

DOI 10.14746/ssp.2016.4.3

Krzysztof SIDORKIEWICZ

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Partycypacja mieszkańców na poziomie lokalnym – przykład Elbląga

Streszczenie: Celem artykułu była charakterystyka udziału mieszkańców Elbląga w sprawach miasta. Dokonano analizy zasad budżetu obywatelskiego, scharakteryzowano zasady inicjatywy uchwałodawczej oraz konsultacji społecznych. Duże znaczenie dla mieszkańców Elbląga miało referendum z 2013 roku w sprawie odwołania prezydenta miasta i rady. Ze względu na obszerność tego wątku nie uwzględniono w tekście. Wspomniano także o inicjatywie lokalnej, do której zostały wprowadzone procedury, ale jeszcze nie było konkretnych działań. Analiza treści obejmowała uchwały Rady Miejskiej Elbląga, zarządzenia prezydenta miasta, strategię rozwoju miasta, raporty, materiały Biura Rady Miejskiej w Elblągu. Autor przeprowadził także wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego. W końcowej części sformułowano wnioski. Najważniejszym było stwierdzenie, że w Elblągu występują wszystkie istotne elementy partycypacji społecznej, ale należało w dalszym ciągu wzmacniać mechanizmy, stosować różnorodne formy komunikacji i informacji oraz zachęcać obywateli do coraz większej aktywności lokalnej.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, konsultacje społeczne, budżet obywatelski, inicjatywa uchwałodawcza

Wstęp

Problematyka partycypacji społecznej jest zjawiskiem, które coraz częściej analizują autorzy zajmujący się zagadnieniem samorządu terytorialnego. Najbardziej widoczne trendy wzrostu udziału społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy widoczne były na szczeblu gminy (Rytel-Warzocho, Uziębło, 2013, s. 1). We współczesnej Polsce proces tworzenia samorządu terytorialnego rozpoczął się w 1990 roku. Systematycznie wprowadzano mechanizmy, które wzmacniały udział społeczności lokalnej w sprawowaniu władzy i związane były z demokracją bezpośrednią (Węglarz, 2013, s. 51–171). Przykład inicjatywy uchwałodawczej pokazywał jak była duża różnorodność regulacji na poziomie lokalnym (Makowski, 2012, s. 288–304). Konsultacje społeczne, które

mają regulacje ustawowe i są w różnych obszarach obowiązkowe, mają często charakter fasadowy (Milewicz, Podemski, 2012, s. 161–181). Instytucja konsultacji społecznych miała swoje regulacje statutowe jednostek samorządu terytorialnego (Uziębło, 2008a, s. 216). Coraz częściej wykorzystywano także instrument budżetu obywatelskiego.

Bardzo duże znaczenie w rozwoju demokracji bezpośredniej odgrywa także referendum lokalne, którego regulacje znajdują się w ustawie o *referendum lokalnym* z 15 września 2000 roku. Przepisy w tej sprawie także ulegały ewolucji (Uziębło, 2008b, s. 15–113). Biorąc pod uwagę liczbę referendów to była ona bardzo wysoka. W latach 1992–2010 odbyło się w Polsce około 600 referendów o charakterze lokalnym. 85% dotyczyło odwołania organu władzy lokalnej (Piasecki, 2010, s. 155). Ograniczeniem była jednak frekwencja, co powodowało, że zdecydowana większość referendów lokalnych była nieważna. W okresie 2010–2011 odbyło się 78 referendów gminnych w sprawie odwołania organu przed upływem kadencji, odwołano 2 rady, 2 wójtów i 4 burmistrzów oraz 1 prezydenta. Inne referenda uznano za nieważne ze względu na zbyt niską frekwencję (*Wybory i referenda*, 2013, s. 3).

Celem artykułu była analiza uczestnictwa mieszkańców Elbląga w sprawach miasta. Scharakteryzowano działania w ramach budżetu obywatelskiego, który funkcjonował w Elblągu od 2012 roku. Doświadczenia kilku lat pozwalały na sformułowanie pierwszych wniosków. Drugim przedstawionym aspektem była inicjatywa uchwałodawcza. Przez wiele lat trwała dyskusja obywatelska o tym sposobie partycypacji społecznej. Elbląg wprowadził mechanizmy inicjatywy, które zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2015 roku. Przeanalizowano najważniejsze zasady inicjatywy uchwałodawczej. Scharakteryzowano także proces konsultacji społecznych. W Elblągu przyjęto także zasady inicjatywy lokalnej, które miały wzmocnić partycypację społeczną. 30 września 2014 roku Rada Miejska Elbląga przyjęła uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uchwała obowiązywała od 1 stycznia 2015 roku (*Uchwała Nr XXXI/905/2014*). Do chwili ukończenia tekstu nie zgłoszono żadnej propozycji związanej z procesem inicjatywy lokalnej. Ciekawym aspektem aktywności obywatelskiej mieszkańców Elbląga było referendum w sprawie odwołania władz miejskich (prezydenta i rady) w 2013 roku. Temat był bardzo rozległy, dlatego autor nie uwzględnił tego wątku w artykule. Wydarzenie jednak było bardzo ważne dla mieszkańców miasta i ich poczucia wpływu na władzę.

Głównym przedmiotem analizy były dokumenty, a wśród nich: uchwały Rady Miejskiej Elbląga, zarządzenia prezydenta miasta, strategia rozwoju miasta. Wykorzystano także dostępne raporty z wynikami badań partycypacji społecznej, które w ostatnich latach przeprowadzono w mieście. Odwołano się także do materiałów z Biura Rady Miejskiej w Elblągu. Ponadto pozyskano relacje od pracowników organizacji pozarządowych oraz elbląskiego samorządu terytorialnego. Analiza powyższych materiałów pozwoliła na wyciągnięcie wniosków.

Budżet obywatelski

W 2012 roku po raz pierwszy zostały uruchomione procedury dotyczące budżetu obywatelskiego w Elblągu. 30 lipca tego roku ogłoszono zarządzenie Prezydenta Miasta Elbląga w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg. Celem było „budowanie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Mieście Elbląg” (*Zarządzenie Nr 349/2012*). W skład zespołu weszło pięć osób, które reprezentowały różne departamenty, organizacje i nadzoru, komunikacji społecznej, spraw obywatelskich, innowacji i informatyki oraz skarbnik miasta. Przewodniczący i wiceprzewodniczący zespołu mieli możliwość zaproszenia do współpracy osoby spoza składu wskazanego w zarządzeniu. Ponadto wyznaczono szczegółowy harmonogram realizacji budżetu obywatelskiego. Procedura rozpoczęła się 3 sierpnia 2012 roku kampanią informacyjno-promocyjną. Projekt został zakończony 7 listopada tego roku przygotowaniem zmian do projektu budżetu, który uwzględniał propozycje mieszkańców (*Zarządzenie Nr 349/2012*). Zwraca uwagę dosyć późny termin ogłoszenia zarządzenia. Spowodowało to konieczność szybkich działań związanych z informacją w tej sprawie, ale także wszelkich kwestii technicznych. W następnych latach procedury rozpoczęto wiosną. W głosowaniu oddano 5164 głosy, z tego ważnych było 4095 głosów. W formie papierowej oddano 1361 głosów, a w formie elektronicznej 3083 głosy. Łączna kwota na inwestycje wyniosła 2 050 500 złotych. Całość podzielono na pięć okręgów wyborczych. W czytelnej formie zaprezentowano wyniki na stronie internetowej miasta (*Budżet Obywatelski. Podsumowanie*). Informacje w tej sprawie ukazały się także w elbląskich mediach. W pierwszej edycji złożono 777 wniosków, po weryfikacji 123 poddano pod głosowanie. Zdecydowano o wyborze 12 propozycji (Referat Orga-

nizacji i Kadr). Od początku wdrażania budżetu obywatelskiego istnieje specjalna strona internetowa poświęcona temu wydarzeniu – <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/>.

8 kwietnia 2013 roku ukazało się zarządzenie Prezydenta Miasta Elbląga w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg na rok 2014 (*Zarządzenie Nr 160/2013*). Obsługą administracyjno-organizacyjną zajmował się Departament Organizacji i Nadzoru. W uzasadnieniu napisano, że celem było „uspołecznienie procesu tworzenia budżetu miasta, zwiększenie bezpośredniego udziału w tym procesie możliwie największej liczby mieszkańców”. Kampanię promocyjno-informacyjną rozpoczęto 10 kwietnia 2013 roku, a zakończono wszelkie działania 25 października tego roku. Po czym miały zostać wprowadzone propozycje mieszkańców do budżetu miasta (*Zarządzenie Nr 160/2013*). Zaprezentowano zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego, omówiono formę zgłaszania propozycji zadań, etap analizy wniosków oraz wybór propozycji budżetowych. Hasłem budżetu obywatelskiego było – Twój pomysł – wspólne działanie (*Zasady funkcjonowania*). W 2014 roku oddano w sumie 20 211 głosów. Był to znaczący wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim. Ankiety papierowe zebrano w liczbie 2346 głosów, a ankiety elektroniczne 17 856 głosów (Budżet Obywatelski 2014). W sumie złożono 246 wniosków, 105 zadań było poddanych pod głosowanie, z tego wybrano 9 propozycji do realizacji (Referat Organizacji i Kadr). Na stronie internetowej Urzędu Miejskiego znajdowała się informacja o podziale na okręgi wyborcze, co miało być ułatwieniem dla oddających głosy na konkretne propozycje zadań (*Uchwała Nr XVII/461/2012*).

W styczniu i lutym 2014 roku przeprowadzono ankietę na temat budżetu obywatelskiego. W badaniu wzięło udział 95 respondentów. 97% badanych wiedziało o budżecie obywatelskim, a 82% deklaroowało, że uczestniczyło w głosowaniu budżetu obywatelskiego na 2014 rok. Do słabych stron budżetu obywatelskiego zaliczono m.in.: niski budżet – 17%; brak puli środków na projekty o charakterze ogólno-miejskim – 16%; za duże okręgi głosowania – 11%. Wśród uwag szczegółowych zauważono, że małe dzielnice nie miały szans na wygranie projektu w konkurencji z dużymi dzielnicami i znaczącymi skupiskami ludności. Spośród korzyści budżetu obywatelskiego wskazywano m.in. większą aktywność społeczną mieszkańców – 38%; większe poczucie odpowiedzialności za okolice – 31%. Najważniejsze zmiany jakie proponowano to: zwiększenie ogólnej puli środków – 23%; wyznaczenie większej ilości mniejszych

okręgów głosowania – 19%; wyznaczenie/wyodrębnienie dodatkowej puli na projekty ogólnomiejskie – 17% (Podsumowanie wyników ankiety).

20 lutego 2014 roku do kwestii budżetu obywatelskiego odniosła się Rada Miejska Elbląga. W uchwale czytamy m.in. „Dążąc do wspierania i upowszechniania idei samorządowej, a także mając na celu budowanie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz pobudzania aktywności obywatelskiej przyjmuje się za zasadne podjęcie działań zmierzających do przygotowania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elblągu na rok 2015” (*Uchwała Nr XVII/461/2012*). 6 marca 2014 roku rozpoczęto procedury przygotowawcze budżetu obywatelskiego na 2015 rok stosownym zarządzeniem prezydenta miasta. W uzasadnieniu zarządzenia napisano m.in. „widząc potrzebę dalszego budowania warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego postanawia się kontynuować proces aktywnego włączania mieszkańców w prace dotyczące przygotowania projektu uchwały budżetowej na 2015 rok” (*Zarządzenie Nr 89/2014*). Zarządzenie z 15 kwietnia 2014 roku precyzowało zasady tworzenia budżetu obywatelskiego na 2015 rok oraz określało harmonogram jego realizacji (*Zarządzenie Nr 162/2014*). Ostatecznie złożono 471 wniosków, z tego 255 rozpatrzono. W głosowaniu oddano 19 124 głosy. W głosowaniu wzięło udział 9649 obywateli. Po raz pierwszy w oparciu o numery PESEL osób policzono liczbę głosujących. Głosowano nad 143 propozycjami, które przygotowano po weryfikacji (*Budżet Obywatelski 2015*). W wypadku tego budżetu kwota została podwyższona do 2,5 miliona złotych (Referat Organizacji i Kadr).

19 lutego 2015 roku Rada Miejska Elbląga w swojej uchwale wsparła podjęcie prac nad kolejnym budżetem obywatelskim na 2016 rok. Do przygotowania zasad budżetu obywatelskiego zobowiązano prezydenta miasta (*Uchwała NR V/30/2015*). 16 kwietnia 2015 roku prezydent powołał zespół, który miał przygotować funkcjonowanie i wdrożenie tzw. budżetu obywatelskiego (*Zarządzenie Nr 136/2015*). 5 maja tego roku ukazało się zarządzenie dotyczące zasad funkcjonowania budżetu obywatelskiego oraz harmonogram działań. Dokument był konsultowany z przedstawicielami klubów radnych oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych. Na tzw. budżet obywatelski przeznaczono 2,5 mln złotych, po 400 tys. na 5 okręgów wyborczych oraz 500 tys. na inicjatywy ogólnomiejskie. 35 tys. złotych przeznaczono na działania informacyjno-promocyjne. Wnioski z propozycjami były zbierane do 3 lipca 2015 roku. Planowano zakończenie procedur do 30 października 2015 roku (*Zarządzenie Nr 160/2015*). Nowym elementem było wyodrębnienie tzw. ma-

łych projektów w każdym okręgu wyborczym do kwoty 50 tys. złotych, przy czym projekt nie mógł przekroczyć wysokości 25 tysięcy złotych. Inwestycje musiały być także ogólnodostępne dla wszystkich mieszkańców, w poprzednich edycjach zdarzały się przypadki, że zrealizowane projekty były w częściach zamkniętych. Apelowano także, aby wnioski miały charakter całościowy i nie generowały kolejnych kosztów, podawano przykłady placów zabaw i konieczności budowania ogrodzeń, monitoringu czy oświetlenia, z odrębnych środków. Do czasu zakończenia tekstu zrealizowano 12 projektów, kolejnych 9 było zaplanowanych na 2015 rok (*Rusza czwarta edycja*).

Elbląg należał do miast, które wprowadziły zasady budżetu obywatelskiego. Doświadczenia z lat 2012–2015 pozwalały na korekty przy przygotowaniu kolejnych edycji budżetu. Najważniejszą zmianą było wprowadzenie inicjatywy ogólnomiejskiej, poza propozycjami z okręgów wyborczych. Budżet obywatelski zyskał uznanie elblązan, co było widoczne w trakcie głosowania nad propozycjami. Zwiększała się skala zaangażowania. W 2014 roku po raz pierwszy policzono liczbę osób poprzez rozróżnienie numerów PESEL. Na około 100 tysięcy osób posiadających prawa wyborcze głosy oddało 9649. Należało się zastanowić, co poprawić, aby więcej osób brało udział w głosowaniu. Choć należy przyznać, że jak na początek realizacji tej inicjatywy wynik był bardzo dobry.

Inicjatywa uchwalodawcza

30 września 2014 roku Rada Miejska Elbląga przyjęła uchwałę, która dawała możliwość mieszkańcom zaproponowania projektu uchwały. Zmiany wprowadzono do statutu miasta. Procedury w tej sprawie zostały opisane w Statucie Miasta Elbląg w rozdziale trzecim pod tytułem – Inicjatywa uchwalodawcza. Projekt uchwały mogło zaproponować, co najmniej 3 radnych, Przewodniczący Rady, Klub Radnych, Komisje Rady oraz Prezydent Miasta. Dodano zapis o możliwości zgłoszenia uchwały przez co najmniej 750 mieszkańców, którzy posiadali czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Miejskiej Elbląga. Projekty zgłoszone w procedurze obywatelskiej mogły dotyczyć wyłącznie zadań gminy i powiatu, musiały być zgodne z prawem. Procedurę rozpoczynała rejestracja przez przewodniczącego Grupy Inicjatywnej, którą tworzyło co najmniej 15 mieszkańców. „Grupę...” reprezentował pełnomocnik, jednocześnie jej

członek. Obejmowało to wszelkie prace nad projektem w trakcie posiedzeń komisji oraz sesji. „Grupa...” mogła dokonać zmiany pełnomocnika. Wniosek propozycji uchwały podpisywał pełnomocnik. Przewodniczący Rady sprawdzał aspekty formalno-prawne inicjatywy w ciągu 21 dni, zasięgał opinii prezydenta w sprawie rejestracji. Braki formalne powinny być uzupełnione w ciągu 7 dni, gdyż nieuzupełniony wniosek podlegał odrzuceniu. Rejestracja była dokonywana w „Rejestrze Inicjatyw Uchwałodawczych” w Biurze Rady Miejskiej. Od tej chwili „Grupa...” mogła zbierać podpisy pod projektem w ciągu 2 miesięcy. Jeśli podpisy nie zostaną zebrane procedura zostaje zawieszona. Jeśli podpisy zostaną zebrane i pozytywnie zweryfikowane „Grupa...” może zwrócić się do prezydenta z prośbą o udzielenie pomocy przy budowie projektu według zasad legislacji. Na polecenie prezydenta właściwe urzędy udzielają pomocy przy projekcie w ciągu 21 dni od weryfikacji list. Rada rozpatruje projekt uchwały zgłoszony w takim trybie w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące. Do czasu rozpoczęcia procedury „Grupa...” może wycofać projekt uchwały. Pełnomocnik zostaje powiadomiony o terminie sesji, w czasie której powinien być rozpatrywany projekt inicjatywy uchwałodawczej. Jeśli zostały zgłoszone poprawki do uchwały „Grupa...” ma prawo odnieść się do poprawek, może także zaproponować przyjęcie projektu bez poprawek. W czasie sesji przewodniczący Rady ma obowiązek udzielenia głosu pełnomocnikowi (*Uchwała Nr XXXI/906/2014*).

17 marca 2015 roku zawiązała się grupa inicjatywna, która zaproponowała obniżkę pensji prezydenta miasta oraz wysokości diet radnych. Nastąpiło wówczas zarejestrowanie grupy. Zaproponowano obniżenie pensji prezydenta z 12 tys. 30 zł do 7 tys. 920 zł (Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, Projekt), a diety radnych o połowę (Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, *Uzasadnienie do Projektu uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia*). W uzasadnieniu pierwszego wniosku wskazywano na oszczędności, które można było przeznaczyć na dodatkowe zajęcia szkolne. Pozytywna decyzja w tej sprawie miała być także sygnałem dla przedstawicieli sfery budżetowej oraz dyrektorów spółek komunalnych dla obniżki zarobków (Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, *Uzasadnienie do Projektu uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia*). W wypadku diet radnych inicjatorzy wskazywali na rozczarowanie mieszkańców Elbląga działaniami władz miejskich, w tym radnych, a zmniejszenie diet było związane z trudną sytuacją finansową miasta. Podkreślano także solidarność społeczną radnych z mieszkańcami miasta Elbląga (Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, *Uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie przyznania*). 11 maja tego

roku podpisy zostały dostarczone do Biura Rady Miejskiej (*Czy będą obniżone*). Według informacji z Biura Rady Miejskiej w Elblągu zebrano 918 podpisów (Biuro Rady Miejskiej w Elblągu).

Okazało się, że dosyć populistyczny projekt nie zebrał znaczącej liczby podpisów. Mogło to oznaczać, że bariera liczby podpisów była zbyt duża, co sprawiało, że organizatorzy mieli kłopot, aby dopełnić tej formalności. W 2014 roku w Elblągu zbierano podpisy pod inicjatywą dotyczącą referendum w sprawie przynależności miasta w województwie pomorskim. Okazało się wówczas, że nie udało się zebrać odpowiedniej liczby podpisów. Z kolei w 2013 roku zebrano właściwą liczbę podpisów w sprawie odwołania władz miejskich.

Konsultacje społeczne w Elblągu

Konsultacje społeczne w Elblągu odbywały się zwykle zgodnie z regulacjami ustawowymi i ustalonymi zasadami. Forma konsultacji była wielokrotnie krytykowana przez organizacje pozarządowe działające w mieście. W 2012 roku przeprowadzono w Elblągu ewaluację procesu konsultacji między organizacjami pozarządowymi a podmiotami, które były wymienione w ustawie o działalności pożytku publicznego i woltariacie z 2011 roku. Ewaluacja była prowadzona przez ekspertów Elbląskiego Stowarzyszenia Inicjatyw Pozarządowych (ESWiP). Podstawą prawną był Regulamin prowadzenia konsultacji z elbląskimi organizacjami pozarządowymi przyjęty przez Radę Miejską Elbląga. Elbląska Rada Działalności Pożytku Publicznego (ERDPP) dokonywała ewaluacji procesu konsultacji. Ewaluacji poddano projekty uchwał Rady Miejskiej w Elblągu, nie uwzględniono zarządzeń prezydenta. W badaniu wykorzystano różne metody badawcze: *desk reserch* (badanie dokumentów zastanych), ankieta wśród organizacji pozarządowych, ankieta wśród Departamentów i równorzędnych struktur Urzędu Miejskiego w Elblągu, zogniskowany wywiad grupowy (*Ewaluacja procesu konsultacji...*, s. 3–6).

W przygotowanych wnioskach zaznaczono, że wszystkie przeprowadzone konsultacje w 2011 roku były niezgodnie z regulaminem. W związku z tym było bardzo mało zgłaszanych uwag. Podstawową formą konsultacji było umieszczanie projektu konsultacji na internetowej stronie BIP, a następnie zbieranie opinii i uwag, które miały postać internetową i papierową. Informacja o konsultacjach była przesyłana do

pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych. Za najlepszą formę konsultacji uznano bezpośrednie spotkania pracowników samorządowych z przedstawicielami sektora pozarządowego. Miały one charakter nieformalny i formalny, obejmowały grupy, zespoły, komisje. Przeprowadzane konsultacje nie przyniosły żadnych zmian prawnych projektów. Bardzo nisko oceniano aktywność organizacji pozarządowych oraz efektywność i skuteczność przeprowadzanych konsultacji. Bieżący kontakt pracowników samorządowych z przedstawicielami organizacji pozarządowych pozwalał na zbieranie opinii w konkretnych tematach, ale były to raczej kontakty nieformalne. Wskazano także na niski poziom wiedzy na temat aspektów prawnych konsultacji po stronie administracji samorządowej, ale także organizacji pozarządowych. Jednocześnie pracownicy samorządowi sceptycznie odnosili się do konsultacji społecznych (*Ewaluacja procesu konsultacji...*, s. 19–22).

Przygotowany raport i wnioski z niego płynące wykorzystano w projekcie „Elbląg konsultuje”, który realizowano od 1 lipca 2013 roku do końca czerwca 2015 roku. Głównym celem projektu było uporządkowanie zasad konsultacji społecznych z mieszkańcami. W Elblągu istniał regulamin konsultacji z organizacjami pozarządowymi, ale brak było regulaminu konsultacji z mieszkańcami. Najważniejsze było wprowadzenie narzędzi dla konsultacji społecznych oraz planu konsultacji. Przygotowano platformę konsultacji społecznych z Internetu na specjalnej stronie <http://konsultacje.elblag.eu/>. W ramach projektu wykonano różne działania, które służyły głównemu celowi. Wśród nich była Akademia konsultacji społecznych, w czasie której przeszkolono urzędników, w tym dyrektorów departamentów (6 szkoleń). Przeprowadzono także procesy konsultacji społecznych zaproponowane przez samorząd oraz organizacje pozarządowe. Tematyka spotkań była następująca: Elbląski program na rzecz osób starszych; Wieloletni program spotkań z organizacjami pozarządowymi; Estetyka miasta; Sposób tworzenia programów kultury; Rewitalizacja; Zasady partnerstwa; Tworzenie dokumentów strategicznych; Konsultacje o konsultacjach.

Wysunięto następujące wnioski z przeprowadzonego projektu:

- konieczność otwarcia na różne tematy konsultacji,
- rozmowy powinny być przeprowadzane na początkowym etapie,
- bardzo ważne było samo nawiązanie dialogu, gdyż protesty generowały większe koszty,
- konsultacje powinny być z jednej strony funkcjonalne, a z drugiej wdrażane, aby można było mówić o rzeczywistych konsultacjach,

- w konsultowanych dokumentach powinno być wyraźne zaznaczenie proponowanych zmian (Elbłaskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych).

Innym przykładem był projekt „Modelowy samorząd”, który był realizowany przez miasto Elbląg, Gminę Elbląg i Gminę Tolkmicko od 1 października 2013 r. do końca czerwca 2015 r. Głównym celem projektu było ustalenie zasad współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym (Elbłaskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych).

Przykładem dobrych konsultacji były prace nad Strategią Rozwoju Elbląga 2020+ w okresie 2012–2014. Prezydent miasta powołał zespół ds. opracowania Strategii... w październiku 2012 roku. W jego skład weszło 80 osób, które reprezentowały różne instytucje i organizacje tj. instytucje samorządu (departamenty), spółki komunalne, przedstawiciele uczelni, studentów, szpitala, mieszkańców, organizacji pozarządowych, organizacji sportowych, radnych, przedstawiciele okolicznych gmin (burmistrzowie, starostowie), szkół średnich, policji, przedstawiciele firm, młodzieży (młodzieżowa rada miejska), przedstawiciele kultury. Zespół miał przygotowany regulamin. Spotkania zespołu odbywały się co miesiąc, informacje o spotkaniu były przekazywane drogą mailową tydzień przed obradami. Zawsze przygotowywano protokół z najważniejszymi ustaleniami. Zajęcia miały różną formę, od zebrań całego zespołu, poprzez pracę w grupach tematycznych oraz warsztaty. Każdy miał możliwość zgłaszania uwag drogą internetową, a przyjęte uwagi były zaznaczane kolorem czerwonym. Nad całością przygotowań czuwał konsultant dr hab. Wojciech Dziemianowicz oraz prof. Jacek Szlachta, Anna Dąbrowska i dr Paulina Nowicka. W styczniu 2014 roku przygotowany dokument był konsultowany w departamentach, odbyła się także dyskusja z radnymi miejskimi. Następnie przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami, w tym dwa spotkania otwarte. Dokument uzyskał pozytywne opinie ze strony wojewódzkiej dyrekcji ochrony środowiska i wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Ostatecznie 30 września 2014 roku Rada Miejska Elbląga przyjęła Strategią Rozwoju Elbląga 2020+ (*Strategia...*, s. 44–46). Proces budowania strategii był wręcz wzorcowy. Autor uczestniczył w pracach zespołu. Dokument był tworzony na bieżąco, w sposób ciągły i rzeczywiście był to proces. Kolejne spotkania przynosiły nowe wnioski, które były uwzględniane.

Na początku 2014 roku przeprowadzono w Elblągu kolejne badania, które dotyczyły partycypacji obywatelskiej, w tym procesu konsultacji.

W ramach badania przeprowadzono 151 wywiadów. Wskazano na liczne bariery w procesie konsultacji, do których należały liczne braki: mała wiedza na temat konsultacji; niskie poczucie wpływu na sprawy miasta; sens konsultacji; wiarygodność Urzędu Miejskiego; słaba informacja o konsultacjach; roszczeniowość. Z badania wysunięto wnioski, które odnosiły się do wzrostu partycypacji lokalnej w konsultacjach społecznych w Elblągu, a także innych spraw lokalnych: wzmocnienie przekonania o wpływie na decyzje; zmiana wizerunku władz miejskich i instytucji konsultacji; wzrost poziomu wiedzy o konsultacjach i zasadach konsultacji społecznych; właściwy dobór form konsultacji (*Badanie perspektyw...*, s. 4–5, 26–48).

Wnioski

W Elblągu występują najważniejsze formy partycypacji społecznej. Niektóre procedury zostały niedawno stworzone i trudno jest jednoznacznie ocenić skutek przedsięwzięcia. Przykładem jest inicjatywa lokalna, która może być alternatywą dla budżetu obywatelskiego. W tym wypadku ważne będzie zaangażowanie obywateli w przygotowanie danej inwestycji, przede wszystkim wkład pracy.

Wprowadzony w 2012 roku budżet obywatelski uzyskał akceptację społeczną, znaczna liczba mieszkańców brała udział w kolejnych edycjach głosowań nad propozycjami. Budżet obywatelski był postrzegany jako coś konkretnego, coś na co obywatel ma wpływ. To było największą wartością przedsięwzięcia. Po trzech edycjach wysunięto pierwsze wnioski, wprowadzono pewne zmiany. Przykładem było dodanie propozycji ogólnomiejskiej, co było postulowane po pierwszej edycji, zwiększono także pulę środków. Na pewno do rozważenia pozostawała kwestia okręgów głosowania. Były one zbyt duże, co sprawiało, że duża grupa mieszkańców nie identyfikowała się z wysuwanymi propozycjami. Najlepszym rozwiązaniem byłby podział na dzielnice, jako bliższe obywatelowi.

Od wielu lat przeprowadzane były konsultacje, które jednak miały często charakter fasadowy, czy wręcz fikcyjny. W ostatnim okresie wypracowano narzędzia konsultacji, dzięki wspólnie realizowanym projektom przez samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe. Dobre konsultacje wymagają większej pracy od urzędników, ale prawidłowo przeprowadzone mogą przynieść wymierne efekty. Przykładem były prace nad Strategią rozwoju Elbląga 2020+. Dokument był przygoto-

wywany od podstaw przez duży zespół osób, a następnie poddany konsultacjom.

Poza omówionymi w tekście istniały także inne instytucje, które pełniły bardzo ważną rolę w procesie konsultacji. Były to Ciała Dialogu Obywatelskiego, gdzie dyskusje toczyły się w ramach dwóch stron, strony samorządowej i strony społecznej. W Elblągu były to: Rada Działalności Pożytku Publicznego, Rada Seniorów, Rada Kultury, Rada Sportu i Rada na Rzecz Osób Niepełnosprawnych. Efekty działalności tych organów były różne.

Demokracja bezpośrednia zaistniała w Elblągu z pełną mocą w 2013 roku, kiedy to doszło do referendum w sprawie odwołania władz miejskich. Referendum doprowadziło do odwołania prezydenta miasta i radnych. Było to jedno z nielicznych referendów w skali kraju, które spełniło wymóg frekwencyjny.

Bibliografia

- Badanie perspektyw wzrostu partycypacji obywatelskiej. Potrzeby i postawy mieszkańców Elbląga. Raport z badań*, Elbląg 2014, http://www.eswip.pl/media/raport_KONSULTACJE_ELBLAG_final_popr.pdf, 7.07.2015.
- Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, Informacje Kierownika Biura Rady Miejskiej w Elblągu Pani Moniki Borzdyńskiej.
- Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, *Projekt uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Elbląg*.
- Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, *Uzasadnienie do Projektu uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Prezydenta Miasta Elbląg*.
- Biuro Rady Miejskiej w Elblągu, *Uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie przyznania radnym Rady Miejskiej w Elblągu diet*.
- Budżet Obywatelski. Podsumowanie wyników głosowania*, Elbląg, 27 listopada 2012 roku, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/budzetobywatelski-2012.pdf>, 15.05.2015.
- Budżet Obywatelski 2014*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/budzet-obywatelski-2014-wyniki.pdf>, 15.05.2015.
- Budżet Obywatelski 2015*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/kfm//BUDZET%20OBYWATELSKI%202015.pdf>, 16.05.2015.
- Czy będą obniżone pensje radnych i prezydenta Elbląga? Jest poparcie dla obywatelskiego projektu*, <http://info.elblag.pl/28,41235,Czy-beda-obnizone-pensje-radnych-i-prezydenta-Elblaga-Jest-poparcie-dla-obywatelskiego-projektu.html>, 13.05.2015.
- Ewaluacja procesu konsultacji gminy miasta Elbląg z elbląskimi organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy O dzia-*

łałości pożytku publicznego i wolontariacie w roku 2011. Raport ewaluacyjny przygotowany przez ekspertów Elbląskiego Stowarzyszenia Wspierania Inicjatyw Pozarządowych na zlecenie Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, Elbląg, sierpień 2012, http://www.eswip.pl/media/file/Pliki%20do%20aktualno%C5%9Bci/Elblag-Konsultuje/Raport_ewaluacyjny_konsultacje_ESWIP.pdf, 5.07.2015.

- Makowski G. (2012), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, w: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. I, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Milewicz M., Podemski K. (2012), *Konsultacje czy manipulacja?*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, red. J. Erbel, P. Sadura, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Piasecki A. K. (2010), *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, w: *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małys-Sulińska, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Podsumowanie wyników ankiety ws. Budżetu Obywatelskiego Miasta Elbląg, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Ankieta-Budzet-obywatelski-w-Elblagu.pdf>, 15.05.2015.*
- Referat Organizacji i Kadr w Departamencie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Elblągu, Informacje Kierownika Referatu Marty Doroz, która pełniła funkcję przewodniczącej zespołu ds. budżetu obywatelskiego w okresie 2012–2014.
- Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych (ESWiP), Relacja pani Beaty Wachniewskiej-Mazurek, pracownika ESWiP.
- Rusza czwarta edycja Budżetu Obywatelskiego. Do 3 lipca można składać wnioski, <http://info.elblag.pl/37,41324,Rusza-czwarta-edycja-Budzetu-Obywatelskiego-Do-3-lipca-mozna-skladac-wnioski.html>, 15.05.2015.*
- Rytel-Warzocho A., Uziębło P. (2013), *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, w: *Materiały konferencyjne*, Toruń.
- Strategia Rozwoju Elbląga 2020+, http://www.elblag.eu/images/stories/9_strategia/pdf/Strategia.pdf, 17.05.2015.*
- Uchwała Nr XXXI/905/2014 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 30 września 2014 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, <http://um-elblag.samorzady.pl/art/id/34573>, 15.05.2015.*
- Uchwała Nr XVII/461/2012 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 18 września 2012 r. w sprawie podziału miasta Elbląga na okręgi wyborcze dla wyboru Rady Miejskiej w Elblągu, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Uchwala-XVII-461-2012-PUB-1.pdf>, 15.05.2015.*
- Uchwała Nr XXVIII/793/2014 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 20 lutego 2014 r. w sprawie „Budżetu obywatelskiego” miasta Elbląg na rok 2015, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Uchwala-793-XXVIII.pdf>, 16.05.2015.*

- Uchwała Nr V/30/2015 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie „Budżetu obywatelskiego” miasta Elbląg na rok 2016*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Uchwała-Rady-Miejskiej-w-sprawie-Budżetu-Obywatelskiego-na-rok-2016.pdf>, 17.05.2015.
- Uchwała Nr XXXI/906/2014 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 30 września 2014 r. w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Elbląg, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXXI/906/2014 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 30 września 2014 r. Statut Miasta Elbląg*, <http://um-elblag.samorzady.pl/art/id/35122>, 13.04.2015.
- Uziębło P. (2008a), *Udział mieszkańców w wykonywaniu władzy publicznej na szczeblu samorządowym*, w: *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R. M. Pał, Oficyna Wydawnicza Fundacji Uniwersyteckiej, Lublin–Stalowa Wola.
- Uziębło P. (2008b), *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Węglarz B. (2013), *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Księgarnia Akademicka, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Kraków.
- Wybory i referenda lokalne w trakcie kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (lata 2011–2012)* (2013), Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa.
- Zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Elblągu w 2014 roku*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/zasady-budżetu-obywatelskiego.pdf>, 15.05.2015.
- Zarządzenie Nr 349/2012 Prezydenta Miasta Elbląg w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg*, <http://um-elblag.samorzady.pl/art/id/24445>, 14.05.2015.
- Zarządzenie Nr 160/2013 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg na rok 2014*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Zarządzenie-Nr-160-z-2013-r.pdf>, 13.05.2015.
- Zarządzenie Nr 89/2014 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg na rok 2015*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Zarządzenie-Nr-89-z-2014-r.pdf>, 16.05.2015.
- Zarządzenie Nr 162/2014 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg na rok 2015 oraz harmonogramu działań*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Zarządzenie-Nr-162-z-2014-r.pdf>, 16.05.2015.
- Zarządzenie Nr 160/2015 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad funkcjonowania i wdrażania tzw. budżetu obywatelskiego w mieście Elbląg na rok 2015 oraz harmonogramu działań*, <http://www.budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Zarządzenie-Nr-160-z-2015-r.pdf>, 16.05.2015.

budzetobywatelski.elblag.eu/uploads/static/files/Zarzadzenie-Prezydenta-w-sprawie-zasad-funkcjonowania-i-harmonogram-BO-na-rok-2016.pdf, 17.05.2015.

The residents' participation on the local level – on the example of Elbląg

Summary

The aim of the article was to describe the participation of the Elbląg residents in the town matters. An analysis of the rules of the participatory budgeting, resolution-passing initiative and public consultations was conducted. The referendum concerning the dismissal of the mayor and the Town Council of Elbląg held in 2013 was an important matter for the residents of Elbląg. On account of a wide range of the topic, it wasn't discussed in this text. A local initiative with some procedures introduced but with no real action taken was also mentioned. The content analysis was based on the resolutions of the Town Council in Elbląg, the mayor's directives, the strategies of the town development, reports and materials of the Town Council Office. The author also conducted several interviews with the representatives of non-governmental organizations and the local authorities. Some conclusions were drawn in the final part of the text. The most important was the statement that all the most important elements of the public participation are present in the town, but the need of strengthening the mechanisms, applying various forms of communication and information, and encouraging the residents to become more active is still very strong in Elbląg.

Key words: public participation, public consultations, participatory budgeting, resolution-passing initiative

