
ALERT SAMORZĄDOWY

6

gap.



open
eyes
economy
summit

Marcin Bazylak
prof. dr hab. Paweł Churski
Agnieszka Dawydzik
dr Rafał Dutkiewicz
Joanna Erbel
prof. dr hab. Jerzy Hausner
Adam Korta
Grzegorz Kubalski
dr Michał Kudłacz
prof. UWr dr hab. Andrzej Łoś
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki
dr Michał Wolański
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz
Benedykt Węgrzyn

Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w czasie epidemii i po

Partycypacja bazująca na kapitale społecznym mieszkańców powinna być podstawą funkcjonowania dojrzałego samorządu terytorialnego, który musi być Wspólnotą, a nie formalną administracją, zarządem i urzędem, oderwanym od mieszkańców i ich potrzeb.

Czas pandemii COVID-19 z pełną mocą obnażył słabości w tym zakresie, które dotyczą zarówno funkcjonowania administracji, jak również kompetencji i umiejętności społeczeństwa do samoorganizacji, a zwłaszcza relacji między administracją a mieszkańcami. Szanse na poprawę sytuacji w omawianym zakresie skutecznie niszczy budowanie tych relacji na pozornej, a nie rzeczywistej partycypacji, ograniczającej się do formalnego wypełnienia zapisów danego rozporządzenia lub danej ustawy, sprowadzającej się do wyłożenia projektu, zebrania uwag, ich odrzucenia oraz przyjęcia z góry przesądzonych rozstrzygnięć.

Czas powszechnej kwarantanny to wielki egzamin dla samorządu. W takich chwilach tworzy się prawdziwy kapitał społeczny. Samorząd musi się przygotować na to, że mieszkańcy będą chcieli coraz częściej i coraz bardziej świadomie uczestniczyć w życiu publicznym. Pytanie tylko, czy wymuszą to na samorządzie czy też samorząd sam otworzy się na współpracę z nimi.

Bardzo ważne jest wykorzystanie potencjału jednostek pomocniczych, organizacji pozarządowych, wspólnot lokalnych (w tym parafii) czy wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych zarówno w procesach komunikacji,

polegającej na przekazywaniu aktualnej sytuacji mieszkańcom, jak i zbieraniu informacji o potrzebach oraz zagrożeniach, mogących zdestabilizować sytuację w danej społeczności lokalnej. Na ich bazie powinny tworzyć się naturalne grupy samopomocy i pomocy sąsiedzkiej.

Dobre zrozumienie potrzeb mieszkańców jest podstawą efektywnego zarządzania samorządem, przynajmniej tak samo jak dobre zrozumienie potrzeb klientów jest podstawą efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem. W samorządzie rozumienie potrzeb ludności jest jeszcze ważniejsze, bo władza samorządowa musi posiadać poparcie większości lokalnej społeczności.

Współpraca z organizacjami społecznymi i mobilizowanie wolontariuszy

Współpraca z organizacjami społecznymi powinna być oparta o katalog takich wartości jak równość, partnerstwo, zasada pomocniczości oraz elastyczność w reakcji na potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne i liderów organizacji społecznych. We współpracy samorządu z NGO należy opracować tzw. lokalne pakiety pomocowe/anty kryzysowe - zawierające elementy współpracy finansowej (np. zwolnienia z czynszów dla podmiotów, które nie mogą realizować swoich zadań ze względu na uwarunkowania zewnętrzne), jak i niefinansową (np. doradztwo).

Dla wielu organizacji pozarządowych głównym obszarem działania jest realizacja zadań publicznych, przekazanych w wyniku konkursów ofert. Początek roku to czas ogłaszania przez samorzady takich konkursów. Niestety obecnie większość działań samorządów skupiona jest na walce z epidemią. Nie bez znaczenia jest również obawa o stan finansów samorządów.

Czynniki te sprawiają, że w części samorządów konkursy czekają na rozstrzygnięcie. Nakłada się na to również niepewna przyszłość związana z ograniczeniami społecznym i gospodarczymi. Wszystko to powoduje zagrożenie dla stabilności działań organizacji pozarządowych. Problem potęguje fakt, że wiele tych organizacji działa w sektorach szczególnie mocno dotkniętych kryzysem (sport, kultura, edukacja, zdrowie).

Szukanie wolontariuszy jest czasochłonne, a w sytuacji kryzysowej stanowi to jeszcze większe wyzwanie. Wtedy szczególnie istotna jest szybkość reakcji i liczba zaangażowanych osób. Warto wskazać przykład Domu Pomocy Społecznej w Bochni. W momencie, kiedy okazało się, że część pracowników jest chorych, a reszta została objęta kwarantanną, władze samorządowe zwróciły się z prośbą o czasową pomoc w opiece nad pensjonariuszami. Działania musiały być bardzo szybkie, a sytuację utrudniał fakt, że były to Święta Wielkanocne i wszystkie hurtownie czy też sklepy były pozamykane. Do pomocy zgłosili się wolontariusze, a wiele organizacji i osób wsparło DPS darami rzeczowymi. Pomimo świątecznego czasu udało się sytuację opanować, a podopieczni DPS-u nie musieli być ewakuowani.

Na poziomie większych gmin i powiatu rozwiązaniem może być powołanie Centrum Aktywności Obywatelskiej i Partycypacji Społecznej - centrum może być prowadzone przez samorząd bądź zlecone do prowadzenia lokalnej organizacji o charakterze parasolowym. Pierwszym celem byłoby skupienie pomocy dla organizacji pozarządowych w jednym miejscu. Byłby to swoisty inkubator, gdzie organizacje i grupy nieformalne mogłyby rozpoczynać swoją działalność w udostępnionym lokalu. Uzyskiwałyby tam pomoc prawną, organizacyjną, marketingową czy też księgową. Niewielkim nakładem pracy i środków ze strony samorządu centra mogłyby pomóc małym i nowym organizacjom, które ze względu na czas

pandemii znalazły się szczególnie niekorzystnej sytuacji – finansowej bądź osobowej.

Drugim obszarem działania takiego centrum byłaby mobilizacja wolontariatu. Mogłoby się to odbywać poprzez stworzenie bazy osób, które chcą pomagać. W jednym miejscu można zgromadzić informacje o każdym z wolontariuszy, szczególnie o jego predyspozycjach i możliwościach. Wsparciem dla tworzenia takiej bazy mogłyby być firmy technologiczne i startupy, które potrafią ad hoc stworzyć potrzebne rozwiązania.

Gdyby taka baza wolontariuszy była stworzona, możliwe byłoby szybkie zapewnienie doraźnej pomocy osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji. Obecnie bardzo dużo osób chce pomagać, ale nie wiedzą gdzie mogą się zgłosić. Instytucje, które takiej pomocy potrzebują, skupione są na innych działaniach i nie są w stanie koordynować wolontariatu. Takie centrum rozwiązałoby ten problem.

Rekomendujemy:

- jednostki samorządu terytorialnego powinny jak najszybciej rozstrzygnąć ogłoszone konkursy oraz/lub wyasygnować środki na nowe działania związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii. Pomoże to organizacjom społecznym zapewnić ciągłość działalności;
- samorządy muszą zaproponować elastyczne podejście do zmian w harmonogramach i budżetach projektowych (dotacyjnych) organizacji społecznych, realizujących zadania publiczne, tak aby pomimo ograniczeń udało się te zadania zrealizować zgodnie z założeniami bądź w zmienionej formie – uzgodnionej w formie aneksu do umowy zawartej między jednostkami samorządu terytorialnego a NGO;

- osoby kierujące sztabami kryzysowymi powinny zaprosić do stałej, systemowej współpracy w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii przedstawicieli organizacji skupiających/świadczących usługi wsparcia przez wolontariuszy, co może skutecznie usprawnić rozwiązywanie trudnych sytuacji;
- stworzenie w dużych gminach i w każdym powiecie pakietu pomocowego dla organizacji społecznych, obejmującego funkcjonowanie /powołanie Centrum Aktywności Obywatelskiej i Partycypacji Społecznej;
- współdziałanie z organizacjami społecznymi i wspólnotami mieszkaniowymi do szybkiej identyfikacji najważniejszych potrzeb i poszukiwania najbardziej skutecznych sposobów ich zaspokajania;
- zwiększanie skuteczności działań samorządu poprzez pełne wykorzystanie potencjału wiedzy, umiejętności i kompetencji mieszkańców, przedsiębiorców i ekspertów zintegrowanych wokół wspólnie zdefiniowanych doraźnych celów wynikających z wyzwań obowiązujących ograniczeń.

Narzędzia komunikacji i partycypacji społecznej

Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie powinni w tym trudnym dla mieszkańców czasie zadbać o przekazywanie informacji o sytuacji oraz podejmowanych w mieście/gminie działaniach. Także, wykorzystując różne formy komunikacji pośredniej, odpowiadać na aktualne potrzeby i obawy mieszkańców. Słuchać, czytać i reagować, po to aby nie zapanował chaos i dezorganizacja, która pojawia się w tego typu sytuacjach kryzysowych.

Rekomendujemy stosowanie takich narzędzi jak:

- przejrzyste pokazanie wydatków budżetowych i planowanych zmian w postaci dedykowanej strony (przykładem dobrej strony jest gdański cennik miejski <https://www.gdansk.pl/cennik>);
- panele obywatelskie oraz różne rodzaju narzędzia, które sprawią, że trudne decyzje będą wspólnymi decyzjami;
- tworzenie miejsc spotkań lokalnych - miejsca, gdzie można spotkać się za darmo i wspólnie podjąć dyskusję jak rozwiązać problem są bardzo ważne dla tworzenia się lokalnych społeczności;
- platformy służące do łatwego i bezpośredniego zgłaszania alertów przez mieszkańców ponieważ, pozwalają one nie tylko na zgłaszanie awarii, ale są one skutecznym narzędziem w komunikacji między interesariuszami a realizatorami usług;
- wprowadzanie alternatyw dla obiegu złotówkowego: na przykład różnego rodzaju działań barterowych, voucherów. Mogłoby to być podejściem pod stworzenie wariantu lokalnej waluty, która wspierałaby lokalnej biznesy i nadawała dodatkową wartość działaniom wolontariackim.

Partycypacja na terenach wiejskich

Jest pewna specyfika obszarów wiejskich, która sprawia, że obywatele niechętnie włączają się w procesy, które dotyczą tak samo wszystkich. Hamulcem w angażowaniu publicznym jest obawa, że będzie się „ogranym”. Mieszkańcy zwykle włączają się w procesy publiczne tylko wtedy, gdy sprawa ich bezpośrednio dotyka lub mają w tym osobisty interes.

Powszechna jest też wiara w to, że w kraju powinna być silna władza, do której zawsze będzie można pojechać i „ustawić” wójta. Ten „wentyl bezpieczeństwa”, który obywatele mają w sobie, a który polega na wewnętrznym przekonaniu, że i tak mi nic nie grozi, bo jak trzeba będzie to się poskarżę. Z drugiej strony powszechne jest poczucie, że skoro „nic nie wskórasz”, to po co się angażować.

Władza po cichu krytykuje mieszkańców, że nie chcą się włączać w jej działania, a obywatele wolą się nie odzywać, żeby z czystym sumieniem krytykować władzę i mieć dowód, że władza z nikim się nie liczy.

Dodatkową barierą jest też obawa organów stanowiących wobec instytucjonalnego angażowania obywateli w dialog, ponieważ jest to odczytywane jako niepotrzebne dzielenie się kompetencjami. Dialog obywatelski jest postrzegany jako zagrożenie, które może być „wylęgarnią” opozycji i przyszłej konkurencji.

Należy odchodzić od spotkań o charakterze ogólnym, takich jak np. zebrania wiejskie, zebrania osiedlowe na rzecz konkretnych konsultacji w konkretnych sprawach. Zebrania wiejskie już dawno nie cieszą się zainteresowaniem, bo i tak wszystkiego można się dowiedzieć ze stron internetowych urzędu, z mediów itd. Współczesne technologie pokazały wiele nowych możliwości w zakresie choćby komunikacji. Niestety władze lokalne bardzo powoli implementują te technologie, pozostając przy trochę archaicznych formułach komunikacji z mieszkańcami. Media społecznościowe są wielką szansą dla wzbogacenia procesów partycypacji obywatelskiej.

W najbliższych miesiącach samorzady wiejskie – podobnie jak cała sfera publiczna w Polsce – staną przed

trudnymi decyzjami. Niedoszacowanie subwencji oświatowej, mniejsze udziały w PIT czy CIT, zwolnienia czy opóźnienia w regulowaniu opłat z tytułu podatków lokalnych zmuszać będą także gminy wiejskie do podejmowania drastycznych decyzji. Aby przetrwać ten nadchodzący trudny okres, także politycznie, będą zmuszone do jak najszerzego komunikowania zmian i szukania sojuszników.

Z myślą o przyszłości

W takich sytuacjach, jak np. klęski żywiołowe czy w obecnej sytuacji - pandemii COVID-19, zaczyna doceniać się rolę kapitału społecznego nie tylko w przewyżczeniu bezpośrednich skutków kryzysu. Kapitał społeczny – jako „kapitał miękki” – jest kapitałem mimowolnie nabytym, np. jesteśmy emocjonalnie związani z gminą, z której pochodzimy, albo z ulicą, osiedlem, dzielnicą, regionem. Teraz, kiedy często go dramatycznie brakuje, trzeba pomyśleć o jego długofalowym formowaniu.

Dlatego rekomendujemy:

- wprowadzanie w jednostkach samorządu terytorialnego programów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zawierających diagnozę sytuacji w danym samorządzie oraz pakiet działań wdrażających narzędzia konsultacji i partycypacji w zarządzaniu samorządem, współrealizacji zadań publicznych oraz edukacji obywatelskiej;
- integrowanie klasycznych konsultacji społecznych z procesem badań społecznych – ilościowych (np. badania ankietowe) i jakościowych (np. grupy fokusowe na próbach celowych „zwykłych mieszkańców”);
- upowszechnienie podejścia design thinking dla rozwiązywania problemów i realizacji potrzeb mieszkańców (z uwzględnieniem potrzeb

pojedynczych użytkowników) opartego na pięciu etapach: empatia, diagnoza potrzeb, generowanie pomysłów, opracowywanie rozwiązań, testowanie;

- wykorzystanie nowych technik typu crowdmapping (mapowanie potrzeb społecznych z wykorzystaniem geoankiet internetowych) do szybkiego zbierania informacji od dużych grup mieszkańców;
- wprowadzenie jako zasady konieczności merytorycznego odnoszenia się do uwag i komentarzy zgłaszanych przez mieszkańców, których ignorowanie w sposób zasadniczy ogranicza poziom aktywności społecznej, budując trudne do pokonania bariery w relacji administracja – mieszkańcy;
- upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe wspólnot mieszkaniowych w zakresie kształtowania najbliższego otoczenia w ramach publicznej przestrzeni sąsiedzkiej. Spółdzielnie mieszkaniowe winny stać się partnerami organów miasta w polityce lokalnej, organizacjami, którym organy miasta mogłyby zlecać realizację zadań publicznych na zasadach takich samych jak organizacjom pozarządowym. Potrzebne jest przeorganizowanie spółdzielni mieszkaniowych tak, aby zwięzać ich członków bardziej ze strukturą przestrzenną, wyznaczającą realne, codzienne interakcje mieszkańców, tym samym tworzącą wspólne interesy niż strukturą organizacyjną rozbudowaną w okresie realnego socjalizmu. Taka zmiana struktury wymaga nowelizacji obowiązujących przepisów w zakresie prawa spółdzielczego;
- wypracowanie całkowicie nowych przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;
- uporządkowanie i uelastycznienie przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego. Wprowadzony bez większego zastanowienia wymóg wyboru projektów wyłącznie

w bezpośrednim głosowaniu sprowadził go do rangi trudnego w przeprowadzeniu plebiscytu. Doceniając znaczenie budżetu obywatelskiego należy zwiększyć samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu zasad proceduralnych jego dotyczących;

- stanowcze przypomnienie organom nadzoru, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują konstytucyjnie umocowaną swobodą określenia swojego ustroju wewnętrznego. Nie powinno być zatem przeszkód do powoływania przez zainteresowane jednostki organów o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym. Taka sytuacja pozwoliłaby jednocześnie na uniknięcie sytuacji, w której do ustaw ustrojowych wprowadza się przepisy dotyczące szczególnych przypadków organów konsultacyjnych (np. młodzieżowa rada gminy, gminna rada seniorów) – często w sposób utrudniający ich późniejsze funkcjonowanie;
- podział jednostek pomocniczych gminy na dwie grupy – jednostki stanowiące w praktyce narzędzie wewnętrznej dekoncentracji zadań (typowym przykładem są tu dzielnice w wielkich miastach) i narzędzie organizacji społeczeństwa (typowym przykładem są tu sołectwa) i zróżnicowanie dedykowanych im mechanizmów uczestnictwa w zarządzaniu daną jednostką samorządu terytorialnego;
- zwiększenie roli zarządzania partycypacyjnego w systemie oświaty. Obecnie funkcjonujące rady szkół stanowią w najlepszym razie namiastkę realnej partycypacji – w dużej mierze ze względu na ograniczony w praktyce zestaw ich uprawnień.

Alert samorządowy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne na:
www.oees.pl/dobrzewiedziec