć również zgodę na ich przetwarzanie w celach ewaluacyjnych. Ewaluator mógłby wtedy poznać perspektywę uczestników społecznych konsultacji z pierwszej ręki. Aktualnie Gmina Miasto Szczecin nawet jeżeli dysponuje wiedzą kto był uczestnikiem konsultacji, nie tego udostępnić zewnętrznej instytucji ewaluującej. Nie może też włączyć osób, które uczestniczyły w konsultacjach do bazy danych, mogących pomóc w przyszłości profilować grupę do konsultacji społecznych.
14. Przygotowanie zasad ewaluacji, w tym ustalenie kryteriów ewaluacji i ustalenie pytań ewaluacyjnych na etapie planowania konsultacji społecznych. Z punktu widzenia Ewaluatora zewnętrznego chcielibyśmy wiedzieć na jakich informacjach szczególnie zależy Zlecającemu. Nasza ewaluacja konsultacji społecznych jest ograniczona, bo dotyczy tylko czterech z sześciu przeprowadzonych w 2020 roku. Nie odwoływaliśmy się do poprzednich lat, gdyż raport ten musiałby wykroczyć poza przedmiot zamówienia. Trudno też nam odnieść się do „wąskich gardeł”, wynikających z wewnętrznej struktury podziału pracy i odpowiedzialności między jednostkami organizacyjnymi Urzędu. Być może warto rozważyć zlecenie diagnozy potrzeb Urzędu Miasta w zakresie obecnych obszarów i procesów wymagających usprawnień.