

**Diagnoza potencjału trzech dzielnic Warszawy
(Mokotów, Ursynów, Wawer)
w zakresie zarządzania konfliktami
oraz diagnoza barier dialogu obywatelskiego
związanych z konfliktami**

**Raport zrealizowany w ramach projektu „Wspomaganie
dialogu obywatelskiego w warunkach konfliktu lokalnego”**

Aleksandra Winiarska, Anna Cybulko, Agata Gójska

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	4
Partycypacja.....	4
Dialog obywatelski i konsultacje społeczne.....	4
Konflikt.....	5
I. Metodologia.....	6
II. Specyfika poszczególnych dzielnic – dane demograficzne i statystyczne.....	11
Mokotów.....	11
Ursynów.....	13
Wawer.....	14
III. Wnioski z analizy danych ilościowych.....	16
III.1. Metodologia.....	16
III.2. Analiza wyników.....	16
III.2.1. Konflikty z udziałem mieszkańców.....	16
III.2.2. Relacje urzędnicy - mieszkańcy.....	27
III.2.3. Konflikty wewnątrz urzędu.....	29
III.2.4. Najbardziej stresujące typy konfliktów z perspektywy urzędników.....	33
III.3. Wnioski ogólne z analizy danych ilościowych oraz rekomendacje.....	34
IV. Wnioski z analizy danych jakościowych.....	36
IV.1. MOKOTÓW: wnioski z wywiadów indywidualnych z urzędnikami.....	36
IV.2. URSYNÓW: wnioski z wywiadów indywidualnych z urzędnikami.....	45
IV.3 WAWER: wnioski z wywiadów indywidualnych z urzędnikami.....	56
V. Wnioski końcowe i rekomendacje.....	69
V.1. Wnioski ogólne.....	69
V.2 Wspieranie dialogu obywatelskiego w warunkach konfliktu lokalnego.....	733
V.2.1. Materiały dokumentujące przebieg procesów dialogu społecznego w m.st. Warszawie (konsultacje i mediacje).....	733
V.2.2. Dialog obywatelski w m.st. Warszawa – próba uporządkowania form i narzędzi:.....	744

Aneks 1 Zasady prowadzenia dialogu społecznego w mieście stołecznym Warszawa - desk research.....	799
Aneks 2 Analiza przekazów w mediach lokalnych	1144
Aneks 3 Narzędzia badawcze	12020

WPROWADZENIE

Raport jest częścią projektu „Wspomaganie dialogu obywatelskiego w warunkach konfliktu lokalnego” realizowanego przez Fundację Centrum Rozwiązywania Sporów i Konfliktów w partnerstwie z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w ramach programu Obywatele dla Demokracji. Przedstawiamy tu wnioski z badań dotyczących konfliktów w trzech dzielnicach Warszawy oraz barier dialogu obywatelskiego związanych z konfliktami. Trzeba na wstępie zaznaczyć, że pojęcia takie jak: partycypacja, partycypacja społeczna i partycypacja publiczna, dialog obywatelski oraz konsultacje społeczne i konflikt bywają motywem przewodnim wielu tekstów, jednak ich rozumienie nie zawsze jest oczywiste. Dla jasności i przejrzystości tego raportu konieczne wydaje się przedstawienie na wstępie przyjętych przez nas założeń definicyjnych, tego jak rozumiemy poszczególne stosowane tu pojęcia oraz powiązania między nimi.

PARTYCYPACJA

Szeroko rozumiana **partycypacja** oznacza bezpośrednie uczestnictwo obywateli i organizacji obywatelskich w życiu społecznym, publicznym i państwowym. **Partycypacja społeczna** to samoorganizowanie się różnych grup i osób w celu wspólnego decydowania i działania na rzecz ważnych dla społeczności celów i potrzeb. **Partycypacja publiczna (inaczej obywatelska)** to uczestnictwo obywateli i organizacji obywatelskich w kształtowaniu i wdrażaniu polityki publicznej; interakcja obywateli i organizacji z władzami lokalnymi, regionalnymi czy centralnymi. Jej nieodłącznym elementem jest zatem kontakt obywateli z władzą, reprezentowaną przez zarząd, radę lub urząd gminy (źródło: <http://partycypacjaspoleczna.org/on-line-biblioteka/baza-wiedzy/49-czym-jest-partycypacja>). Wydaje się, że w praktyce oba te typy partycypacji mogą się przenikać, np. w sytuacjach, gdy realizacja działań społecznych wymaga również w jakimś zakresie współpracy z władzą lokalną lub odwrotnie, gdy np. organizowane przez gminę konsultacje w sprawie planowanej inwestycji (partycypacja publiczna) doprowadzą do samoorganizacji mieszkańców sprzeciwiających się tym planom (partycypacja społeczna). Partycypacja publiczna / obywatelska może przyjąć różne formy, w zależności od stopnia zaangażowania obywateli w podejmowane decyzji. Na kolejnych szczeblach tzw. „drabiny partycypacji” znajduje się: informowanie, konsultowanie i współdecydowanie (źródło: <http://partycypacjaobywatelska.pl/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska>).

DIALOG OBYWATELSKI I KONSULTACJE SPOŁECZNE

Zgodnie z założeniami przyjętym w literaturze przedmiotu **dialog obywatelski** będziemy rozumieć jako formę kontaktu między władzą (państwową lub samorządową) a organizacjami trzeciego sektora, polegającą na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących

celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Uczestnikami dialogu obywatelskiego są władze publiczne, partnerzy społeczni oraz organizacje pozarządowe (źródło: http://www.pozytek.gov.pl/Podstawowe_pojecia,380.html). Na potrzeby prowadzonych badań w obręb dialogu obywatelskiego włączamy również komunikację między władzami samorządowymi a mieszkańcami, działającymi indywidualnie lub w sposób zorganizowany. Przedmiotem komunikacji mogą być wszystkie tematy istotne dla jej uczestników.

Konsultacje społeczne są jedną z form dialogu obywatelskiego i oznaczają dialog z mieszkańcami, którego celem jest uzyskanie opinii na temat spraw istotnych dla dzielnicy lub miasta (Łłowiecka-Tańska, 2011). Mogą być inicjowane zarówno przez przedstawicieli władz rządowych bądź samorządowych, jak i przez podmioty społeczne, a uczestniczyć w nich mogą pojedynczy obywatele, reprezentujące ich instytucje i organizacje pozarządowe oraz specjaliści i eksperci zewnętrzni (Ferens, Kondas, Matysiak, Rzeźnik, Szyrski, 2010). Zgodnie z zapisami warszawskiego prawa miejscowego konsultacje społeczne rozumiane są jako **dwustronna komunikacja** organów miasta z jego mieszkańcami, mająca na celu stworzenie zainteresowanym osobom możliwości przedstawienia własnych opinii i stanowisk w sprawach społecznie istotnych, a jednocześnie zwiększenie ich aktywności we wspólnocie samorządowej. Władze w ramach konsultacji nie mają obowiązku przyjęcia punktu widzenia mieszkańców, ale powinny wziąć go pod uwagę oraz wyjaśnić, dlaczego i w jakim zakresie uwzględniły go w ostatecznej decyzji (zob. aneks 1).

KONFLIKT

Konflikt możemy określić jako sytuację, w której dwie lub więcej wzajemnie od siebie zależnych stron dostrzega niemożliwe do pogodzenia różnice interesów, potrzeb lub wartości i podejmuje działania, aby doprowadzić do korzystnej dla siebie zmiany sytuacji. Definicję tę możemy zastosować również do konfliktów lokalnych pojawiających się w tytule realizowanego projektu. Konflikty takie rozumiemy jako zderzenia interesów osób i zbiorowości lub inaczej sytuacje, „w której wyartykułowane zostają jakieś odmienne grupowe interesy i ich wyraziciele podejmują jakieś działania dla ich realizacji” (Inwestycje Infrastrukturalne, 2008, s. 42). W społecznościach lokalnych konflikty często wynikają z konieczności dzielenia się ograniczonymi zasobami, czy też współdecydowania ludzi o różnych poglądach i potrzebach na temat wspólnej przestrzeni. W takim konflikcie jednostki czy grupy często dążą do tego, by ich sprawa lub punkt widzenia przeważały nad sprawą lub punktem widzenia innych (Stoner, Wankel, 1996).

W niniejszej diagnozie przyglądamy się w szczególności konfliktom z udziałem administracji samorządowej, w kontekście partycypacji. Rozumiemy przez to również takie sytuacje, w których udział biorą bezpośrednio grupy mieszkańców, bądź przedstawicieli organizacji czy przedsiębiorców, ale w których urząd ma potencjalnie możliwość wpływu na przebieg konfliktu. Przedmiotem zainteresowania będą również konflikty mające mniej społeczny charakter, a nawet wewnętrzny w ramach urzędu, jeśli mogą one potencjalnie przekładać się na charakter dialogu obywatelskiego, bądź stanowić dla niego barierę.

Raport został podzielony na kilka części. Na wstępie szczegółowo opisujemy zastosowaną metodologię badawczą, wraz z jej ograniczeniami. Dalej przytaczamy dane statystyczne i demograficzne obrazujące specyfikę każdej z dzielnic Warszawy biorących udział w projekcie. Następnie zamieszczamy ogólne wnioski z danych ilościowych, analizowanych łącznie dla trzech dzielnic, a w dalszej kolejności szczegółowe wnioski z wywiadów jakościowych, oddzielnie dla każdej dzielnicy. Na końcu zawarte są ogólne wnioski i rekomendacje. Raport zawiera ponadto trzy aneksy – po pierwsze, analizę dokumentów strategicznych oraz przepisów prawnych tworzących w Warszawie kontekst formalny dla analizowanych kwestii; po drugie, analizę lokalnych przekazów medialnych na temat konfliktów towarzyszących procesom partycypacji; po trzecie, zestaw narzędzi badawczych wykorzystanych w projekcie.

I. METODOLOGIA

Diagnozę potencjału trzech dzielnic Warszawy¹ w zakresie zarządzania konfliktami oraz diagnozę barier dialogu obywatelskiego związanych z konfliktami przeprowadzono w okresie styczeń – czerwiec 2015 r.

Podstawowe pytania badawcze, które zostały postawione na etapie projektowania diagnozy dotyczyły:

- I. **Istniejących i potencjalnych obszarów konfliktu z udziałem administracji lokalnej w 3 dzielnicach Warszawy w kontekście partycypacji, w tym barier dialogu obywatelskiego związanych z konfliktami.**
- II. **Sposobów zarządzania konfliktami oraz istnienia rozbieżności między procedurami dotyczącymi rozwiązywania sporów a rzeczywistymi praktykami, a także przyczyn tych rozbieżności.**

W ramach przygotowania koncepcji badania opracowano listę szczegółowych problemów badawczych:

I. **Istniejące i potencjalne obszary konfliktu**

1. **Istnienie konfliktów ogólnie**

- 1.1. W jakich obszarach działalności urzędu pojawiają się lub mogą pojawiać się konflikty?

¹ Wybór konkretnych dzielnic (Mokotów, Ursynów, Wawer) był jednym z początkowych działań w ramach realizacji projektu, kryteria i opis tego procesu można znaleźć w innym dokumencie.

- 1.2. Istnienie konfliktów wewnątrz urzędu / istnienie konfliktów z udziałem interesariuszy zewnętrznych, w tym konflikty towarzyszące procesom partycypacji.
- 1.3. Przykłady konfliktów oraz ich analiza:
 - zaangażowane strony, inni interesariusze,
 - jaka jest rola różnych interesariuszy w konflikcie (np. radni, przedstawiciele NGO, zorganizowane grupy mieszkańców itp.)
 - przebieg konfliktu,
 - stanowiska stron, interesy, wartości,
 - podejmowane interwencje (kto, kiedy, jak i na jakiej podstawie), trudności, sposób zakończenia konfliktu,
 - konsekwencje konfliktu.

2. Konflikty towarzyszące procesom partycypacji

- 2.1. Procesy partycypacyjne, a konflikty – na czym polega wzajemna zależność.
- 2.2. Czy podejmowanym procesom partycypacyjnym towarzyszyły kiedyś konflikty?
- 2.3. Konkretne przykłady konfliktów wraz z ich analizą (analogicznie do pkt. 1.3).
- 2.4. Czy podejmowanym procesom partycypacji towarzyszy diagnoza istniejących lub potencjalnych konfliktów? Na jakim etapie? Na jakich zasadach? Kto ją prowadzi? Jakimi narzędziami?
- 2.5. Czy podejmowane są działania mające na celu zapobieganie potencjalnym konfliktom? Jakie? Kto i kiedy je podejmuje? Kto podejmuje decyzje w tej sprawie? Kto jest odpowiedzialny za przebieg tych działań?
- 2.6. Wpływ konfliktów (rzeczywistych lub potencjalnych) na procesy partycypacji, na ich podejmowanie, sposób prowadzenia, przebieg czy rezultaty (np. trudności prowadzenia konsultacji, nieudane konsultacje, ograniczenie działań konsultacyjnych).

II. Sposoby zarządzania konfliktami:

1. Rozwiązania systemowe (przepisy i procedury) oraz istniejące praktyki (w tym nieformalne zasady i oczekiwania)

- 1.1. Osoby / stanowiska zaangażowane w sytuację konfliktową i ich role w tej sytuacji (np. radca prawny, naczelnik wydziału, zarząd dzielnicy).
- 1.2. Sposób diagnozy istniejących konfliktów.
- 1.3. Istnienie systemowych procedur postępowania w sytuacjach konfliktowych (w tym ich podstawy prawne – umiejscowienie tych procedur w formalnych dokumentach oraz strukturze zarządzania).
- 1.4. Działania podejmowane w sytuacjach konfliktowych (procedury i faktycznie podejmowane działania).

- 1.5. Moment i warunki podejmowania interwencji – czy istnieją określone wytyczne? Jaka jest praktyka? Czy są jakieś wypowiedziane lub niewypowiedziane zasady lub oczekiwania np. przełożonych?
 - 1.6. Wybór metody rozwiązywania konfliktu oraz sposób podejmowania decyzji dotyczących działań w sytuacjach konfliktowych.
 - 1.7. Jak postrzegana jest współpraca z innymi komórkami i jednostkami Miasta (w tym CKS) w kontekście prowadzenia partycypacji (a także rozwiązywania konfliktów w tym zakresie).
 - 1.8. Korzystanie z metod ADR [alternatywnych metod rozwiązywania sporów] w sytuacjach konfliktowych – czy urzędnicy mają świadomość istnienia takich metod? Czy z nich korzystają? Z jakich metod korzystają? W jaki sposób to się odbywa? W jaki sposób dokonuje się wyboru metody? Jeśli nie korzystają – np. z mediacji, to dlaczego? Czy można byłoby ich zdaniem skorzystać? Jak oceniają te metody? Jakie widzą efekty i trudności?
 - 1.9. Wykorzystanie metod ADR w sytuacjach konfliktowych towarzyszących procesom partycypacji (pytania szczegółowe analogiczne jak wyżej).
 - 1.10. Korzystanie ze wsparcia zewnętrznych ekspertów w sytuacjach konfliktowych. Ocena tego wsparcia.
 - 1.11. Czy istnieją określone zasady współpracy / wytyczne dotyczące współpracy z ekspertami zewnętrznymi?
 - 1.12. Czy według wiedzy urzędników toczą się sprawy sądowe z udziałem Miasta w kontekście partycypacji?
 - 1.13. Jak jest nastawienie urzędników do rozwiązywania sporów drogą sądową? Czy zdarzyło im się uczestniczyć w sprawie/wydać sporną decyzję, która znalazła swój finał w sądzie?
 - 1.14. Jakie są wady i zalety metod ADR/mediacji w porównaniu do rozstrzygnięć sądowych zdaniem urzędników?
 - 1.15. Finansowanie udziału zewnętrznych ekspertów w rozwiązywaniu konfliktów.
 - 1.16. Ewaluacja sposobów rozwiązywania konfliktów, w tym stosowanych metod ADR – czy jest prowadzona? Kto ją prowadzi? Na jakich zasadach?
 - 1.17. Zasady ADR a specyfika administracji lokalnej oraz konfliktów z jej udziałem.
 - 1.18. Problemy związane z rozwiązywaniem konfliktów, w tym towarzyszących procesom partycypacji (prawne, organizacyjne, psychologiczne – w tym postawy i przekonania uczestników konsultacji, trudności komunikacyjne itp.).
- 2. Postawy urzędników wobec konfliktu oraz potrzeby w zakresie ich rozwiązywania**
- 2.1. Jak jest podejście urzędników różnych szczebli oraz obszarów kompetencji do sytuacji konfliktowych?
 - 2.2. Jakie emocje towarzyszą urzędnikom w sytuacji konfliktu? Czy urzędnicy obawiają się konfliktów? Jakich?
 - 2.3. Jakie zdaniem urzędników są postawy i opinie innych (mieszkańców) na ich temat? Jaki obraz urzędnika panuje wśród mieszkańców (zdaniem urzędników)? Co o tych opiniach myślą i jak się z tym czują? Czy to wpływa w jakiś sposób na wzajemne kontakty? Jak?

- 2.4. Jak urzędnicy postrzegają swoją pozycję względem innych interesariuszy w sytuacjach konfliktowych?
- 2.5. Co dla urzędników stanowi największą trudność / problem w sytuacjach konfliktowych?
- 2.6. Jakie są preferowane przez urzędników strategie postępowania w sytuacjach konfliktowych w związku z wykonywanymi zadaniami? Dlaczego takie?
- 2.7. Wpływ kultury organizacyjnej na sposób zarządzania konfliktami (w tym określone zadania, wymagane kompetencje, stanowisko kierownictwa, kontrola wewnętrzna itp.)
- 2.8. Jakie są motywacje urzędników do rozwiązywania konfliktów oraz stosowania określonych strategii w sytuacji konfliktu?
- 2.9. Potrzeby w obszarze rozwiązywania konfliktów: co byłoby przydatne, żeby można było efektywniej pracować? Czy potrzebne są procedury? Czym jest dobra procedura?

Pytania badawcze zostały sformułowane na takim poziomie ogólności, aby możliwe było ich zastosowanie w każdej z analizowanych dzielnic, jak również zaadoptowanie do innych jednostek samorządu terytorialnego, co może stanowić wartość dodaną tej koncepcji.

Zbieranie materiału badawczego zostało podzielone na trzy etapy:

1. **Analiza desk research** obejmująca:

- istniejące akty prawne (na szczeblu dzielnicy i miasta) oraz dokumenty strategiczne, raporty z konsultacji w wybranych dzielnicach i inne dokumenty publiczne, które tworzą kontekst analizowanych kwestii (zob. aneks 1);
- podstawowe dane demograficzne i statystyczne dotyczące trzech dzielnic Warszawy: Mokotowa, Ursynowa i Wawra, w szczególności uchwycenie specyfiki każdej z jednostek (zob. rozdz. II).
- wybrane media (szczególnie gazety lokalne) pod kątem wyboru i sposobu przedstawiania lokalnych konfliktów towarzyszących procesom partycypacji (z udziałem administracji albo tych, w których administracja jest interesariuszem, choć niekoniecznie bezpośrednim uczestnikiem) (zob. aneks 2);

2. **Zebranie materiału empirycznego**, poprzez zastosowanie różnorodnych narzędzi badawczych obejmujących:

- kwestionariusz dla urzędników;
- scenariusz indywidualnego wywiadu pogłębionego z urzędnikami;
- scenariusz wywiadu grupowego (fokus) z przedstawicielami Dzielnicowej Komisji Dialogu Społecznego oraz Rady Dzielnicy.

- Przeprowadzenie zogniskowanego wywiadu grupowego (fokus) z przedstawicielami Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, w nawiązaniu do wstępnych wniosków z badań prowadzonych w dzielnicach.

Etap diagnozy został w projekcie poprzedzony dwudniowymi warsztatami dla urzędników (przedstawicielei zarządów oraz wydziałów merytorycznych i organizacyjnych) w każdej z trzech dzielnic, dotyczącymi komunikacji i rozwiązywania konfliktów w dialogu obywatelskim. Na wstępie warsztatów uczestnicy wypełniali indywidualnie kwestionariusz ankiety (zob. rozdz. III oraz aneks 3). Następnie w trakcie warsztatów dyskutowano i analizowano przypadki konfliktów społecznych charakterystyczne dla poszczególnych dzielnic, co dostarczyło dodatkowego materiału pozwalającego umieścić zebrany później (w trakcie wywiadów indywidualnych) materiał empiryczny w kontekście specyfiki dzielnicy.

W trakcie warsztatów edukacyjnych pozyskiwano wstępnie rozmówców do przeprowadzenia wywiadów indywidualnych pogłębiających kwestie konfliktu poruszane podczas szkolenia. Na etapie konceptualizacji badania zakładano ograniczenie i wybór obszarów pracy urzędu podlegających badaniu, w toku prac badawczych zdecydowano jednak o możliwie szerokim ujęciu tematycznym. Ostatecznie przeprowadzono wywiady z przedstawicielami wszystkich istotnych komórek poszczególnych urzędów dzielnic, które mają do czynienia z dialogiem obywatelskim oraz stykają się z konfliktami społecznymi, takimi jak wydziały architektury, inwestycji, infrastruktury, zieleni, spraw społecznych, sportu, kultury, czy organizacyjne, a także z przedstawicielami zarządów dzielnic.

Wywiady indywidualne zostały przeprowadzone od marca do maja 2015 przez dwie badaczki. W każdej dzielnicy przeprowadzono w sumie po 12 wywiadów, zarówno z przedstawicielami zarządów, jak i pracownikami poszczególnych wydziałów merytorycznych i organizacyjnych (w niektórych przypadkach również z radcami prawnymi). Wywiady trwały od ok. ½ godz. do ok. godziny. Wszystkie zostały za zgodą rozmówców nagrane, a następnie dokonano ich transkrypcji. Rozmówcy – we wszystkich dzielnicach łącznie 18 kobiet i 18 mężczyzn – byli w różnym wieku i mieli różny staż pracy w urzędzie. Ze względu na zachowanie anonimowości nie podajemy bardziej szczegółowych danych charakteryzujących poszczególne osoby. Wywiady miały charakter częściowo ustrukturyzowany, były prowadzone z uwzględnieniem przygotowanego scenariusza, choć dokładana forma i kolejność pytań zmieniały się, w zależności od prowadzącego, rozmówcy oraz przebiegu rozmowy. Po skończonym wywiadzie części osób (przede wszystkim naczelnikom wydziałów merytorycznych) przekazano dodatkowe kwestionariusze ankiety z prośbą o przekazanie pracownikom ich wydziałów do wypełnienia. Zwrot wypełnionych kwestionariuszy był bardzo niewielki, pomimo kilkukrotnych kontaktów z przedstawicielami urzędu w tej sprawie. W sumie (podczas warsztatów oraz na późniejszym etapie) zebrano 84 wypełnione kwestionariusze, z czego 28 w dzielnicy Wawer, 33 w dzielnicy Ursynów oraz 23 w dzielnicy Mokotów. Wszystkie zostały poddane analizie łącznie.

W kolejnym etapie prac badawczych przyjęto założenie, że ważnym elementem diagnozy będzie uzupełnienie perspektywy urzędników o punkt widzenia przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz radnych. W tym celu podjęto próbę organizacji wywiadów grupowych z przedstawicielami Dzielnicowej Komisji Dialogu Społecznego oraz Rady Dzielnicy w każdej z trzech dzielnic. W dzielnicy

Wawer wywiad doszedł do skutku w pierwszym zaproponowanym terminie. W rozmowie wzięło udział w sumie 8 osób (4 przedstawiciele organizacji pozarządowych i 4 radnych) oraz moderatorka. Na Ursynowie w pierwszym terminie nie udało się zebrać grupy fokusowej, dopiero w drugim terminie przeprowadzono rozmowę z udziałem łącznie 4 osób (2 przedstawiciele organizacji pozarządowych i 2 radnych, z czego jedna osoba musiała wyjść przed końcem wywiadu) oraz moderatorki. W dzielnicy Mokotów pomimo ustalenia dwóch kolejnych terminów (w różne dni tygodnia, w różnych godzinach – zarówno w ciągu dnia, jak i po południu), a także rozesłania zaproszenia drogą elektroniczną do wszystkich przedstawicieli Dzielnicowej Komisji Dialogu Społecznego i Rady Dzielnicy, grupa fokusowa nie zebrała się w żadnym z zaproponowanych terminów.

W trzecim etapie badań – w grudniu 2015 roku – przeprowadzono zogniskowany wywiad grupowy z przedstawicielami Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy.

Prowadzone w ramach projektu badania mają kilka ograniczeń. Po pierwsze, tematyka konfliktu jest podatna na niejednoznaczności i odmienności interpretacyjne i może dotyczyć kwestii drażliwych. Znalazło to wyraz szczególnie w zebranych danych ilościowych, gdzie badani samodzielnie wypełniali kwestionariusz ankiety i mieli niejednokrotnie trudność z jednoznaczną i bezpośrednią odpowiedzią na niektóre pytania, co przejawia się dużą liczbą braku danych lub odpowiedzi „nie wiem”. W związku z tym faktem, dane te zostały na etapie analizy uznane za niemiarodajne i pominięte w opracowaniu, aby nie stwarzać ryzyka mylnego opisu rzeczywistości. Ponadto, na poziomie anonimowych i abstrakcyjnych deklaracji istnieje ryzyko, że badani będą dążyli do budowania określonego wizerunku, zatem dane z ankiet traktujemy jako uzupełnienie i kontekst do bardziej pogłębionej analizy bazującej na wywiadach jakościowych. Materiał jakościowy pozwala w tym przypadku na bardziej trafne dotarcie do sposobów rozumienia i interpretacji poszczególnych kwestii przez badanych, a także ich unikalnych doświadczeń. Materiał ten ma jednak również pewne ograniczenia wynikające z faktu, że duża część naszych rozmówców były to osoby, które uczestniczyły wcześniej w warsztacie edukacyjnym w ramach projektu, co mogło mieć wpływ na wyrażane przez nich opinie. Ograniczenia te zostały uwzględnione przy analizie pozyskanych materiałów.

II. SPECYFIKA POSZCZEGÓLNYCH DZIELNIC – DANE DEMOGRAFICZNE I STATYSTYCZNE

MOKOTÓW

Powierzchnia dzielnicy wynosi 35,4 km²; 6,9% powierzchni całej stolicy (5 miejsce pod względem obszaru). Znajdująca się w bezpośrednim sąsiedztwie centrum, z dużym udziałem zieleni i dobrą substancją mieszkaniową cieszy się estymą wśród mieszkańców. **W „Rankingu dzielnic Warszawy pod względem atrakcyjności warunków życia” Mokotów zajął drugie (po Śródmieściu) miejsce w skali ogólnej**, natomiast jeśli chodzi o dostosowanie do potrzeb wybranych grup mieszkańców uznany został za szczególnie atrakcyjny dla singli (osób pracujących, tworzących jednoosobowe

gospodarstwo domowe) (I miejsce wśród dzielnic), nieco mniej atrakcyjny dla rodzin z dziećmi (II miejsce) i znacznie mniej dogodny dla seniorów (V miejsce).² Z kolei w Plebiscycie Czytelników Gazety Wyborczej dzielnica została uznana za najbardziej pożądane miejsce do zamieszkania³.

Dzielnica jest zróżnicowana pod względem zabudowy (zarówno osiedla willowe, z eleganckimi domami, z których część stanowi siedziby ambasad i placówek dyplomatycznych, jak i duże skupiska wielopiętrowych bloków). W skład dzielnicy wchodzi 12 osiedli. Najdłuższa sieć ścieżek rowerowych spośród dzielnic Warszawy miała zasadnicze znaczenie w tworzeniu wielkości syntetycznego wskaźnika atrakcyjności warunków życia na Mokotowie w „Rankingu dzielnic...”⁴.

Wedle „Rankingu...”, pod względem liczby mieszkańców Mokotów jest **największą z dzielnic Warszawy** (219 373 osoby w roku 2013; 12,7% liczby mieszkańców stolicy). Mokotów posiada stosunkowo **duży odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym** (26,7%), **ujemny przyrost naturalny** (-3 osoby na 1 tys. ludności) oraz **nadwyżkę kobiet** w strukturze demograficznej (122 kobiety na 100 mężczyzn) i jednocześnie **niskie saldo migracji. Z jednej strony, Mokotów plasuje się wysoko, jeśli chodzi o przedsiębiorczość** (214 podmiotów gospodarki narodowej na 1 tys. ludności⁵ i 633 osoby pracujące na 1 tys. ludności), **z drugiej - posiada najwyższą liczbę zarejestrowanych bezrobotnych (w przeliczeniu na liczbę mieszkańców** lokuje to Mokotów **mniej więcej w połowie zestawienia wszystkich dzielnic)**. W tej dzielnicy jest również najwięcej osób korzystających z pomocy społecznej (najczęściej są to jednoosobowe rodziny emerytów i rencistów). Mokotów posiada **dobrą infrastrukturę edukacyjną**, w tym największą liczbę placówek sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3 (13,1% ogólnej liczby placówek warszawskich; 48 dzieci na jedną placówkę i łącznie 34 miejsca wolne); placówek wychowania przedszkolnego (12,3% placówek warszawskich); liczne i nieprzepełnione szkoły podstawowe i gimnazja.⁶

Zgodnie z badaniem „Jakość życia mieszkańców” przeprowadzonym na zlecenie Urzędu Miasta st. Warszawy w okresie październik – grudzień 2013 r. za **najlepiej oceniane usługi w dzielnicy** uznano **stan zieleni** (3,98), **jakość usług edukacyjnych publicznych gimnazjów** (3,98) oraz **szkół**

² Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych (2013), *Ranking dzielnic Warszawy pod względem atrakcyjności warunków życia*, Urząd Statystyczny w Warszawie, s. 7-14

³ <http://halo.domy.pl/mokotow-tu-warto-mieszkac/>

⁴ Ibid., s. 6

⁵ Podmioty gospodarki narodowej, zgodnie z definicją Głównego Urzędu Statystycznego, są to osoby prawne, jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej (również ich zakłady, oddziały, filie stanowiące ich jednostki lokalne) oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

⁶ Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych (2013), *Ranking dzielnic Warszawy pod względem atrakcyjności warunków życia*, Urząd Statystyczny w Warszawie, s.28-30

podstawowych (3,96). Za usługi najgorzej ocenione uznano jakość funkcjonowania Straży Miejskiej (3,47), **jakość funkcjonowania publicznej służby zdrowia** (3,41) oraz **stan ulic** (3,35)⁷.

Spośród trzech badanych w projekcie dzielnic Mokotów charakteryzuje się **najniższą aktywnością społeczną i sąsiedzką**⁸ (średnio 90% mieszkańców deklaruje brak zaangażowania w działania lokalne). Jednocześnie **91% mieszkańców zadeklarowało satysfakcję z życia w dzielnicy**, a **88% - w okolicy miejsca zamieszkania**, co z kolei jest wskaźnikiem najwyższym w badanych dzielnicach. 73% mieszkańców twierdziło także, że niczego im nie brakuje w okolicy miejsca zamieszkania. 35% mieszkańców uważało, że może wpływać na sprawy związane z Mokotowem, zaś 31% nie miało takiego poczucia. 81% mieszkańców czuło się mocno związanych z dzielnicą. 38% dobrze, zaś 6% źle oceniało ówczesnego burmistrza. 39% mieszkańców twierdziło, że jest on dobrym gospodarzem, sprawnie zarządzającym dzielnicą, podczas gdy przeciwnego zdania było 7% mieszkańców.⁹

URSYNÓW

Liczba mieszkańców dzielnicy w 2013 roku wynosiła 147 611 osób (ok. 8,6% liczby mieszkańców Warszawy ogółem), przy czym Ursynów jest uznawany za największy zespół osiedlowy w stolicy. Niegdyś uznawany za „dzielnice sypialnię” - w szczególności jego wschodnia część, czyli tzw. Ursynów Wysoki, w odróżnieniu od Zielonego Ursynowa, który z terenów rolniczych dawnych wsi wzdłuż Puławskiej zmienił się w obszar willowy. Bardzo dobrze skomunikowany z centrum Warszawy, położony w bezpośrednim sąsiedztwie Lasu Kabackiego, o dużym udziale dostępnych terenów pod rozbudowę Ursynów uznawany jest za jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się części aglomeracji warszawskiej.

Wedle „Rankingu...”, Ursynów posiada **korzystną strukturę ludności** ze względu na **stosunkowo wysoki odsetek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym** (odpowiednio 17,2% i 67,3%) i **wysoki wskaźnik przyrostu naturalnego** (8 osób na 1 tys. ludności). Zajmuje pozycję **w połowie zestawienia, jeśli chodzi o przedsiębiorczość** (183 podmioty na 1 tys. ludności i 304 osoby pracujące na 1 tys. ludności, w tym 20,4% w sekcji handel, naprawa samochodów), ale **cehuje się najniższym poziomem bezrobocia** – 18 na 1 tys. mieszkańców ma problem ze znalezieniem pracy (głównie osoby wchodzące na rynek pracy, przy czym znaczący odsetek – bo 40,1% – to osoby z wyższym wykształceniem i wyższy odsetek bezrobotnych kobiet). Ze wsparcia pomocy społecznej korzysta stosunkowo niewielka liczba mieszkańców (79 zasiłków rodzinnych na 1 tys. mieszkańców i 15 osób na 1 tys. mieszkańców korzystających z systemu świadczeń pomocy społecznej; beneficjenci to głównie jednoosobowe rodziny emerytów i rencistów). **Relatywnie niewysoka jest liczba nowych mieszkań** oddanych do użytkowania (1,7% nowych mieszkań w stolicy), ale **stosunkowo duża** jest

⁷ <http://www.um.warszawa.pl/jakosc-zycia-2014/index.php?dzielnica=Mokotow>, dostęp 20 maja 2015 r.

⁸ Należy przy tym odnotować, że wskaźnik generalnie aktywności społecznej i sąsiedzkiej w Warszawie jest bardzo niski: średnio 87% mieszkańców deklaruje brak zaangażowania w działania lokalne. Zob. badanie „Jakość życia mieszkańców Warszawy”, <http://www.um.warszawa.pl/jakosc-zycia-2014/>, dostęp 20 maja 2015 r.

⁹ Ibid.

przeciętna powierzchnia użytkowa oddanych mieszkań (159,7 m²). Na Ursynowie znajduje się również **największa liczba boisk do piłki nożnej** (11,6% obiektów w stolicy), **pływalni krytych** (13% obiektów warszawskich) **oraz sal fitness** (22% tego typu obiektów warszawskich).¹⁰

Zgodnie z badaniem „Jakość życia mieszkańców” przeprowadzonym na zlecenie Urzędu Miasta st. Warszawy w okresie październik – grudzień 2013 r., za **najlepiej oceniane usługi** w dzielnicy uznano **edukację w publicznych gimnazjach** (3,83), **stan zieleni** (3,77) **oraz stan ulic** (3,57). Za **usługi najgorzej ocenione** uznano **jakość funkcjonowania Straży Miejskiej** (3,41), **ofertę domów kultury** (3,4) **oraz jakość funkcjonowania publicznej służby zdrowia** (3,32).¹¹

Ursynów charakteryzuje się **niską aktywnością społeczną i sąsiedzką** (średnio 86% mieszkańców deklaruje brak zaangażowania w działania lokalne). Jednocześnie 77% mieszkańców zadeklarowało satysfakcję z życia w dzielnicy, a 76% - w okolicy miejsca zamieszkania. 77% mieszkańców twierdziło także, że niczego im nie brakuje w okolicy miejsca zamieszkania. 47% mieszkańców uważało, że może wpływać na sprawy związane z Ursynowem, zaś 26% nie miało takiego poczucia. 62% mieszkańców czuło się mocno związanych z dzielnicą. 45% dobrze, zaś 12% źle oceniało ówczesnego burmistrza. 55% mieszkańców twierdziło, że jest on dobrym gospodarzem, sprawnie zarządzającym dzielnicą, podczas gdy przeciwnego zdania było 10% mieszkańców.¹²

WAWER

Pod względem powierzchni największa z dzielnic Warszawy (79,7 km²; 15,6% powierzchni całej stolicy), ze znacznym udziałem terenów zielonych (w tym duża część Mazowieckiego Parku Krajobrazowego). Liczba mieszkańców w 2013 roku wynosiła 71 762 osób (ok. 4% liczby mieszkańców Warszawy ogółem). W skład dzielnicy wchodzi 12 osiedli w niskiej zabudowie, głównie jednorodzinnej; brak jest dużych blokowisk i skupisk osiedli.

Wawer **posiada względnie korzystną strukturę ludności według ekonomicznych grup wieku** (18,7% w wieku przedprodukcyjnym, 62,2% w wieku produkcyjnym i 19,1% w wieku poprodukcyjnym). **Dodatnie saldo migracji** jest jednym z najwyższych w Warszawie. **Współczynnik feminizacji** jest niski (112 kobiet na 100 mężczyzn). **Duża liczba podmiotów gospodarki narodowej** (202 na 1 tysiąc mieszkańców) lokuje Wawer na pierwszym miejscu wśród dzielnic prawobrzeżnych, ponadto notowany jest **wysoki odsetek pracujących** (261 na 1 tys. mieszkańców), przede wszystkim w opiece zdrowotnej i pomocy społecznej i **średni poziom bezrobocia** (dzielnica mieści się w połowie rankingu). Dzielnica posiada największą liczbę domów i zakładów stacjonarnej opieki społecznej (19,2% placówek warszawskich). Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej (29 na 1 tys.

¹⁰ „Ranking dzielnic...”, op.cit., s. 40-41

¹¹ <http://www.um.warszawa.pl/jakosc-zycia-2014/index.php?dzielnica=Ursynow>, dostęp 20 maja 2015 r.

¹² Ibid.

mieszkańców) to najczęściej rodziny z jednym dzieckiem, a powodem świadczenia jest zazwyczaj długotrwała lub ciężka choroba. Wawer ma **najmniejszą** w Warszawie **liczbę uczniów** przypadających na jedną szkołę gimnazjalną oraz **małą liczbę uczniów na szkołę podstawową**. **Najwyższa** jest także **liczba nowych mieszkań** wybudowanych przez inwestorów indywidualnych (24,9% takich mieszkań w stolicy).¹³

Zgodnie z badaniem „Jakość życia mieszkańców” przeprowadzonym na zlecenie Urzędu Miasta st. Warszawy w okresie październik – grudzień 2013 r., **za najlepiej oceniane usługi w dzielnicy uznano edukację w publicznych szkołach podstawowych (3,77) i gimnazjach (3,77) oraz stan zieleni (3,67)**. Za **usługi najgorzej ocenione** uznano **ofertę domów kultury (3,31), jakość funkcjonowania pomocy społecznej (3,28) oraz ofertę sportowo-rekreacyjną (3,15)**.¹⁴

Wawer charakteryzuje się **niską aktywnością społeczną i sąsiedzką** (średnio 86% mieszkańców deklaruje brak zaangażowania w działania lokalne). Jednocześnie **77% mieszkańców zadeklarowało satysfakcję z życia w dzielnicy, a 78% - w okolicy miejsca zamieszkania**. 69% mieszkańców twierdziło także, że niczego im nie brakuje w okolicy miejsca zamieszkania. 42% mieszkańców uważało, że może wpływać na sprawy związane z Wawrem, zaś 39% nie miało takiego poczucia. 62% mieszkańców czuło się mocno związanych z dzielnicą. 40% dobrze, zaś 16% źle oceniało ówczesnego burmistrza. 48% mieszkańców twierdziło, że jest on dobrym gospodarzem, sprawnie zarządzającym dzielnicą, podczas gdy przeciwnego zdania było 16% mieszkańców.¹⁵

¹³ „Ranking dzielnic...”, op.cit., s. 50-51

¹⁴ <http://www.um.warszawa.pl/jakosc-zycia-2014/index.php?dzielnica=Wawer>, dostęp 20 maja 2015 r.

¹⁵ Ibid.

III. WNIOSKI Z ANALIZY DANYCH ILOŚCIOWYCH

III.1. METODOLOGIA

Kwestionariusz skierowany do urzędników dzielnic wypełniło łącznie 84 respondentów, w tym 23 osoby w dzielnicy Mokotów, 33 osoby w dzielnicy Ursynów oraz 28 osób w dzielnicy Wawer. Przeważającą większość respondentów stanowiły kobiety (n=51), jedynie na Mokotowie te proporcje były odwrotne, to jest kwestionariusz wypełniło 9 kobiet i 14 mężczyzn. Średnia wieku respondentów wyniosła 44 lata, natomiast najmłodsza respondentka miała 25, a najstarszy respondent – 65 lat. Średni staż pracy osób badanych wynosił 7 lat. Ze względu na ograniczoną liczbę danych, kwestionariusze analizujemy łącznie dla wszystkich dzielnic, zaś w tabelach przedstawiamy ilość wskazań na poszczególne odpowiedzi (nie podział procentowy). Trzeba podkreślić, że prezentowane tu wnioski nie są w pełni reprezentatywne, mogą jednak dać pewne wyobrażenie o opiniach urzędników, których pogłębienie nastąpi na etapie analizy danych jakościowych.

III.2. ANALIZA WYNIKÓW

III.2.1. KONFLIKTY Z UDZIAŁEM MIESZKAŃCÓW

III.2.1.1. GŁÓWNE OBSZARY KONFLIKTÓW Z UDZIAŁEM MIESZKAŃCÓW



Jedno z pytań ankiety dotyczyło postrzeganych obszarów konfliktów społecznych w dzielnicy. Było to pytanie otwarte, zaś odpowiedzi respondentów zostały na etapie analizy pogrupowane w szersze

kategorie. Jak widać na powyższym rysunku, z punktu widzenia urzędników istotne obszary konfliktów związane są z infrastrukturą: jej brakami, remontami, utrzymaniem (26 wskazań), inwestycjami (25 wskazań) oraz zagospodarowaniem przestrzennym (25 wskazań). Respondenci zwracali uwagę zarówno na problematyczne decyzje w dużej skali (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), jak i pomniejsze decyzje budzące kontrowersje (np. lokalizacja sklepów z alkoholem); od sieci dróg, małej architektury czy też inwestycji kubaturowych do indywidualnej infrastruktury kanalizacyjnej.

Bardzo istotnym obszarem konfliktu są kwestie związane z oświatą (20 wskazań). Osoby badane wskazywały na problemy związane z zapewnieniem odpowiedniej liczby miejsc w placówkach, ale również problem likwidacji placówek oświatowych i towarzyszące temu napięcia.

W dalszej kolejności jako obszar konfliktowy uznano obsługę mieszkańców w urzędzie (14 wskazań), kwestie związane z ochroną środowiska (9 wskazań) – niekiedy w związku z nowymi inwestycjami, innym razem jako problem pokrywający się po części z planowaniem przestrzennym.

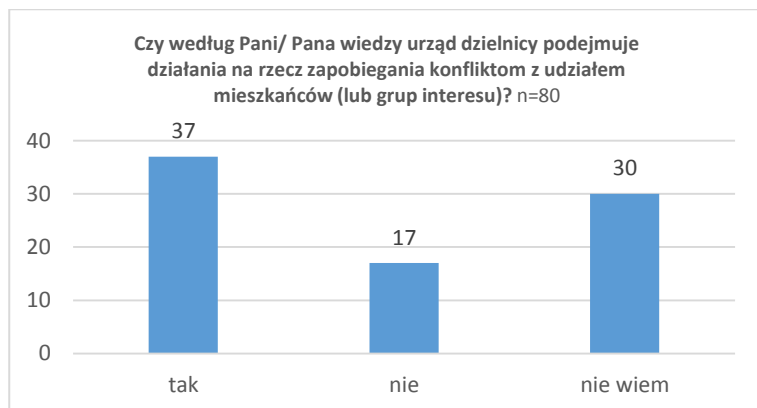
Kolejnym obszarem konfliktu są kwestie lokalowe (8 wskazań), brak finansów lub ograniczone środki jako przyczyna problemów i napięć (8 wskazań). Uczestnicy odnotowali również konflikty wewnętrzne (5 wskazań), przede wszystkim kompetencyjne, napięcia pojawiające się w ramach szeroko pojętego dialogu obywatelskiego (konsultacje społeczne, współpraca z radami osiedli), podatki i opłaty (5 wskazań). Pozostałe kwestie wskazywane były zdecydowanie rzadziej¹⁶.

III.2.1.2. ZARZĄDZANIE KONFLIKTAMI Z UDZIAŁEM MIESZKAŃCÓW

Pytanie o istniejący monitoring konfliktów z udziałem mieszkańców okazało się problematyczne dla wielu respondentów (30 wskazań „nie wiem”), choć jednocześnie zdecydowana większość osób (71 wskazań) zadeklarowała, że dostrzega taką potrzebę w ich dzielnicy.

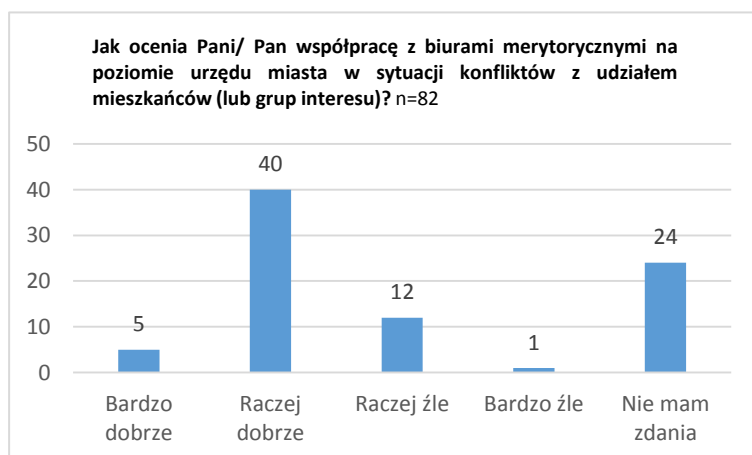
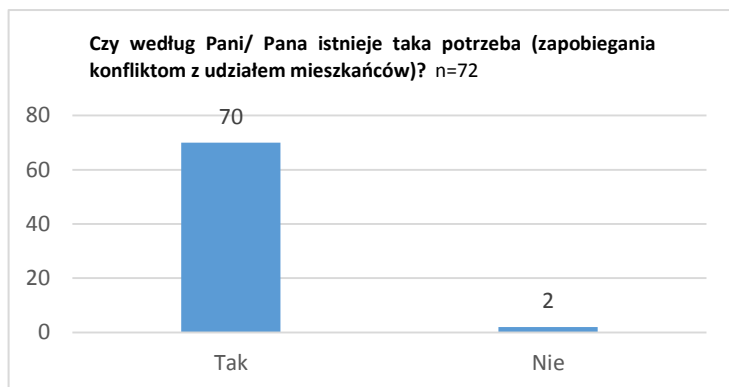
W odpowiedzi na pytanie, czy w urzędzie dzielnicy prowadzone są działania na rzecz zapobiegania konfliktom z udziałem mieszkańców, 51 respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej, 19 osób wskazało, że nie ma wiedzy na ten temat, zaś 10 osób uznało, że działania takie nie są prowadzone.

¹⁶ Na rysunku znalazły się odpowiedzi wskazane co najmniej 3 razy.



Najczęściej wskazywaną metodą zapobiegania konfliktom był szeroko pojęty dialog, to jest spotkania z zainteresowanymi (29 wskazań), organizowanie konsultacji społecznych (7), informowanie mieszkańców (6), opracowywanie i komunikowanie rozwiązań problemów zgłaszanych przez mieszkańców (2), zaś w pojedynczych przypadkach organizacja rozpraw administracyjnych, korzystanie z mediacji, angażowanie moderatorów, włączanie Zarządu Dzielnicy oraz organizowanie szkoleń na temat konfliktu.

Niezależnie od konkretnych przykładów, zdecydowana większość respondentów uznała, że prowadzenie działań na rzecz zapobiegania konfliktom z udziałem mieszkańców jest potrzebne.

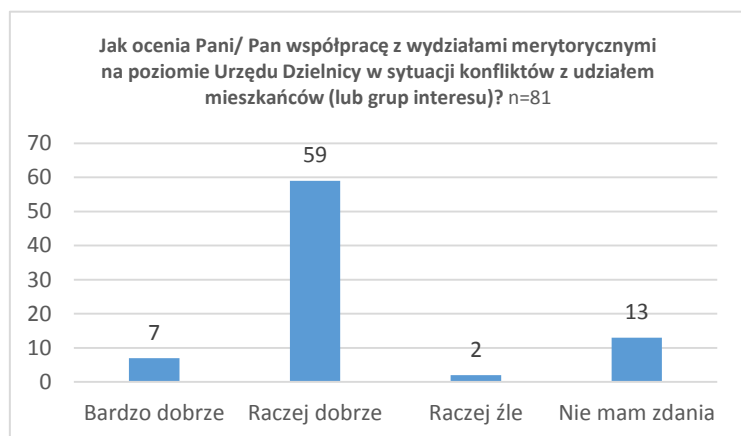


Istotną trudność sprawiły respondentom pytania dotyczące zasad postępowania – zarówno formalnych, jak i nieformalnych, w konfliktach z udziałem mieszkańców (przewaga odpowiedzi „nie wiem”). Wśród nielicznych odpowiedzi pozytywnych respondenci wskazywali następujące zasady postępowania w konfliktach z udziałem mieszkańców: uzgodnienia wewnątrz urzędu lub włączenie innych jednostek celem rozwiązania problemu (4), spotkania z zainteresowanymi (4), regulamin wewnętrzny dotyczący postępowania w sytuacji konfliktowej (2)¹⁷, procedura rejestrowania skarg i wniosków (2), właściwy stosunek do mieszkańców/ interesantów (życzliwość, spokój, profesjonalizm) (2) oraz – w pojedynczych przypadkach – dyżury burmistrza lub radnych, włączanie moderatorów lub mediatorów, kodeks etyki.

III.2.1.3. WSPÓŁPRACA W STRUKTURACH SAMORZĄDU W SYTUACJI KONFLIKTÓW Z UDZIAŁEM MIESZKAŃCÓW LUB GRUP INTERESU

W kolejnym pytaniu respondenci dokonali oceny współpracy w strukturach samorządu w sytuacjach konfliktu. Jeśli chodzi o współpracę z biurami merytorycznymi Urzędu Miasta, większość uczestników badań wyraziła ocenę pozytywną (45 wskazań; skumulowane odpowiedzi „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”), 24 osoby nie miały zdania (lub też – być może – nie miały doświadczenia bezpośredniej współpracy ze względu na specyfikę stanowiska pracy), zaś 13 osób wyraziło opinię negatywną (n=82). Z perspektywy urzędników dzielnic pozytywnie oceniona została również współpraca z Centrum Komunikacji Społecznej – taką opinię wyraziło łącznie 40 respondentów (skumulowane oceny „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”). 36 osób nie miało zdania na ten temat, zaś 5 osób wyraziło ocenę negatywną (n=81).

Konkretną opinię na temat jakości współpracy między z wydziałami merytorycznymi na poziomie urzędu dzielnicy wyraziło więcej osób niż w poprzednich pytaniach: przeważająca większość oceniła współpracę pozytywnie (66 ocen powstałych z połączenia odpowiedzi „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”), 2 osoby uznały, że współpraca przebiega raczej źle. 13 respondentów nie miało zdania. Żaden z uczestników badania nie ocenił współpracy jako bardzo złej. łączna liczba odpowiedzi wyniosła 81.



¹⁷ Oba te wskazania pochodzą z dzielnicy Ursynów.

Respondenci mieli natomiast istotną trudność w ocenie współpracy z Centrum Komunikacji Społecznej oraz jednostkami miasta (np. ZGN), gdzie zdecydowaną większość wskazań stanowiła odpowiedź „nie mam zdania”. W przypadku Centrum Komunikacji Społecznej jest to o tyle zrozumiałe, że respondenci deklarowali, że konsultacje społeczne – stanowiące główną płaszczyznę, na jakiej współpraca ta mogłaby mieć miejsce, w dzielnicach praktycznie nie były realizowane. Z kolei pytanie o ocenę różnych biur miejskich mogło być dla respondentów zbyt ogólne, a ich doświadczenia na tyle zróżnicowane, że nie dające się poddać jednoznacznej ocenie. Jednocześnie ocena mniejszości badanych, którzy jej dokonali, była w generalnie dobra.

III.2.1.4. TRUDNOŚCI W ROZWIĄZYWANIU PRZEZ URZĄD KONFLIKTÓW Z UDZIAŁEM MIESZKAŃCÓW LUB GRUP INTERESU

W kolejnym pytaniu respondenci oceniali wagę czynników, które mogą stanowić przeszkody w rozwiązywaniu konfliktów z udziałem mieszkańców. Uczestnicy otrzymali listę czternastu czynników mogących mieć wpływ na jakość rozwiązywania konfliktów w dzielnicach (z możliwością wskazania dodatkowych zmiennych) i ich zadaniem była ocena tych czynników na pięciopunktowej skali od „zupełnie nieistotne” do „bardzo istotne”. Wyniki zawarte są na wykresie na kolejnej stronie.¹⁸

Z uwagi na dużą liczbę czynników poddawanych ocenie i rozproszenie odpowiedzi, aby uzyskać bardziej czytelny obraz czynników kluczowych, w pierwszym kroku skumulowano czynniki istotne (suma kategorii „bardzo istotne” i „raczej istotne”) oraz nieistotne (suma kategorii „zupełnie nieistotne” i „raczej nieistotne”) i skalkulowano różnicę w ocenie (kolumna D).¹⁹ Następnie, by zweryfikować trafność przyjętej metody i uzyskać bardziej klarowne wyniki, od otrzymanej oceny istotności odjęto odpowiedzi „trudno powiedzieć” (kolumna E). Rangowanie czynników w ramach obu przyjętych metod wykazało jedynie drobne różnice w ocenach dwóch czynników w dolnych partiach tabeli i wszystkie one dotyczyły czynników ogólnie uznawanych za mniej znaczące.

Konkludując, respondenci uznali, że kluczowym czynnikiem stanowiącym przeszkodę w rozwiązywaniu konfliktów z udziałem mieszkańców jest brak umiejętności w zakresie komunikacji i rozwiązywania konfliktów wśród urzędników. W drugiej kolejności wskazywali na znaczenie postawy mieszkańców wobec urzędników, dalej zaś – jako niewiele mniej znaczącą – postawę samych urzędników względem mieszkańców. Brak umiejętności związanych z komunikacją i rozwiązywaniem konfliktów wśród mieszkańców został wskazany jako czwarty w kolejności czynnik utrudniający osiągnięcie konsensu. Reasumując wyniki, czynniki, które można by określić mianem „sztywnych” (przepisy prawne, procedury wewnętrzne, zasoby, struktura organizacyjna) zostały ocenione jako znacznie mniej istotne niż te „elastyczne”, a zatem dające znacznie większą możliwość wprowadzania zmian, przede wszystkim związanych z umiejętnościami i postawami. Można przy tym z dużym

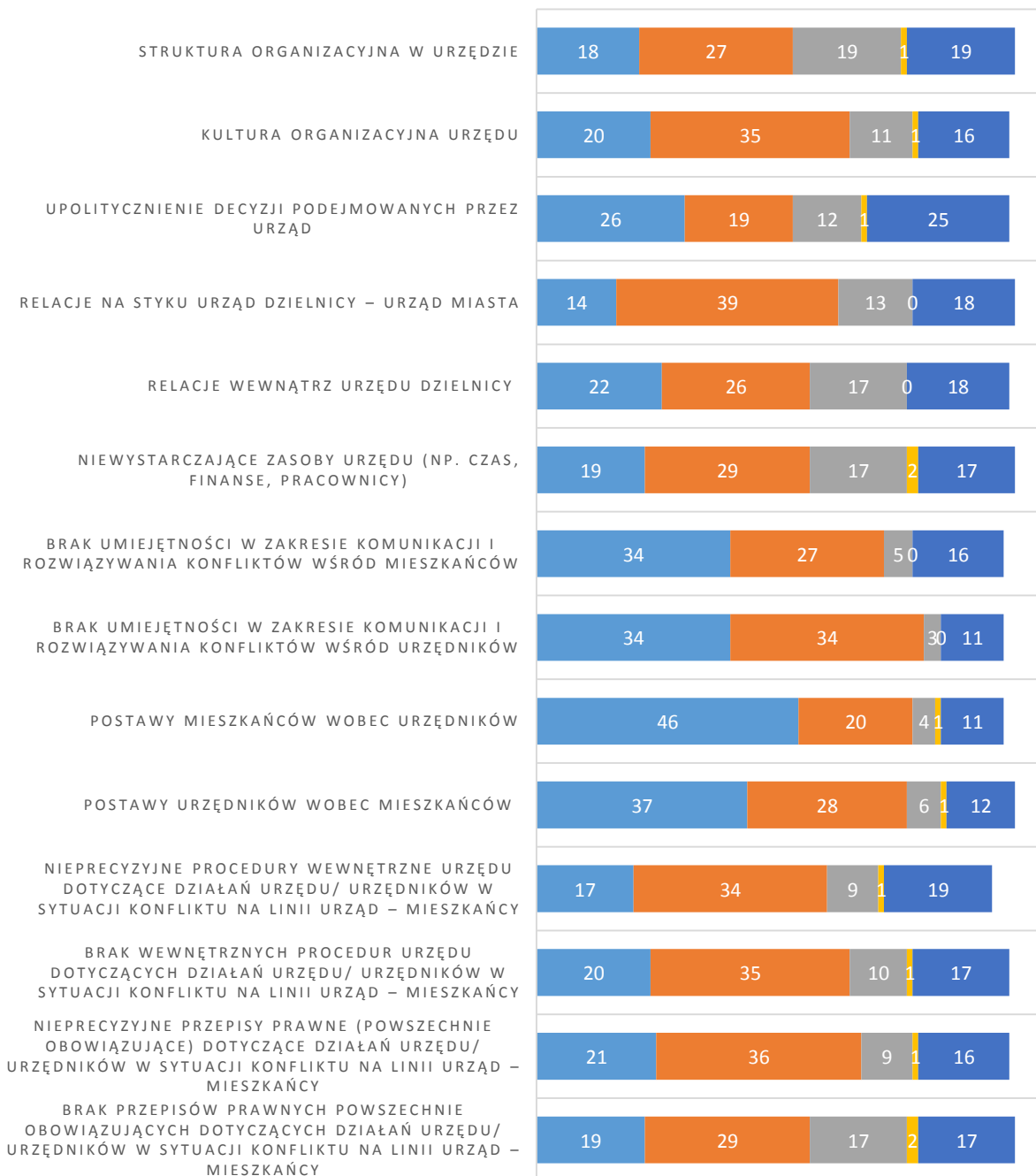
¹⁸ Należy mieć na uwadze, że liczba braków odpowiedzi w odniesieniu do poszczególnych czynników może być różna, dlatego też liczba ocen każdego z czynników nie sumuje się do wspólnej wielkości.

¹⁹ Braki odpowiedzi zostały wyłączone z analizy

prawdopodobieństwem założyć, że konstruktywne oddziaływanie na umiejętności i postawy urzędników dzielnicy będzie mieć istotny wpływ zarówno na kulturę organizacyjną urzędu (w kierunku jej lepszego dostosowania do potrzeb rozwiązywania konfliktów), jak i poprzez oddziaływanie zwrotne – umiejętności i postawy urzędników mogą modelować podejście mieszkańców. Oceny urzędników wydają się w tym względzie jednoznaczne.

Co, według pani/ pana, jest lub może być główną trudnością w rozwiązywaniu przez urząd konfliktów z udziałem mieszkańców (lub grup interesu)? Proszę ocenić każdy z czynników.

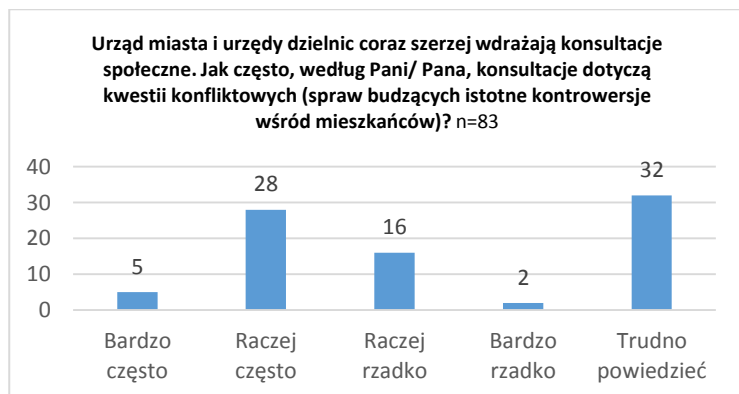
■ bardzo istotne ■ raczej istotne ■ raczej nieistotne ■ zupełnie nieistotne ■ trudno powiedzieć



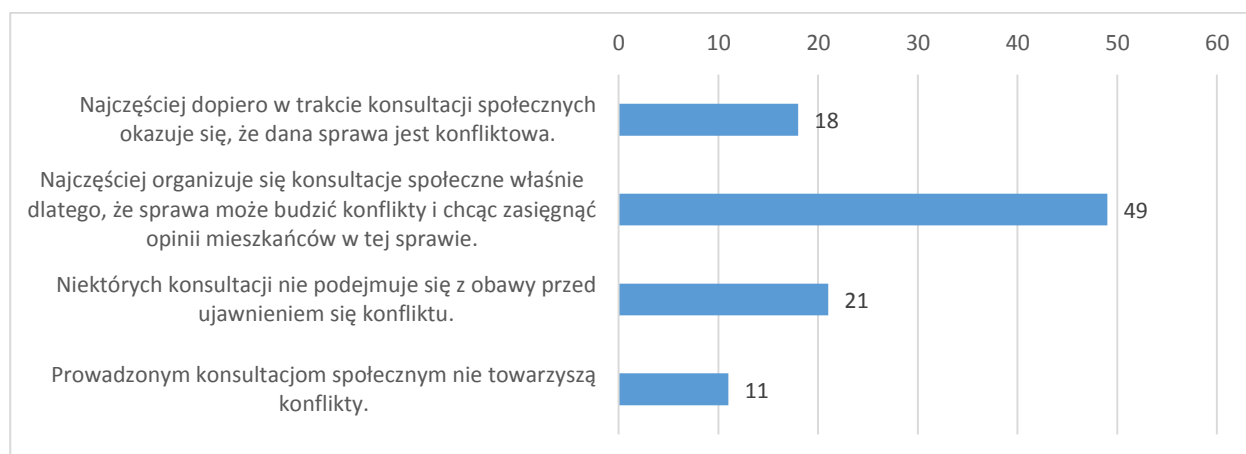
Co, według Pani/ Pana, jest lub może być główną trudnością w rozwiązywaniu przez urząd konfliktów z udziałem mieszkańców (lub grup interesu)?	różnica istotne – nie istotne z wyłączeniem „trudno powiedzieć”
Brak umiejętności w zakresie komunikacji i rozwiązywania konfliktów wśród urzędników	54
Postawy mieszkańców wobec urzędników	50
Postawy urzędników wobec mieszkańców	46
Brak umiejętności w zakresie komunikacji i rozwiązywania konfliktów wśród mieszkańców	40
Nieprecyzyjne przepisy prawne (powszechnie obowiązujące) dotyczące działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktu na linii urząd – mieszkańcy	31
Brak wewnętrznych procedur urzędu dotyczących działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktu na linii urząd – mieszkańcy	27
Kultura organizacyjna urzędu	27
Nieprecyzyjne procedury wewnętrzne urzędu dotyczące działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktu na linii urząd – mieszkańcy	22
Relacje wewnątrz urzędu dzielnicy	13
Brak przepisów prawnych powszechnie obowiązujących dotyczących działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktu na linii urząd – mieszkańcy	12
Niewystarczające zasoby urzędu (np. czas, finanse, pracownicy)	12
Relacje na styku urząd dzielnicy – urząd miasta	7
Upolitycznienie decyzji podejmowanych przez urząd	7
Struktura organizacyjna w urzędzie	6

III.2.1.5. KONFLIKT A KONSULTACJE SPOŁECZNE

W kwestionariuszu pytano o powiązanie konsultacji społecznych z konfliktem. Na pytanie o to, czy zdaniem respondentów konsultacje często dotyczą kwestii konfliktowych będących przedmiotem kontrowersji wśród mieszkańców, 33 respondentów odpowiedziało twierdząco (skumulowane odpowiedzi „bardzo często” i „raczej często”). Niemal taka sama liczba respondentów (32) udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”, zaś 18 osób uznało, że sytuacja taka ma miejsce rzadko (skumulowane odpowiedzi „raczej rzadko” i „bardzo rzadko”).



Większość respondentów zgodziła się ze stwierdzeniem, iż głównym celem konsultacji społecznych jest zasięgnięcie opinii w konfliktowych kwestiach (49 wskazań, w tym 34 unikalne²⁰). 21 wskazań (12 unikalnych) otrzymało stwierdzenie, że niekiedy konsultacji nie podejmuje się z obawy przed ujawnieniem się konfliktu. Stosunkowo często respondenci wskazywali, że w ich doświadczeniu dopiero w trakcie konsultacji okazuje się, że dana kwestia budzi konflikty (18, w tym 8 unikalnych). Stwierdzenie, iż konsultacjom społecznym nie towarzyszą konflikty wskazano 11 razy (7 unikalnych).

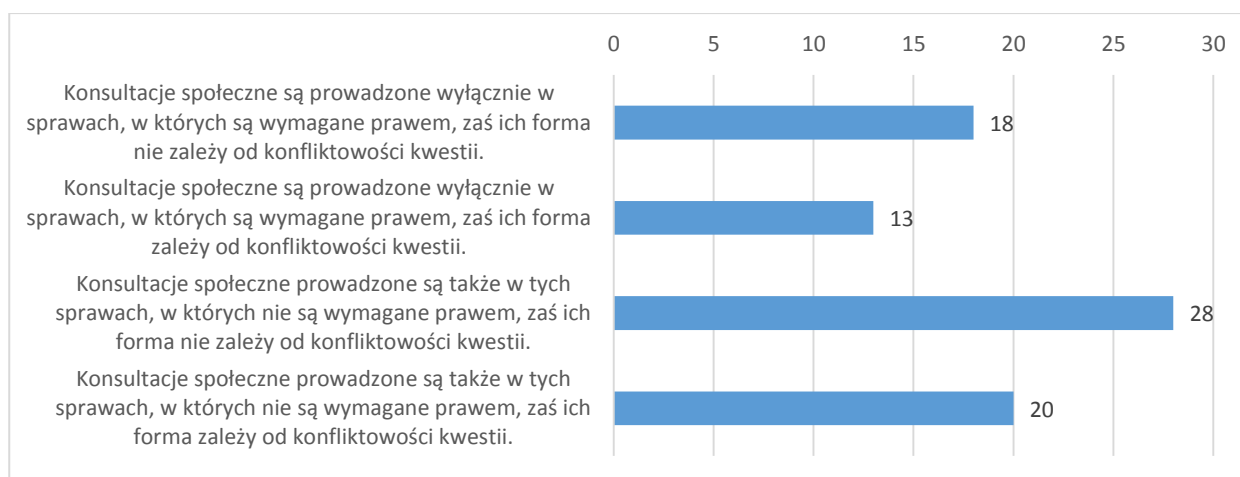


W kolejnym punkcie osoby badane zostały poproszone o wyobrażenie sobie sytuacji, w której urząd dzielnicy przygotowuje się do podjęcia decyzji w sprawie, w której może pojawić się konflikt z udziałem mieszkańców, a następnie miały wybrać jedną odpowiedź, która najbardziej trafnie opisuje podejście do planowania konsultacji społecznych. Spośród 79 osób, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, 28 respondentów wskazało, że konsultacje prowadzone są w szerszym wachlarzu spraw niż wynikałoby to wprost z przepisów, jednak konfliktowość kwestii nie wpływa na formę ich prowadzenia. 20 osób z kolei wybrało stwierdzenie, iż konsultacje prowadzi się również w tych sprawach, w których nie są wymagane prawem i jednocześnie, że obecność konfliktów determinuje zastosowane narzędzia konsultacyjne. Niewiele mniejsza liczba respondentów (18) zgodziła się ze stwierdzeniem, że konsultacje prowadzi się wyłącznie wtedy, gdy wymagają tego przepisy prawa, przy czym nie bierze się pod uwagę konfliktowości kwestii planując zastosowanie konkretnych

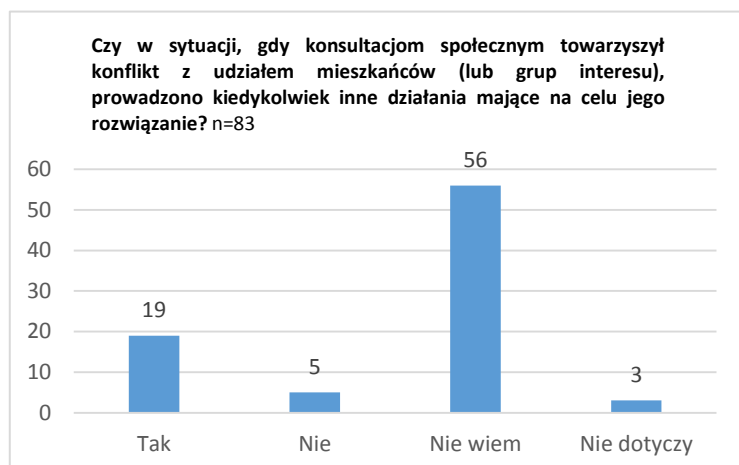
²⁰ W pytaniu respondenci mogli wybrać kilka odpowiedzi

narzędzi. Z kolei 13 respondentów wskazało, że choć bierze pod uwagę konfliktowość kwestii planując narzędzia konsultacyjne, jednak same konsultacje organizowane są wyłącznie wówczas, gdy wprost wynika to z przepisów prawnych.

A zatem większość respondentów wskazała, że konsultacje prowadzi się częściej niż tylko w przypadkach wymaganych prawem (48 versus 31) i jednocześnie większość uznała, że – niezależnie od tego czy do podjęcia obligują przepisy – konfliktowość kwestii nie ma wpływu na formę zapraszania do głosu mieszkańców (46 versus 33 wskazania).

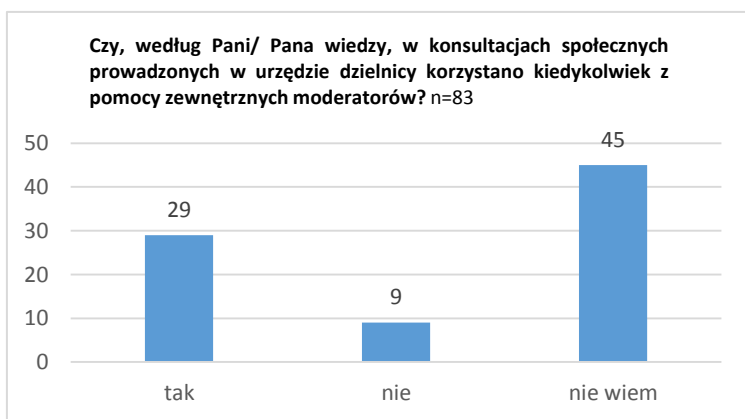


W odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, gdy konsultacjom społecznym towarzyszył konflikt z udziałem mieszkańców (lub grup interesu), prowadzono kiedykolwiek inne działania mające na celu jego rozwiązanie, znaczna część respondentów wskazała, że nie ma takiej wiedzy. Jedynie 19 osób przyznało, że działania takie były prowadzone. W dziesięciu przypadkach były to różnego rodzaju spotkania z przedstawicielami mieszkańców (np. radą osiedla), z czego w dwóch przypadkach odbyło się to w obecności przedstawicieli Rady dzielnicy. W dwóch przypadkach do pomocy zaangażowano mediatorów, a w dwóch kolejnych przeprowadzono ankietę wśród zainteresowanych w celu zgromadzenia kompletnej wiedzy na temat konfliktu. W jednym przypadku powołano zespół, który miał się zająć analizą problemu i opracowaniem różnych wariantów postępowania. W ostatnim zaś przypadku skupiono się na współpracy z mediami.



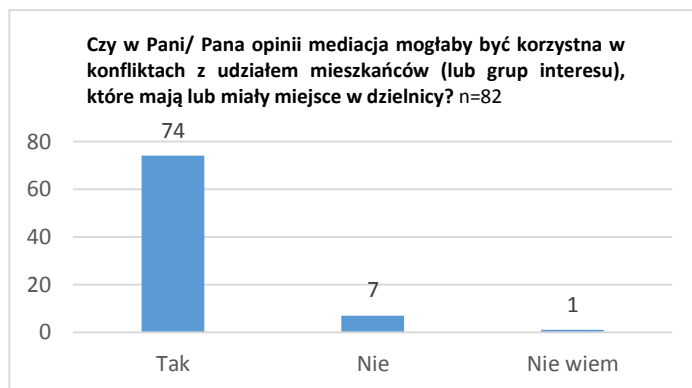
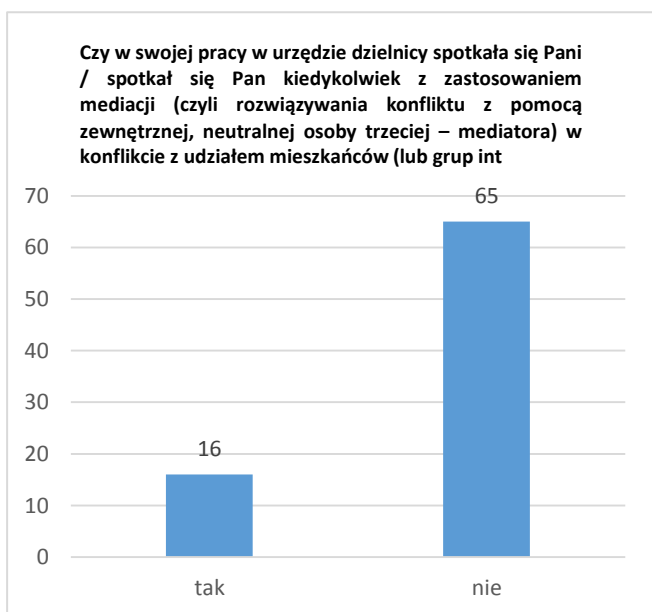
III.2.1.6. KORZYSTANIE ZE WSPARCIA MODERATORÓW

Powszechną praktyką w konsultacjach społecznych prowadzonych przez jednostki miejskie lub biura urzędu miasta jest powierzanie prowadzenia spotkań z mieszkańcami profesjonalnym moderatorom zewnętrznym. Zapytano zatem respondentów, czy takie narzędzie wykorzystywane jest również w dzielnicach i jak – w ich opinii – się sprawdza. Znaczna część uczestników badań nie miała takiej wiedzy (45 osób). W 29 przypadkach potwierdzono korzystanie z pomocy moderatorów, przy czym ogólnie współpraca z moderatorami została oceniona dobrze (łącznie 22 wskazania „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”; n=27). 9 osób stwierdziło, że w urzędzie nie korzystano z pomocy zewnętrznych moderatorów.



III.2.1.7. KORZYSTANIE ZE WSPARCIA MEDIATORÓW

Urzędnicy w ankietach bardzo rzadko deklarowali, że w swojej pracy spotykali się z wykorzystywaniem mediacji w sytuacjach konfliktowych: spośród 81 osób, które udzieliły zdecydowanej odpowiedzi na to pytanie, jedynie 16 udzieliło odpowiedzi twierdzącej.



Jednocześnie, w opinii większości respondentów (74 spośród 82 wskazań), mediacja mogłaby być korzystna w konfliktach z udziałem mieszkańców (lub grup interesu), które mają lub miały miejsce w dzielnicy. 7 osób uznało, że włączanie mediatorów nie byłoby korzystne. Istotny wydaje się tu rozdźwięk pomiędzy oceną przydatności mediacji a brakiem realnych doświadczeń w tym zakresie.

III.2.2. RELACJE URZĘDNICY - MIESZKAŃCY

III.2.2.1. POSTRZEGANIE URZĘDNIKÓW PRZEZ MIESZKAŃCÓW I MIESZKAŃCÓW PRZEZ URZĘDNIKÓW

Kolejne pytania ankiety dotyczyły wzajemnej percepcji urzędników i mieszkańców. Jest to szczególnie istotna kwestia, ponieważ wzajemne postrzeganie oraz wyobrażenia będą z pewnością wpływały na charakter prowadzonego dialogu obywatelskiego, a jednocześnie zostały wskazane wcześniej jako ważna trudność w rozwiązywaniu konfliktów. W pierwszym pytaniu poproszono respondentów o wymienienie trzech głównych – stereotypowych – cech, jakie mieszkańcy dzielnicy mogą przypisywać urzędnikom. Stereotypowe postrzeganie w istotny sposób determinuje wzajemne nastawienie osób i członków grup/ struktur i często działa jak „samospełniająca się przepowiednia” (np. wynikające ze stereotypu negatywne nastawienie jednostki powoduje negatywną reakcję partnera w interakcji, prowadząc do potwierdzenia stereotypu i błędnego koła wzajemnych uprzedzeń). Respondenci wskazali ogółem 219 cech, które na etapie analizy pogrupowano i jako główne kategorie wyróżniono następujące określenia: niekompetentni (28), niechętni by zająć się sprawami klienta/ mieszkańca (20), leniwi (17), opieszali (17), formaliści sztywno trzymający się przepisów (11), darmozjady (utrzymujący się z pieniędzy podatników) (10), aroganccy (7), niezaangażowani (7). Pozostałe określenia otrzymały 5 lub mniej wskazań. Warto przy tym odnotować, że jedynie 16 wskazań odnosiło się do cech pozytywnych, wśród których wymieniono takie określenia, jak kompetentni (5), pomocni (2), pracowici (2), uprzejmi (2), sympatyczni (1), przyjaźni (1), prawi (1), mili (1), empatyczni (1).²¹



²¹ Na rysunku znalazły się odpowiedzi wskazane co najmniej 3 razy.

Negatywne określenia dominowały również w stereotypowym postrzeganiu mieszkańców przez urzędników. Wśród łącznej liczby 201 wskazań, respondenci wymieniali najczęściej następujące cechy: roszczeniowi (54), niekompetentni – nie rozumiejący własnej sytuacji prawnej, nie mający wiedzy na temat przepisów i nie rozumiejący wyjaśnień urzędników (43), napastliwi (10), konfliktowi (9), aroganccy (7). Pozostałe określenia otrzymały 5 lub mniej wskazań. Jeśli chodzi o określenia pozytywne, zostały wskazane łącznie 10 razy i były następujące: normalni (2), bezkonfliktowi (1), konkretni (1), mili (1), obiektywni (1), otwarci (1), serdeczni (1), zainteresowani (1), życzliwi (1).²²



III.2.2.2. EMOCJE ZWIĄZANE Z KONFLIKTEM Z MIESZKAŃCAMI

Podobną wagę, jak rozumienie stereotypów, odgrywa rozumienie emocji dominujących we wzajemnych interakcjach. Emocje zmieniają nasze procesy poznawcze i mogą prowadzić do ograniczenia racjonalności podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów. Wpływają również na procesy fizjologiczne (np. pocenie się, drżenie rąk), zmieniając „zwykłe” samopoczucie osoby i prowadząc do różnego rodzaju zakłóceń we wzajemnych kontaktach. Z drugiej strony, pozytywne emocje mogą być istotnym zasobem w budowaniu więzi, pogłębianiu współpracy i poszukiwaniu kreatywnych rozwiązań złożonych problemów.

Z analizy kwestionariuszy wynika, że głównym doświadczeniem związanym z konfliktem jest poczucie bezradności (36), dalej złość (25), stres (19), zdenerwowanie (14), strach i obawa (9), frustracja (8). Pozostałe emocje uzyskały 5 i mniej wskazań. Wśród nich rzadko pojawiają się określenia emocji

²² Na rysunku znalazły się odpowiedzi wskazane co najmniej 3 razy.

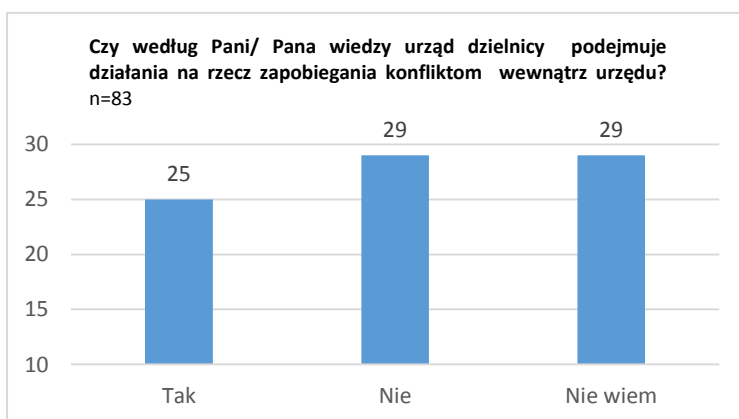
pozytywnych, np. satysfakcja (w przypadku rozwiązania konfliktu) (4), empatia (2) i współczucie (2), życzliwość (1).²³



II.2.3. KONFLIKTY WEWNĄTRZ URZĘDU

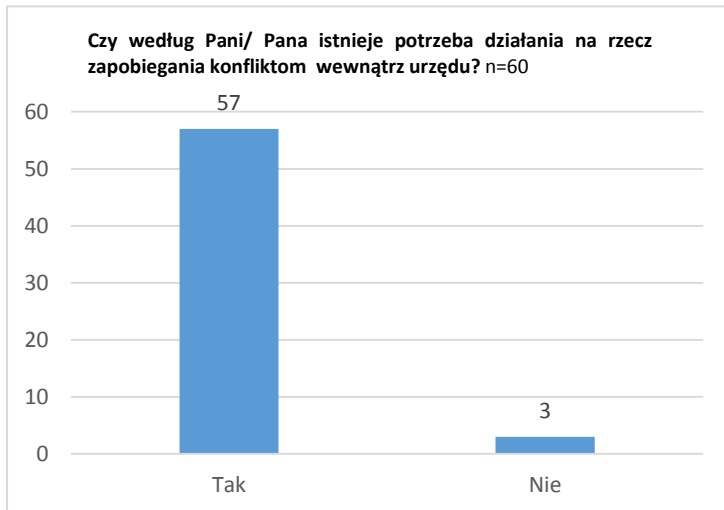
III.2.3.1. ZARZĄDZANIE KONFLIKTAMI WEWNĄTRZ URZĘDU

Na pytanie o to, czy w urzędzie podejmuje się działania na rzecz zapobiegania konfliktom wewnętrznym, rozkład odpowiedzi był równomierny, co wyraźnie wskazuje, że kwestia ta wśród urzędników nie ma jasnej opinii. 29 osób wyraziło opinię, iż działania takie nie są podejmowane i tyle samo osób nie miało wiedzy na ten temat. Niewielu mniej uczestników badań (25 osób) uważało zaś, że w urzędzie takie działania są prowadzone.



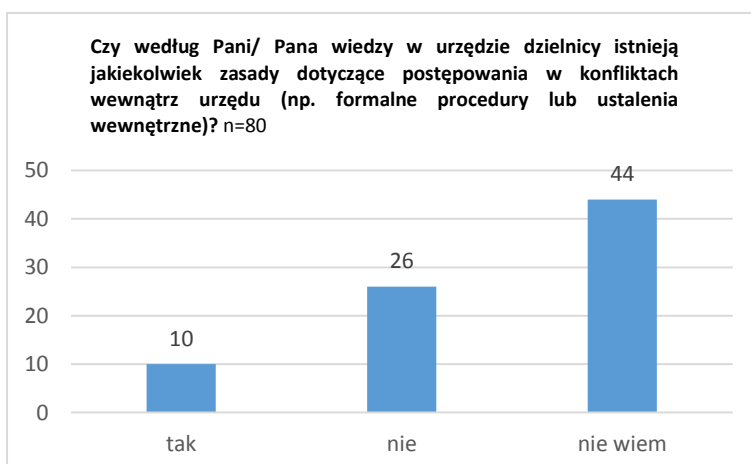
²³ Jw.

Osoby badane w znakomitej większości zgodziły się natomiast ze stwierdzeniem, iż prowadzenie działań na rzecz zapobiegania konfliktom wewnętrznym w urzędzie jest potrzebne (57). Jedynie troje respondentów uznało, że nie ma potrzeby podejmowania działań na rzecz zapobiegania konfliktom



wewnętrznym w urzędzie.

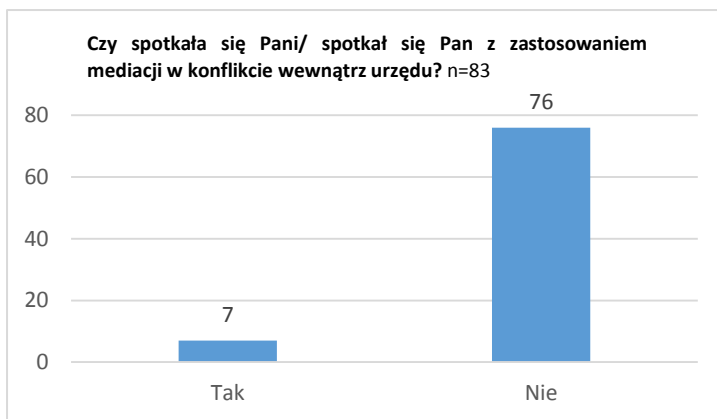
Większość respondentów (44 osoby) nie miała również wiedzy co do tego, czy w urzędzie dzielnicy istnieją jakiegokolwiek zasady dotyczące postępowania w konfliktach wewnątrz urzędu (np. formalne procedury lub ustalenia wewnętrzne). 26 osób stwierdziło, iż takie procedury nie istnieją, zaś 10 – że urząd dysponuje zasadami postępowania w przypadku konfliktów wewnętrznych.



Wśród istniejących zasad działania w sytuacji konfliktów wewnętrznych wymieniano politykę antymobbingową (5 wskazań), kodeks etyki (2), kontrolę zarządczą (2) oraz – według pojedynczych opinii – regulaminy wewnętrzne, ustalenia i pertraktacje między zainteresowanymi oraz procedury zarządzania ryzykiem.

Z analizy zebranych ankiet wynika, że istotną trudność sprawiła respondentom odpowiedź na pytanie o ocenę częstotliwości różnych sytuacji, w których dochodzi do konfliktów wewnętrznych w urzędzie, a także o skuteczność urzędu w radzeniu sobie z konfliktami wewnętrznymi (duża liczba wskazań „trudno powiedzieć”).

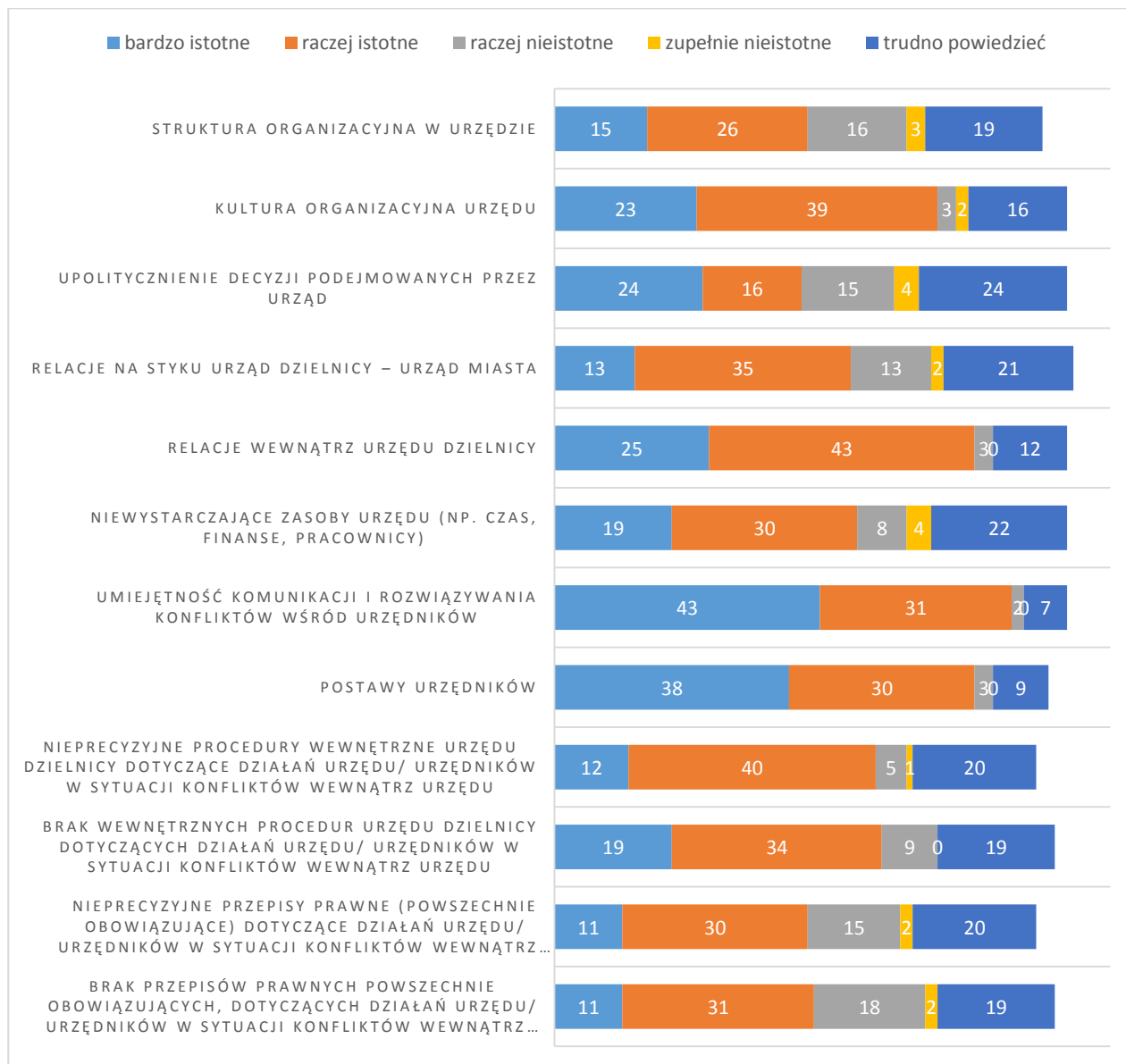
Jedynie nieliczni uczestnicy badania (7 respondentów) spotkali się z zastosowaniem mediacji w konfliktach wewnątrz struktury samorządu, w trzech przypadkach respondenci wskazali, że sytuacja miała miejsce w urzędzie dzielnicy, w dwóch – w urzędzie miasta, w dwóch kolejnych – zarówno w urzędzie miasta, jak i urzędzie dzielnicy. Większość osób badanych (76) nie spotkała się jednak z wykorzystaniem mediacji.



III.2.3.2. TRUDNOŚCI W ROZWIĄZYWANIU KONFLIKTÓW WEWNĄTRZ URZĘDU

Podobnie jak w przypadku konfliktów z udziałem mieszkańców, osoby badane dokonały w kwestionariuszu ankiety oceny wagi różnych czynników, mogących stanowić trudność w rozwiązywaniu konfliktów wewnątrz urzędu. Jako najbardziej istotne respondenci wskazali umiejętność komunikacji i rozwiązywania konfliktów wśród urzędników, postawy urzędników, relacje wewnątrz urzędu dzielnicy oraz kulturę organizacyjną urzędu. Szczegółowy rozkład odpowiedzi oraz czynniki uszeregowane według wagi dla uczestników (od największej do najmniejszej liczby wskazań) znajdują się na wykresie oraz w tabeli poniżej.²⁴

²⁴ Należy mieć na uwadze, że liczba braków odpowiedzi w odniesieniu do poszczególnych czynników może być różna, dlatego też liczba ocen każdego z czynników nie sumuje się do wspólnej wielkości.



	Różnica istotne- nieistotne – trudno powiedzieć
Umiejętność komunikacji i rozwiązywania konfliktów wśród urzędników	65
Postawy urzędników	56
Relacje wewnątrz urzędu dzielnicy	53
Kultura organizacyjna urzędu	41
Nieprecyzyjne procedury wewnętrzne urzędu dzielnicy dotyczące działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktów wewnątrz urzędu	26
Brak wewnętrznych procedur urzędu dzielnicy dotyczących działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktów wewnątrz urzędu	25
Niewystarczające zasoby urzędu (np. czas, finanse, pracownicy)	15
Relacje na styku urząd dzielnicy – urząd miasta	12
Nieprecyzyjne przepisy prawne (powszechnie obowiązujące) dotyczące działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktów wewnątrz urzędu dzielnicy	4
Brak przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, dotyczących działań urzędu/ urzędników w sytuacji konfliktów wewnątrz urzędu dzielnicy	3
Struktura organizacyjna w urzędzie	3
Upolitycznienie decyzji podejmowanych przez urząd	-3

III.2.4. NAJBARDZIEJ STRESUJĄCE TYPY KONFLIKTÓW Z PERSPEKTYWY URZĘDNIKÓW

W ostatnim pytaniu ankiety uczestnicy badań mieli spontanicznie wskazać trzy – ich zdaniem – najbardziej stresujące konflikty (ogólnie – zarówno z udziałem mieszkańców, jak i wewnętrzne w urzędzie). Przeważająca liczba respondentów wskazała na konflikty wewnętrzne w urzędzie (72 wskazania), przy czym odpowiedzi te można podzielić na następujące kategorie: konflikty personalne i różnice charakteru, spory pracownicze (np. płacowe, nie wystarczające zaangażowanie się w pracę poszczególnych pracowników), nepotyzm, konflikty o charakterze strukturalnym (zbyt mała liczba pracowników w stosunku do zadań), upolitycznienie decyzji (np. wydawanie decyzji przez burmistrzów niezgodnych z zaleceniami wydziałów lub w specjalnym trybie), komunikacja i przepływ

informacji między wydziałami/ biurami oraz nakładanie się kompetencji lub ich niejasność (prowadzące do braku realizacji działań i konfliktów z mieszkańcami).

Kolejną grupą były konflikty z grupami mieszkańców (20 wskazań); szeroko związane z oświatą (10 wskazań), np. likwidacja (przeniesienie) placówki, konflikty między rodzicami a dyrekcją szkoły, związane z przyznawaniem stypendiów lub zasiłków; dotyczące przepisów prawnych (ich niezrozumienia przez mieszkańców – 8 wskazań); związane z obsługą mieszkańców (7 wskazań; głównie podnoszono problem agresywnych interesantów); dotyczące przebiegu budżetu partycypacyjnego (5 wskazań) – temat bardzo aktualny w momencie prowadzenia badania; związane z ochroną środowiska (wycinka drzew, zwierzęta, 4 wskazania).

III.3. WNIOSKI OGÓLNE Z ANALIZY DANYCH ILOŚCIOWYCH ORAZ REKOMENDACJE

Pierwszy wniosek, jaki nasuwa się z materiału ilościowego jest taki, że urzędnikom brakuje narzędzi do diagnozy konfliktów. W tej sytuacji warto rozważyć wspólną refleksję w urzędzie nad skutecznymi formami monitorowania konfliktów społecznych w dzielnicach oraz metod, z których pracownicy mogliby korzystać w sposób systematyczny i świadomy. Urzędy powinny dysponować wygodnym i adekwatnym do swoich potrzeb (wcale nie koniecznie bardzo wyszukany) narzędziem monitorowania konfliktów społecznych, zaś wiedza z takiego monitoringu powinna być łatwa do rozpowszechnienia wśród pracowników różnych wydziałów (to jest wiedza o ich zastosowaniu byłaby dzielana w urzędzie). Respondenci podkreślają słaby przepływ informacji w urzędzie i spory kompetencyjne, czego efektem mogą być nie tylko konflikty wewnętrzne, ale przede wszystkim eskalacja napięć z udziałem mieszkańców. Wątek ten powraca również w wywiadach i w omówieniu danych z nich pochodzących również do niego wracamy.

Jeśli chodzi o czynniki sprzyjające konfliktom, warto zauważyć, że te z nich, które można by określić mianem „sztywnych” (przepisy prawne, procedury wewnętrzne, zasoby, struktura organizacyjna) zostały ocenione jako znacznie mniej istotne niż te „elastyczne”, a zatem dające znacznie większą możliwość wprowadzania zmian, przede wszystkim związanych z umiejętnościami i postawami. Można przy tym z dużym prawdopodobieństwem założyć, że konstruktywne oddziaływanie na umiejętności i postawy urzędników dzielnicy będzie mieć istotny wpływ również na kulturę organizacyjną urzędu (w kierunku jej lepszego dostosowania do potrzeb rozwiązywania konfliktów). Z drugiej strony, poprzez oddziaływanie zwrotne – umiejętności i postawy urzędników mogą modelować podejście mieszkańców, wpływając na osłabienie negatywnych stereotypów i wyrobienie pozytywnego wzorca urzędnika samorządowego, łagodząc napięcia w komunikacji i poprawiając współpracę w celu rozwiązania konkretnych problemów w dzielnicy. Oceny urzędników wydają się w tym względzie jednoznaczne.

Niewątpliwie warto zwrócić uwagę na lepsze ugruntowanie w badanych dzielnicach narzędzi dialogu obywatelskiego, w szczególności tych, które prowadzą do lepszego zarządzania konfliktami. Jak była mowa wcześniej, większość respondentów wskazała, że konsultacje prowadzi się częściej niż tylko w

przypadkach wymaganych prawem, jednak rzadko kiedy wybór formy włączania interesariuszy jest podyktowany stopniem konfliktowości kwestii. O ile gotowość dzielnic do podejmowania konsultacji rokuje optymistycznie, o tyle istnieje ryzyko, że brak wystarczającej refleksji nad stosowanymi narzędziami może osłabiać skuteczność współdziałania władzy i mieszkańców, prowadzić do nasilenia konfliktów i narażać urzędników odpowiedzialnych za konsultacje na przykre doświadczenia starć z mieszkańcami, które mogą być raczej pochodną nieadekwatnie zastosowanych narzędzi dialogu niż natury problemu.

Mimo że w sekcji poświęconej konfliktom wewnętrznym ocena nasilenia tych konfliktów zdawała się umiarkowana, w odpowiedzi na końcowe pytanie otwarte dotyczące szczególnie dotkliwych konfliktów respondenci wymieniali w przeważającej mierze właśnie tego rodzaju napięcia. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na obszary decyzyjne/ problemowe wchodzące w zakres kompetencji różnych segmentów organizacji (wydziały) lub różnych jej szczebli (dzielnica – jednostka miejska). Tego rodzaju konflikty wiążą się ze szczególnym ryzykiem eskalacji problemu tym bardziej, im szerszej grupy mieszkańców dotyczy kwestia, co do której nie mogą porozumieć się urzędnicy. Co oczywiste, może to również prowadzić do realnego nadszarpnięcia wizerunku całego urzędu czy samorządu lokalnego w ogóle.

Wydaje się, że urzędnicy nie tylko spostrzegają konflikty wewnętrzne jako dotkliwe, ale również mają poczucie, że nie istnieją procedury, które pomogłyby w radzeniu sobie z nimi: jedynie nieliczna grupa respondentów była w stanie wskazać zasady, które mogłyby mieć zastosowanie w przypadkach konfliktów wewnętrznych. W kwestionariuszu nie padło pytanie o ocenę skuteczności tych narzędzi, trudno zatem oszacować czy te procedury – nawet jeśli znane są one tylko części pracowników – są efektywne, możliwe czy łatwe do zastosowania.

IV. WNIOSKI Z ANALIZY DANYCH JAKOŚCIOWYCH

IV.1. MOKOTÓW: WNIOSKI Z WYWIADÓW INDYWIDUALNYCH Z URZĘDNIKAMI

IV.1.1. GŁÓWNE OBSZARY KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH W DZIELNICY

W wywiadach z urzędnikami zarysowało się kilka istotnych obszarów konfliktów społecznych na terenie dzielnicy Mokotów. Pierwsza duża grupa kwestii dotyczy szeroko pojmowanego **planowania przestrzennego**. Specyfika urbanistyczna i wydarzenia historyczne na terenie dzielnicy sprawiają, że wiele terenów mających przez lata charakter publiczny na mocy tzw. dekretu Bieruta jest obecnie oddawanych prywatnym właścicielom. Inwestorzy występują o zgodę na zabudowę tych terenów – położonych nierzadko w środku istniejących osiedli mieszkalnych – co powoduje lokalne protesty. **Wydawanie warunków zabudowy** często wzbudza konflikty nie tylko na terenach po-dekretowych, ale szczególnie w miejscach, gdzie nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wśród lokalizacji szczególnie wyraźnych konfliktów wymieniano teren dawnego przedszkola przy ul. Podchorążych, czy teren osiedla Służew nad Dolinką.

Jeżeli to jest teren bez planu i składane są wnioski o warunki zabudowy na jakąś inwestycję w terenie, który dotychczas był podwórkiem zielonym, parkingiem, służącym jakimś szerszemu ogółowi mieszkańców (...) no to wtedy zaczyna się ten konflikt na szerszą skalę.

Inny, choć powiązany, typ konfliktów pojawia się na etapie **uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, co okazuje się często długim i trudnym procesem ze względu na sprzeczne interesy różnych mieszkańców (sąsiadów) i podejmowane przez nich działania (skargi w trybie administracyjnym). W praktyce tereny szczególnie konfliktowe są niekiedy wyłączane z uchwalanego planu, co pozwala działać w pozostałych obszarach, choć nie rozwiązuje tego konkretnego problemu. Jako przykład takiego wyjątkowo długotrwałego sporu społecznego podawano tu teren zajmowany przez klub sportowy Sadybianska. Należy jeszcze dodać, że w miejscach, gdzie plany są uchwalone, mieszkańcy niejednokrotnie nie są świadomi planowanych inwestycji (dotyczy to szczególnie dróg) i brak wiedzy prowadzi do negatywnych emocji oraz działań konfrontacyjnych w sytuacji, gdy prace inwestycyjne się rozpoczną.

Drugim istotnym obszarem konfliktów okazały się kwestie **potrzeb mieszkańców w zakresie infrastruktury** (m.in. kanalizacja, chodniki, czy lokalizacja stacji Veturillo), w związku z ograniczonymi jednocześnie finansowymi zasobami dzielnicy. Jako obszar szczególnie deficytowy wskazywano tu Siekierki, gdzie negatywne emocje mieszkańców wyraźnie ujawniają się przy okazji kontaktów z urzędnikami.

Tam [na Siekierkach] nie ma ani chodników ani kanalizacji, ich zalewa i oni przychodzą na każde spotkanie z nami, nie gaworzyć o budżecie, tylko rozmawiać o tym, że oni nie mają kanalizacji, nie mają chodników, ludzie są potrąceni, ktoś zbudował tam ośrodek dla osób niepełnosprawnych przy

ulicy, która nie ma chodnika, więc ludzie na wózkach jeżdżą ulicą, no i ciężko się im dziwić, są to bardzo trudne spotkania.

Kolejnym ważnym obszarem konfliktów są **kwestie związane z oświatą**: przede wszystkim konflikty w ramach szkół (związane często ze sposobem nauczania lub zarządzania szkołą, w tym również niezadowolenie ze złego stanu technicznego budynków), a także zmiany lokalizacji (lub zamykanie) placówek oświatowych. Te konflikty są przez urzędników postrzegane jako trudne i nieprzewidywalne:

(...) w mojej ocenie wszystkie racje merytoryczne przemawiały za tym, żeby to zrobić, że szkoła idzie w lepsze warunki, a tu zostały poruszone niebo i ziemia, żeby do tego procesu nie doprowadzić.

Kontrowersje mieszkańców wzbudza również **lokalizacja obiektów sportowych oraz pomocowych** (np. punkt z nieodpłatnymi poradami prawnymi i psychologicznymi), czy wydawanie zgód na prowadzenie działalności w jakimś stopniu uciążliwej dla mieszkańców (np. przedszkole).

Warto na koniec dodać, że urzędnicy w kategoriach konfliktu postrzegają niekiedy również **skargi mieszkańców** kierowane do urzędu dzielnicy, czasem uzasadnione, czasem jednak wynikające z niewiedzy dotyczącej przepisów prawa czy kompetencji poszczególnych jednostek samorządu.

IV.1.2. NAJWAŻNIEJSI UCZESTNICY KONFLIKTÓW I ICH ROLA

Jako uczestników konfliktów społecznych w dzielnicy najczęściej wskazywano konkretnych mieszkańców, rzadziej również grupy osób zainteresowanych daną kwestią. Urzędnicy merytorycznie pozycjonowali samych siebie zazwyczaj nieco obok – jako osoby nie zaangażowane bezpośrednio, bądź z mocy prawa wydające określone decyzje, bez większej przestrzeni na ustępstwa czy poszukiwanie alternatywnych rozwiązań. W jednym z wywiadów wspomniano, że urząd w przypadku konfliktów społecznych jest często po środku – „siedzi okrakiem na barykadzie”. Podkreślano też niekiedy rolę urzędu miasta (biur centralnych), szczególnie w sprawach, gdzie rozdział kompetencji miasta i dzielnic nie jest dla mieszkańców wyraźnie zrozumiały. W takich sytuacjach mieszkańcy oczekują niekiedy od urzędników dzielnicowych działań, które nie leżą w ich kompetencjach.

Na pytanie o rolę organizacji pozarządowych w konflikcie opinie były zróżnicowane. Wskazywano, że jeśli chodzi o część organizacji to doświadczenia są pozytywne, w przypadku innych z kolei podkreślano skupienie na partykularnym interesach. Wobec niektórych organizacji wskazywano brak wiedzy i podejmowanie działań powodujących komplikacje formalne, z drugiej strony w odniesieniu do innych podkreślano bardzo dobre przygotowanie merytoryczne i znajomość istniejących uwarunkowań prawnych. W kilku wywiadach wskazywano wyraźnie na rozdzwięk między interesami i działaniami mieszkańców a organizacjami pozarządowych.

Coraz bardziej jest widoczne, że organizacje mają swoje cele, partykularne, albo z kolei walczą w jakiś sprawach o szerokim znaczeniu, ale nieistotnych dla lokalnych społeczności, albo właśnie walczą o jakieś bardzo szczególne interesy, a niekoniecznie (...) to musi interesować mieszkańców.

Jeśli chodzi o rolę radnych, wspomniano o tym, że podejmują oni interwencje najczęściej w formie interpelacji, na wniosek mieszkańców niezadowolonych z jakiegoś stanu, co może być pomocne i sprzyjać poprawie sytuacji. Zdarza się jednak również, że radni motywują organizacje społeczne do działania lub sami zajmują bardzo wyraźne stanowisko (opowiadając się po jednej ze stron, najczęściej mieszkańców), co może niekiedy powodować eskalację konfliktów, szczególnie w sytuacji napięć politycznych.

IV.1.3. DIAGNOZA KONFLIKTÓW

Podstawowym wnioskiem, jaki nasuwa się z analizy wywiadów z urzędnikami, jest brak prowadzenia systematycznej diagnozy konfliktów społecznych przez urząd. Część osób podkreślała również niedostateczną uważność urzędników na potencjalne konflikty będące efektem działań lub zaniechań administracji.

Urzędnicy nie mają takiej, ja to mówię, czujności rewolucyjnej, że skoro coś robią, to powinni pomyśleć, że takie czy inne ich działanie będzie prowadziło do konfliktu i na to się trzeba przygotować.

Z drugiej strony część rozmówców twierdziła, że urzędnicy są w stanie z pewnym prawdopodobieństwem przewidzieć, gdzie mogą pojawić się napięcia i starają się je w miarę możliwości minimalizować, szczególnie poprzez rozmowy z mieszkańcami. Jest to istotne w kontekście tego, że jako kluczowe źródło napięć wskazywano często niedostateczny przepływ informacji ze strony urzędu (lub informację przekazaną dopiero na etapie eskalacji sporu), a także niewystarczającą wiedzę mieszkańców dotyczącą istniejących uwarunkowań formalno-prawnych czy kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

Jako jeden z istotnych obszarów konfliktów wskazano wcześniej kwestie zagospodarowania przestrzennego. W nawiązaniu do tego jeden z rozmówców wspominał, że uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego wymaga sporządzenia analizy skutków, która powinna zawierać opis potencjalnych konfliktów. Taka praktyka wydaje się zasadna (choć rozmówcy nie wspominali o jej praktycznym wdrażaniu) nie tylko w obszarze zagospodarowania przestrzennego, ale również w innych obszarach, gdzie podejmowane są decyzje istotne dla mieszkańców. Rekomendację w kontekście działań urzędu może stanowić również to, aby tego rodzaju analiza była dostępna nie tylko dla wydziałów, które bezpośrednio odpowiadają za dany temat merytoryczny, ale również dla innych, którzy mogą mieć w danym obszarze swoje interesy.

IV.1.4. WSPÓŁPRACA I KONFLIKTY WEWNĄTRZ URZĘDU

Jeśli chodzi o konflikty wewnątrz urzędu, to w wypowiedziach rozmówców zarysowały się dwa wyraźne obszary. Po pierwsze nieporozumienia i trudności komunikacyjne w ramach administracji dzielnicowej, najczęściej pomiędzy różnymi wydziałami lub osobami na różnych szczeblach hierarchii urzędniczej. Po drugie, spory na linii urząd dzielnicy – urząd miasta.

Jeśli chodzi o pierwszy typ trudności, to jako deficyt diagnozowano brak poczucia współodpowiedzialności w urzędzie. Wspomniano o przenoszeniu odpowiedzialności za działania i

decyzje pomiędzy urzędnikami różnego szczebla, zamiast ich współdziałania w tym zakresie. Wskazywano również na brak przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami urzędu, co skutkuje niekiedy wychodzeniem do mieszkańców kilku różnych pism w jednej sprawie.

Drugi typ trudności wynika często z podziału kompetencji pomiędzy różnymi szczeblami jednostek samorządu terytorialnego i wynikających stąd niejasności i konfliktów. Może to dotyczyć zakresów obowiązków i uprawnień, ale również różnych wizji celów oraz prowadzących do nich działań. Trudnością dla dzielnic bywa realizacja pomysłów i idei wypracowanych w ramach Urzędu Miasta.

IV.1.5. SPOSOBY ZARZĄDZANIA ISTNIEJĄCYMI KONFLIKTAMI

Wniosek, jaki nasuwa się z wywiadów z urzędnikami jest taki, że – podobnie jak diagnozy – brakuje systematycznego podejścia do zarządzania istniejącymi konfliktami. Działania są podejmowane najczęściej ad hoc, gdy konflikt się ujawni. Wśród metod radzenia sobie z istniejącymi sporami wskazywano przede wszystkim rozmowy z mieszkańcami (niekiedy również wymianę pism) oraz wizje lokalne z udziałem urzędników, przy czym w działania takie często angażują się bezpośrednio przedstawiciele zarządu dzielnicy. Trzeba tu zaznaczyć, że w sytuacjach problemowych to często zarząd decyduje o podjęciu (lub nie podejmowaniu) działań, niekiedy niezależnie od opinii urzędników merytorycznych odpowiedzialnych za dany temat. Urzędnicy wskazywali również na trudność wynikającą ze zderzenia ich argumentów opartych na przepisach prawa z emocjami mieszkańców, którzy nie chcą pozwolić na wprowadzenie niekorzystnych z ich punktu widzenia zmian w otoczeniu. Z drugiej strony, dostrzegano zalety bezpośrednich rozmów i nawiązywania z mieszkańcami dobrej relacji, a także podkreślano duże znaczenie przekazywania wyczerpującej informacji.

Moim zdaniem, to częste spotkania i duża ilość informacji, które przekazywaliśmy, rzetelnych, nawet jeżeli one nie były do końca akceptowane, ale były, przekazywaliśmy fakty, a z tym trudno dyskutować, no one po prostu są, naświetlaliśmy jak to wygląda z naszej strony, dlaczego akurat podejmujemy takie, a nie inne decyzje, dlaczego pewnych decyzji nie możemy podjąć, i to rozładowało sytuację.

Wielu rozmówców podkreślało konieczność działania administracji w ścisłej zgodności z przepisami prawa, która w wielu przypadkach ogranicza ich zdaniem pole do rozwiązywania konfliktów. Z tej perspektywy, tam gdzie jakąś kwestię regulują przepisy, nie ma już miejsca na dialog, czy dostosowywanie się do potrzeb społeczności lokalnych.

Podkreślano również kluczowe znaczenie dobrego przygotowania merytorycznego do rozmów z mieszkańcami (a także porządku w dokumentacji), co bywa niekiedy przez urzędników bagatelizowane i prowadzi do trudnych sytuacji w konfrontacji z dobrze zorganizowanymi grupami obywateli.

W sytuacji konfliktów między grupami mieszkańców, w których urząd nie jest bezpośrednio stroną, urzędnicy niekiedy, często przy udziale zarządu, a czasem również we współpracy z radnymi, próbują

pełnić role nieformalnych quasi mediatorów i namawiać skonfliktowanych ze sobą mieszkańców do porozumienia (dotyczy to szczególnie kwestii sporów sąsiedzkich, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i inwestycjami, zwłaszcza przy wydawaniu warunków zabudowy).

Część urzędników dostrzegała również swoją służebną pozycję wobec mieszkańców i wskazywała, że rolą administracji jest realizowanie postulatów i potrzeb społecznych, z czym niekiedy również wiąże się konieczność przyjmowania na siebie negatywnych emocji mieszkańców.

Staramy się jakoś tam wypracowywać rozwiązania tak, żeby to wszystko pogodzić, aczkolwiek czasami po prostu się nie da, trzeba po prostu przyjąć pozycję pochylego drzewa, na które każdy wchodzi i w nas wali, tak, bo my nie... wiadomo, że w konflikcie między mieszkańcami a urzędem, no my musimy trochę się ugiąć (...).

Jako sposób minimalizacji napięć, gdy konflikt już wystąpi, wskazywano przyspieszanie biegu spraw administracyjnych i indywidualne prowadzenie spraw trudnych, aby w późniejszym czasie dany urzędnik mógł się wykazać podjętymi działaniami i uniknąć zarzutów o zwłokę czy niedopełnienie obowiązków. Poniższa wypowiedź dobrze ilustruje tę strategię:

To znaczy jakoś samych takich studiów nie prowadzimy nad tym, co może się pojawić, natomiast jak widzimy, że gdzieś się jakieś pojawia zagrożenie, to pewnie przyspieszamy trochę kroku w niektórych sprawach, żeby nie dochodziło do pewnych zaognień, a nawet jeżeli już (...) to troszeczkę przyspieszamy, troszeczkę prowadzimy sprawy lepiej sprawnie i może bardziej z wyczuciem, tak że jeżeli ktoś wystąpi z jakimiś argumentami, roszczeniami, to będziemy przynajmniej mogli podać, pokazać nasze działania, jakie zrobiliśmy, że to jest nie wszystko zależne od tego tutaj urzędnika, który siedzi przy tym biurku.

IV.1.6. POSTAWY URZĘDNIKÓW WOBEC KONFLIKTU

Na pytanie o postawy urzędników wobec konfliktu wiele osób odpowiadało, że zależy to przede wszystkim od cech indywidualnych („wszystko zależy od ludzi”), a mniej od zajmowanego stanowiska czy obszaru działalności. Jednocześnie padały głosy, że to przede wszystkim zarządy dzielnic biorą odpowiedzialność za osobiste kontakty z mieszkańcami, zaś urzędnicy wydziałów merytorycznych pełnią tu funkcje pomocnicze. Z drugiej strony jednak pojawiały się opinie, że ogólne nastawienie wobec konfliktu w ramach urzędu ulega w ostatnich latach pozytywnej zmianie „w stronę mieszkańca”. Urzędnicy są bardziej skłonni do rozmowy i działań ugodowych tam, gdzie to możliwe. Jednakże równolegle w ocenie rozmówców część urzędników w ogóle konfliktów nie dostrzega. Inną obserwowaną zmianą jest stopniowe wychodzenie urzędników do mieszkańców i nawiązywanie bezpośrednich kontaktów, zamiast pracy wyłącznie „za biurka”. Niektórzy mówili wręcz o nieformalnych zasadach, że w sytuacjach, gdy zaczynają się pojawiać sygnały sporu, urzędnicy starają się spotykać i wyjaśniać zaistniałe wątpliwości, aby minimalizować nieporozumienia komunikacyjne.

W sytuacjach konfliktowych urzędnikom towarzyszy często obawa związana z odpowiedzialnością zarówno prawną, jak i społeczną związaną z niekorzystnym rozstrzygnięciem danej sprawy. Konflikt

bywa zatem postrzegany jako zagrożenie, co prowadzić może do działań unikowych, które w kontekście urzędu często przyjmują postać postępowania ściśle według wskazań prawa (co nie oznacza jednocześnie, że inne działania byłyby z prawem niezgodne), bez przestrzeni na podejmowanie dialogu z mieszkańcami, czy otwartości na nowe, niestandardowe rozwiązania, które wydają się bardziej ryzykowne niż utarte ścieżki działania. Współpraca z instytucjami czy organizacjami bywa w opinii niektórych rozmówców postrzegana jako łatwiejsza. Zdarza się również, że urzędnicy muszą przyjmować na siebie negatywne emocje mieszkańców, co wymaga asertywności:

Najtrudniejsze jest po prostu czasami powiedzenie mieszkańcom, że nie pójdziemy na ustępstwo i przyjęcie tego na klatę, że jesteś tym złym urzędnikiem, tak, który po prostu nie ma serca, nie ma sumienia, na pewno od kogoś przyjmą pieniądze, bo tak mówi.

IV.1.7. KONSULTACJE SPOŁECZNE A KONFLIKT

Dużym obszarem tematycznym, który interesował nas w trakcie wywiadów było powiązanie konsultacji społecznych z konfliktami. Na etapie konceptualizacji badań postawiono pytanie o to, czy istnienie potencjalnych konfliktów ma wpływ na podejmowanie decyzji o prowadzeniu konsultacji społecznych, z drugiej zaś strony na formy i przebieg tych konsultacji. Trudność w odpowiedzi na te pytania stanowiła przede wszystkim ograniczona liczba konsultacji społecznych, które prowadzili lub obserwowali nasi rozmówcy. Część naszych rozmówców zauważyła, że konflikt rodzi się przede wszystkim wtedy, gdy nie pyta się mieszkańców o zdanie. Z drugiej strony można odnieść wrażenie, że prowadzenie konsultacji stanowi niekiedy formę zabezpieczenia na wypadek niezadowolenia społecznego na późniejszych etapach inwestycji czy projektu.

Myślę, że mniej więcej dwie trzecie to jest rzeczywiście potrzeba, że spróbujemy zobaczyć jak to, rzućmy granat i czy będzie huk, a jedna trzecia no zrobmy tam, bo trzeba, w zasadzie to może i nie trzeba, nie ma specjalnej potrzeby, ale żeby nikt się nie przytrzymał, że coś poszło sobie tak bez wiedzy mieszkańców, to zapytajmy się o zdanie, ale najlepiej żeby tam nikt nie odpowiedział i żeby był święty spokój, żebyśmy mogli przejść do kolejnego etapu procedury.

Rozmówcy krytycznie wypowiadali się o planach prowadzenia konsultacji społecznych przy konfliktach długotrwałych i rozwiniętych. Wspomniano również o trudnościach związanych z niezrozumieniem istoty (w tym celu i zasad) konsultacji społecznych wśród niektórych radnych oraz niekiedy też wśród przedstawicieli zarządu dzielnicy. To niezrozumienie dotyczy przede wszystkim kwestii tego, że konsultacje powinny być prowadzone przed podjęciem decyzji, a w praktyce bywają inicjowane na etapach późniejszych.

Jeśli chodzi o potencjalne obszary konsultacji, niektórzy rozmówcy dostrzegali przestrzeń do prowadzenia dialogu w obszarze zagospodarowania przestrzennego, przy czym motywacją było tu pozyskanie wiedzy na temat możliwości negocjowania akceptacji społecznej dla wydawanych decyzji. Jednocześnie podkreślano, że jeśli chodzi o sprawy podlegające decyzjom administracyjnym (np. wydawanie decyzji o warunkach zabudowy) to pola do konsultacji zdecydowanie nie ma.

Przy wydawaniu publicznych pieniędzy, przy realizacji inwestycji jak najbardziej, w planowaniu jak najbardziej, w administracji [decyzjach administracyjnych – przyp. bad.] do widzenia, do sądu.

IV.1.8. BARIERY DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Z analizy wywiadów z urzędnikami wyłania się kilka barier, które wpływają na ograniczoną liczbę prowadzonych konsultacji społecznych. Można wśród nich wymienić m.in.:

- niskie zdaniem urzędników zainteresowanie mieszkańców,
- koszty prowadzenia konsultacji (przede wszystkim wkład pracy, finanse),
- oczekiwanie przez mieszkańców szybkich efektów decyzji poddawanych konsultacjom, co często jest niemożliwe do spełnienia, bowiem inwestycje czy procesy są rozłożone w czasie.

IV.1.9. POTRZEBY W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KONFLIKTAMI TOWARZYSZĄCYMI PARTYCYPACJI

W odpowiedzi na pytanie o to, co mogłoby pomóc, aby lepiej radzić sobie z konfliktami, urzędnicy wymieniali w szczególności:

- szkolenia z zakresu technik i form komunikacji (zarówno wewnątrz urzędu, jak i w kontaktach z mieszkańcami),
- szkolenia z zakresu rozwiązywania konfliktów,
- szkolenia z zakresu radzenia sobie ze stresem.

Jako potencjalnie korzystne wymieniano też:

- wsparcie ekspertów zewnętrznych z zakresu komunikacji i rozwiązywania konfliktów,
- powoływanie zespołów interdyscyplinarnych.

IV.1.10. KORZYSTANIE Z METOD ADR I WSPARCIA ZEWNĘTRZNYCH EKSPERTÓW

Nieliczni z naszych rozmówców posiadali faktyczne doświadczenie w korzystaniu ze wsparcia mediatorów w zakresie rozwiązywania konfliktów, tym niemniej wiele osób dostrzegało potencjalne korzyści z tego płynące. Po pierwsze mówiono wprost o tym, że urzędnicy – w przeciwieństwie do mediatorów – są niejednokrotnie postrzegani jak osoby uwikłane w lokalne układy lub w sytuacji konfliktu automatycznie sytuowani po określonej stronie „barykady”, co utrudnia im podejmowanie działań zmierzających do rozwiązania sporu, gdyż ich głos jest z zasady kwestionowany, zaś istotne problemy nie są ujawniane.

Mediacje, no wie pani, to jest taka sytuacja, że kiedy dojdzie do polaryzacji stron, to my prawie zawsze jesteśmy odbierani jako przeciwnicy. Te same argumenty, które my mówimy, jeżeli powie osoba nie związana z urzędem, właśnie mediator, to są przez wszystkie strony, one są odbierane jako pewne wartości, na których musimy oprzeć nasze rozmowy. Natomiast jak my o tych samych rzeczach mówimy, to druga strona odbiera je jako obronę ścisłą swoich stanowisk i koniec, i jakby nie dopuszcza do siebie myśli, że bez względu na przebieg tych rozmów, pewne zasady i tak i tak będą obowiązywały, bo wynikają z przepisów i tego się nie zmienia. Ale to już jest no jakiś tam etap sporu,

przy którym następuje silna polaryzacja, ale ona występuje. Bo to nie zawsze jest tak, że my o konflikcie wiemy [wcześniej], no czasami się dowiadujemy, kiedy on już jest właśnie spolaryzowany.

Drugą potencjalną korzyścią, jaką dostrzegano z włączania mediatorów w spory z udziałem urzędu był czas, który mogą oni poświęcić na rozmowy (w przeciwieństwie do urzędników, których pochłania wykonywanie bieżących zadań), a także dystans emocjonalny do omawianych spraw. Dodać warto, że mediacja jest postrzegana jako metoda, do której można odwoływać się w sytuacjach najtrudniejszych, gdy strony się „okopały” na stanowiskach i gdy „nic nie da się już zrobić”, choć ugruntowując kulturę dobrej współpracy z mieszkańcami, warto rekomendować raczej szybkie reagowanie wobec ujawniającego się konfliktu. Zdaniem niektórych, mediacja pozwoliłaby skrócić czas rozwiązywania sporów i pozwoliła uniknąć części spraw sądowych.

Jeśli chodzi o przykłady faktycznie przeprowadzonych mediacji, kilku rozmówców wspomniało o konflikcie dotyczącym lokalizacji skate parku przy szkole, który przeszkadzał okolicznym mieszkańcom. Ze względu na trudny i emocjonalny charakter tego sporu zdecydowano się na wsparcie niezależnej osoby trzeciej, profesjonalnego mediatora. W wyniku rozmów z udziałem przedstawiciela zarządu dzielnicy, dyrekcji szkoły, mieszkańców oraz mediatora udało się zawrzeć porozumienie, które jest podawane jako przykład skuteczności metod ADR. Co istotne, w wielu sprawach przedstawiciele zarządu dzielnicy przyjmują na siebie rolę quasi-mediatorów i podejmują rozmowy ze skonfliktowanymi stronami, oni również podejmują ostateczne decyzje dotyczące ewentualnego zatrudnienia mediatorów zewnętrznych.

Niektórzy urzędnicy w wywiadach różnicowali zasadność prowadzenia mediacji biorąc pod uwagę liczbę osób zaangażowanych w konflikt. Wiązało się to z troską o wydawanie publicznych pieniędzy na prywatne konflikty sąsiedzkie, które – choć niekiedy również dla urzędu uciążliwe – powinny pozostawać w gestii konkretnych osób. W przypadku szerszych konfliktów społecznych ta zasadność była dostrzegana częściej – m.in. w zakresie planowania przestrzennego czy budowy dróg (również w sytuacji wywłaszczeń) lub wejścia w teren cudzej nieruchomości dla wykonania robót budowlanych. Wśród korzyści z mediacji urzędnicy wymieniali możliwość prowadzenia skutecznych działań po zawarciu porozumienia, zamiast odpowiadania na kolejne zaskarżenia wydawanych decyzji. Co ciekawe, jako alternatywę dla mediacji postrzegano niekiedy rozprawy administracyjne (w konkretnych sytuacjach decyzyjnych określonych prawem), gdzie urzędnicy postrzegają swoją rolę jako quasi-mediatorów lub arbitrów.

Łatwiej jest szukać porozumienia niż odpychać od siebie, bo to rykoszetem wróci, i ja wolę raz wydać decyzję zdecydowanie niż wydawać ją pięć razy.

IV.1.11 PODSUMOWANIE WNIOSKÓW Z WYWIADÓW W DZIELNICY MOKOTÓW

Z wywiadów rysuje się obraz dzielnicy, której specyfika polega w dużej mierze na tym, że jest to obszar rozległy terytorialnie i złożony pod względem struktury i zasobów (m.in. tereny, gdzie

występują istotne braki infrastruktury oraz tereny, gdzie są prowadzone liczne nowe inwestycje). Jako główne obszary konfliktów wskazano planowanie przestrzenne, braki infrastruktury, kwestie związane z oświatą oraz lokalizację obiektów sportowych i pomocowych. Na terenie dzielnicy jest dużo terenów tzw. po-dekretowych, do których istnieją roszczenia i związane z tym konflikty. Szczególnie dużo trudności napotyka uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, występuje również sporo konfliktów społecznych w oświacie, szczególnie pomiędzy dyrekcjami szkół a rodzicami wokół sposobów zarządzania placówkami, a także wzajemnej komunikacji.

Z analizy wywiadów wynika, że w ramach urzędu nie jest prowadzona żadna systematyczna diagnoza konfliktów społecznych, brakuje również uważności urzędników na potencjalne konflikty będące efektem działań administracji. Z drugiej strony jednak, urzędnicy niekiedy przewidują napięcia i starają się je minimalizować, najczęściej poprzez podejmowanie rozmów z mieszkańcami. Jest to istotne w kontekście tego, że jako kluczowe źródło napięć wskazywano często niedostateczny przepływ informacji ze strony urzędu (lub informację przekazaną dopiero na etapie eskalacji sporu), a także niewystarczającą wiedzę mieszkańców dotyczącą istniejących uwarunkowań formalno-prawnych czy kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

W sytuacji ujawnienia się konfliktów z udziałem mieszkańców, brakuje systematycznego podejścia do zarządzania nimi, zaś działania są podejmowane najczęściej ad hoc. W sytuacjach konfliktowych urzędnikom towarzyszy często obawa związana z odpowiedzialnością zarówno prawną, jak i społeczną związaną z niekorzystnym rozstrzygnięciem danej sprawy. Konflikt bywa zatem postrzegany jako zagrożenie, co prowadzić może do działań unikowych. Zdaniem urzędników, konieczność działania administracji w ścisłej zgodności z przepisami prawa w wielu przypadkach ogranicza pole do dialogu i rozwiązywania konfliktów, zaś poszukiwanie rozwiązań innych niż utarte ścieżki działania jest postrzegane jako ryzykowne. Z drugiej strony, obserwowano zmiany w zakresie podejścia do konfliktów w ramach urzędu polegające na stopniowym wychodzeniu urzędników do mieszkańców i nawiązywaniu bezpośrednich kontaktów. Urzędnicy wskazywali przy tym na trudność wynikającą ze zderzenia argumentów opartych na przepisach prawa z emocjami mieszkańców.

Urzędnicy dostrzegali potencjalne zalety włączania profesjonalnych osób trzecich do rozwiązywania konfliktów społecznych (mediatorów). Po pierwsze mówiono o tym, że urzędnicy – w przeciwieństwie do mediatorów – są niejednokrotnie postrzegani jak osoby uwikłane w lokalne układy lub w sytuacji konfliktu automatycznie sytuowani po określonej stronie „barykady”, co utrudnia im podejmowanie działań zmierzających do rozwiązania sporu. Drugą potencjalną korzyścią, jaką dostrzegano z włączania mediatorów w spory z udziałem urzędu był czas, który mogą oni poświęcić na rozmowy (w przeciwieństwie do urzędników, których pochłania wykonywanie bieżących zadań), a także dystans emocjonalny do omawianych spraw.

Z analizy wywiadów z urzędnikami wyłania się kilka barier, które wpływają na ograniczoną liczbę prowadzonych konsultacji społecznych. Należy przy tym zaznaczyć, że w dużej mierze są to bariery wynikające z postrzegania, a niekoniecznie realnie istniejące przeszkody. Można wśród nich wymienić m.in.:

- niskie zdaniem urzędników zainteresowanie mieszkańców,
- koszty prowadzenia konsultacji (przede wszystkim wkład pracy, finanse),
- oczekiwanie przez mieszkańców szybkich efektów decyzji poddawanych konsultacjom, co często jest niemożliwe do spełnienia, bowiem inwestycje czy procesy są rozłożone w czasie.

Jeśli chodzi o konflikty wewnątrz urzędu, to zarysowały się tu dwa obszary. Po pierwsze nieporozumienia i trudności komunikacyjne w ramach administracji dzielnicowej, najczęściej pomiędzy różnymi wydziałami lub osobami na różnych szczeblach hierarchii urzędniczej (wskazywano tu na brak poczucia współodpowiedzialności oraz brak przepływu informacji jako istotne problemy). Po drugie spory na linii urząd dzielnicy – urząd miasta (szczególnie wokół podziału kompetencji).

W odpowiedzi na pytanie o to, co mogłoby pomóc, aby lepiej radzić sobie z konfliktami, urzędnicy wymieniali w szczególności:

- szkolenia z zakresu technik i form komunikacji (zarówno wewnątrz urzędu, jak i w kontaktach z mieszkańcami),
- szkolenia z zakresu rozwiązywania konfliktów,
- szkolenia z zakresu radzenia sobie ze stresem.

Jako potencjalnie korzystne wymieniano też:

- wsparcie ekspertów zewnętrznych z zakresu komunikacji i rozwiązywania konfliktów,
- powoływanie zespołów interdyscyplinarnych.

IV.2. URSYNÓW: WNIOSKI Z WYWIADÓW INDYWIDUALNYCH Z URZĘDNIKAMI

Na wstępie analizy wywiadów prowadzonych w dzielnicy Ursynów trzeba zaznaczyć, że na kilka miesięcy przed rozpoczęciem działań projektowych w dzielnicy rozpoczął urzędowanie nowy zarząd, przy czym jego wybór był poprzedzony dość intensywnymi sporami politycznymi. Kolejnym istotnym uwarunkowaniem był fakt, że Ursynów w okresie prowadzenia diagnozy nie miał powołanego koordynatora ds. konsultacji społecznych, zaś w trakcie trwania badań nastąpiły dodatkowo znaczące zmiany personalne w Wydziale Promocji odpowiedzialnym za prowadzenie konsultacji – z pracy odszedł naczelnik wydziału oraz koordynator ds. budżetu partycypacyjnego, na ich miejsce zaś nie zostały wówczas powołane nowe osoby²⁵. Zmiany te wpływają istotnie na kontekst pozyskiwania materiału badawczego w dzielnicy.

IV.2.1. GŁÓWNE OBSZARY KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH W DZIELNICY

²⁵ Sytuacja uległa obecnie zmianie, zwracamy jednak uwagę na stan w okresie prowadzenia badań, gdyż wpływał on na opinie badanych w tym czasie.

W trakcie wywiadów rozmówcy dostrzegali dość dużą aktywność mieszkańców dzielnicy, jeśli chodzi o obronę lokalnych interesów, a także świadomość własnych potrzeb i oczekiwań oraz możliwych formalnych dróg ich realizacji. Wśród obszarów, w których pojawiają się konflikty społeczne wymieniano:

- zagospodarowanie zieleni (szczególnie osiedlowych skwerów) – z jednej strony ujawniają się tu różnice interesów mieszkańców, a w niektórych sytuacjach również brak zrozumienia uwarunkowań zewnętrznych (prawnych, czy przyrodniczych), z drugiej strony istnieją tereny do których są roszczenia po-dekretowe, gdzie inwestycje miejskie są co do zasady ograniczane.
- zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów.
- konieczność likwidacji targowiska w związku z budową południowej obwodnicy miasta - przeniesienie tzw. bazaru na Dołku – z jednej strony protesty kupców, którzy żądają utrzymania miejsca handlu, z drugiej strony protesty mieszkańców sąsiadujących z nowymi proponowanymi lokalizacjami.
- kontrowersje wokół nielegalnego handlu ulicznego (konflikt między osobami handlującymi legalnie i nielegalnie).
- sprzedaż napojów alkoholowych (skargi mieszkańców na działalność sklepów monopolowych).
- konflikty wokół sposobu gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym (w tym negocjacje ze spółdzielniami mieszkaniowymi). W tego typu konfliktach urzędnicy spotykają się niekiedy z bezpośrednimi atakami personalnymi ze strony sfrustrowanych mieszkańców:
Jesteśmy też narażeni właśnie na jakąś agresję, no na razie jest to agresja słowna, natomiast wiadomo, że ma to odbicie też i takie można powiedzieć pseudo szykanowanie w mediach. Jest teraz dostęp do wszelkich portali społecznościowych i do prasy lokalnej, i gdzieś tak czujemy, że patrzy nam się bardzo na ręce. Oczywiście nic do ukrycia nie mamy, natomiast ta kontrola taka społeczna, czuć ją, czuć taki, że tak powiem, oddech na plecach, czy te lokale są przydzielane słusznie, komu, kto ile czeka.
- rozbudowa galerii Kabaty (protesty okolicznych mieszkańców).
- kontrowersje wokół pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego, gdzie zwycięski projekt wykorzystał całą pulę środków finansowych, co wywołało wzburzenie mieszkańców wyrażane przede wszystkim na portalach społecznościowych.
- lokalizacja skate parku oraz zasad zachowania w tej przestrzeni²⁶ – według relacji jednego z rozmówców w tym konflikcie poprzedni zarząd dzielnicy przeprowadził quasi-mediacje, zawarto porozumienie, po wyborach jednak sprawa nie została sfinalizowana.

²⁶ Jest to inny przypadek niż ten wskazany w dzielnicy Mokotów.

- trasy komunikacji miejskiej (hałas generowany przez nocny autobus) – w tej sytuacji nie udało się doprowadzić do porozumienia, gdyż porównywalna liczba mieszkańców preferowała wzajemnie sprzeczne rozwiązania.
- budowa infrastruktury drogowej – tu urzędnicy deklarują podejmowanie prób rozmowy z mieszkańcami, perswazji i negocjowania porozumień. Jednocześnie zwracają uwagę, że mieszkańcy powinni być odpowiednio wcześniej informowani o czekających ich utrudnieniach w związku z pracami inwestycyjnymi.
- realizacja obiektów kubaturowych (inwestycje powodujące uciążliwości sąsiedzkie).
- konflikty w obszarze oświaty (szczególnie konflikty na linii rodzice – dyrekcja), w które urząd jest angażowany zazwyczaj na etapie silnej eskalacji, gdy społeczność szkolna nie jest w stanie rozwiązać sprawy we własnym zakresie:

Mediacje moim zdaniem są pożądane na pierwszym etapie konfliktu, tylko jest pytanie, czy właśnie na pierwszym etapie konfliktu my w ogóle jesteśmy informowani o konflikcie. Bo to jest trochę tak, że jesteśmy informowani o konflikcie na etapie jego rozwoju, czyli w kolejnej fazie, prawda. My nie mamy jakichś instalacji ostrzegających przed konfliktami placówek oświatowych. Dowiadujemy się tak naprawdę o skali tego konfliktu, kiedy on już jest w drugiej fazie, w fazie w której on wyszedł już z tej placówki i teraz strona słabsza, którą jest rada rodziców, próbuje uruchomić wszystkie możliwe instytucje, czyli prasę lokalną, prasę centralną, telewizję, organ prowadzący, kuratorium, prezydenta Warszawy, próba uruchomienia wszystkich jakby potencjalnych aliantów, którzy mogliby wesprzeć tą słabszą stronę, czyli radę rodziców w konflikcie z tą mocniejszą stroną, czyli dyrektorem placówki. No i wtedy my już jesteśmy jednym z tych elementów, który może coś zrobić.

- konflikty wokół użytkowania obiektów sportowych (ograniczone możliwości korzystania z boisk szkolnych).
- w kategoriach konfliktu są niekiedy również postrzegane skargi mieszkańców na działalność urzędu.

Według urzędników zdecydowana większość inwestycji czy decyzji jest źródłem konfliktu, jeśli interesy mieszkańców związane z tą inwestycją się różnią (a tak zazwyczaj się dzieje). W związku z naturalnymi różnicami preferencji, zdaniem niektórych, konsultacje nie będą skuteczne w drobnych sprawach dotyczących codziennego życia mieszkańców (takich jak np. lokalizacja obiektów małej architektury), zaś w takich kwestiach urząd powinien podejmować bardziej arbitralne decyzje, a konsultować ewentualnie w sprawach większej wagi:

Jedna jest zasada ogólnie: co się nie robi, to jest konflikt społeczny. Bo czy stawiamy ławki, to najpierw przychodzą ludzie i mówią „postawcie ławki, bo nie mają gdzie staruszkowie siedzieć”, a drudzy przychodzą i mówią „nie stawiajcie ławek, bo jak postawicie, to zaraz pijaki będą siedzieć”. I na tej zasadzie praktycznie każdą rzecz, którą my realizujemy, no prawie, no przesadzam oczywiście, ale zawsze uruchamia się strona przeciwna.

Każda inwestycja oznacza konflikt, ja w ogóle uważam, że każda decyzja tak naprawdę oznacza konflikt, że konflikt jest odwrotną stroną medalu. Po prostu podejmując decyzję, uruchamiam konflikt; nie podejmując, nie uruchamiam konfliktu.

V.2.2. NAJWAŻNIEJSI UCZESTNICY KONFLIKTÓW I ICH ROLA

Z analizy wywiadów wyłania się kilka grup uczestników konfliktów społecznych w dzielnicy:

- Mieszkańcy

W wywiadach pojawiła się opinia, że mieszkańcy Ursynowa są świadomi swoich praw i oczekują szerokiego prowadzenia konsultacji społecznych. Zauważano jednak również, że postawy i cechy mieszkańców są zróżnicowane w zależności od zamieszkiwanego obszaru dzielnicy. Rezydenci Kabat na przykład, oczekujący w swojej okolicy ciszy i spokoju, podejmują w ostatnim czasie działania przeciwko planom budowy ulicy Nowokabackiej, czy rozbudowy Tesco. Zielony Ursynów z kolei to tereny bardziej „wiejskie”, gdzie urzędnicy lub radni powinni iść „w teren”, aby nawiązać bezpośredni kontakt z przedstawicielami społeczności lokalnej.

Część mieszkańców Ursynowa tworzy fora internetowe, na których rozwija się aktywność społeczna – np. grupa Obywatele Ursynowa, która w toku swoich prac doprowadziła do organizacji realnych spotkań dyskusyjnych z udziałem władz dzielnicy.

- Radni

Ich rola była oceniana ambiwalentnie. W opinii rozmówców przyjmują oni niekiedy rolę pośredników między mieszkańcami a urzędnikami, przy czym to pośrednictwo może działać i przynosić pozytywne efekty obydwu stronom, zdarza się jednak również, że radni działają z pobudek politycznych, co w opinii urzędników zwykle utrudnia pracę, szczególnie w sytuacji gdy radni chcą realizować potrzeby mieszkańców, a istniejące przepisy prawne ograniczają możliwe działania urzędu.

[Radni] zazwyczaj stają po stronie oczywiście mieszkańców danego okręgu z którego później będą startować, więc zazwyczaj stają po stronie mieszkańców, no i możliwymi narzędziami naciskają i na zarząd i na dzielnicę, żeby coś zrobiła po myśli mieszkańców. Więc jeżeli urząd w ramach obowiązujących przepisów prawa może coś zrobić, no to to jest wtedy sytuacja prosta, ale jeżeli urząd czegoś nie może zrobić, a radni naciskają, no to wtedy jest problem i jest konflikt urzędników z radnymi, bo nie dociera do nich, że czegoś się nie da zrobić. Po prostu ich celem jest to, żeby zrealizować potrzeby mieszkańców, przyszłych wyborców, no, tutaj się rodzi konflikt taki.

- Organizacje pozarządowe

Rozmówcy wspominali tu przede wszystkim o organizacjach ekologicznych, które aktywizują się przy okazji wycinki drzew (szczególnie w okolicach otuliny Lasu Kabackiego), jak również m.in. ochrony ptaków przed negatywnymi skutkami prowadzonych inwestycji (np. remontowych). Wspominano też, że część organizacji ma ambicje polityczne.

- Forum Ursynowskich Rad Rodziców – „społeczna, niezależna i samorządna reprezentacja rodziców i opiekunów prawnych uczniów publicznych szkół i przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest – Dzielnica Ursynów”²⁷. Jest to organizacja aktywna w przypadku konfliktów w oświacie.

Ponadto, w przypadku konfliktów oświatowych rozmówcy dostrzegali szczególnie wiele grup uczestników, co wynika ze specyfiki środowiska szkolnego:

Bardzo dużo, niestety bardzo dużo jest konfliktów w tym obszarze, ponieważ jest to też, wydaje mi się, że to wynika też z liczby osób, które uczestniczą w całym procesie można powiedzieć, czy są uwikłani w system oświatowy, bo to są nauczyciele, dzieci, ich rodzice, często dziadkowie, którzy też jeszcze mają własny pogląd czasami różniący się od poglądu rodziców, no i kadra zarządzająca, a także wymagania osób, które nadzorują szkoły i też mają swoje oczekiwania, co do funkcjonowania szkoły. W związku z tym tych podmiotów jest bardzo wiele.

IV.2.3. DIAGNOZA KONFLIKTÓW (W TYM SYGNAŁY ICH UJAWNIAŃ)

Z analizy wywiadów można wysnuć wniosek, że w dzielnicy nie jest prowadzona żadna systematyczna diagnoza konfliktów. Część rozmówców twierdziła, że urzędnicy – bazując na swoich doświadczeniach zawodowych – mają wiedzę na temat potencjalnych źródeł i obszarów konfliktu. Niekiedy są również prowadzone sondy wśród mieszkańców dotyczące ich preferencji co do niewielkich lokalnych inicjatyw. Nie zmienia to jednak faktu, że reakcja na konflikty ma zazwyczaj charakter doraźny, nie będący elementem bardziej długofalowej strategii.

No raczej nie ma (w dzielnicy monitorowania konfliktów z mieszkańcami), raczej nie ma, nie wiem, czy to wynika z tego, że jest na tyle dużo bieżącej pracy, że nie ma tak naprawdę czasu i zasobu ludzkiego, żeby się tym zająć, żeby wyprzedzać rzeczywistość, czy po prostu nie ma takiego myślenia, takiego w przyszłość.

IV.2.4. WSPÓŁPRACA I KONFLIKTY WEWNĄTRZ URZĘDU

Na podstawie rozmów z urzędnikami można odnieść wrażenie, że w dzielnicy Ursynów istnieje wiele trudności i konfliktów wewnątrz urzędu. Rozmówcy wspominali szczególnie o napięciach wokół kompetencji wydziałów (również spory wokół tego, kto powinien wykonywać określone zadania), różnicach w interpretacji przepisów prawnych, czy braku współpracy i współdziałania, a także niejasnej polityce personalnej. Pojawiła się również kwestia napięć pomiędzy urzędnikami merytorycznymi a władzami dzielnicy, w tym kwestia ograniczania niektórych działań urzędników przez władze.

²⁷ <https://m.facebook.com/ForumUrsynowskichRadRodzicow?v=info>

Jeśli chodzi o współpracę z jednostkami miasta, to pojawiły się opinie sugerujące, że przepisy wewnętrzne miasta są tworzone w taki sposób, aby biura trzymały pieczę i kontrolowały dzielnice, co powoduje opór tych ostatnich. Urzędnicy dzielnicowi ogólnie pozycjonują siebie bliżej mieszkańców – w przeciwieństwie do administracji na szczeblu miejskim.

IV.2.5. SPOSOBY ZARZĄDZANIA ISTNIEJĄCYMI KONFLIKTAMI

Z wywiadów wynika, że podstawowym sposobem działania w sytuacjach konfliktu jest odwoływanie się ściśle do litery prawa:

Kwestia absolutnie podstawowa to jest litera prawa, czyli nie działamy na zasadzie oceny kto ma więcej racji i wybieranie strony, która jest głośniejsza, czy przeważa, tylko patrzymy na to rzeczywiście, gdzie, kto jest w prawie, kto ma rację z punktu widzenia przepisów prawa.

Podjęcie przez urzędników działań zmierzających do rozwiązania konfliktu, takich jak na przykład spotkania z mieszkańcami, wymaga wiedzy i akceptacji władz dzielnicy. Ponadto, rozwiązywanie konfliktów potrzebuje zdaniem urzędników wyraźnej delegacji dla konkretnych osób, aby nie nastąpiło rozmycie odpowiedzialności. W niektórych przypadkach prowadzone są spotkania z mieszkańcami, a niekiedy również wizje lokalne, np. zagospodarowanie terenu po byłych ogródkach działkowych, gdzie prowadzono wizje lokalne z przedstawicielami organizacji ekologicznych oraz projektantem. Innym sposobem pozyskiwania wiedzy na temat opinii mieszkańców w kontrowersyjnych sprawach są ankiety prowadzone np. w szkołach, dotyczące funkcjonowania placówki.

Spotkania z mieszkańcami ujawniają niekiedy wyraźny podział opinii, co sprawia, że rozwiązanie problemu zgodnie z interesem ogółu jest niemożliwe. W takich sytuacjach urząd zarówno poprzez swoje działania, jak i brak działań, może okazać się realizatorem interesów jednej ze stron.

Przypominam sobie konflikt (...) otóż mieliśmy wybudować miejsca parkingowe w ulicy, która jest wąska i żeśmy nawet się już do tego przygotowali, później pan burmistrz chciał zrobić spotkanie z mieszkańcami, przyszli mieszkańcy i się okazało, że połowa jest za, połowa jest przeciw.

Część rozmówców wspominała, że za czasów poprzednich władz dzielnicy praktyką było, aby sprawy trudne (skargi) czy konfliktogenne trafiały do wydziału promocji, który zajmował się również komunikacją społeczną i w takiej sytuacji organizował debaty bądź spotkania informacyjne z mieszkańcami. Działania takie były najczęściej podejmowane w reakcji na pojawienie się sporu, nie zaś jako forma prewencji konfliktu.

IV.2.6. POSTAWY URZĘDNIKÓW WOBEC KONFLIKTU

Na pytanie o postawy urzędników wobec konfliktu mówiono przede wszystkim o obawach przed bezpośrednią konfrontacją z mieszkańcami oraz atakami z ich strony. Wspominano o stresie

wynikającym z kontaktu z postawą mieszkańców postrzeganą jako agresywna i roszczeniowa, szczególnie w sytuacji, gdy spełnienie oczekiwań wydaje się z różnych względów niemożliwe.

(Konflikt) na pewno powoduje duży stres wśród urzędników., To jest coś takiego przerażającego, bo zazwyczaj, jeżeli ktoś już się z mieszkańcami zdecydował na to, żeby zasygnalizować jakąś sprawę, to są zazwyczaj mieszkańcy, którzy są bardzo roszczeniowi i czasami trudne są takie rozmowy, gdzie trzeba powiedzieć, że czegoś się nie da zrobić, albo coś się da zrobić w iluś procentach tylko. No i myślę, że najbardziej się boją właśnie tej roszczeniowości i agresji mieszkańców.

(Urzędnicy) nie do końca sobie potrafią poradzić z atakami mieszkańców, bo one często się przeradzają w ataki personalne, no co tu dużo mówić, i krótko mówiąc co poniektórzy pozwalają sobie wejść na głowę, a wie pani, że jak sobie raz pozwoli, to już tak generalnie przynajmniej co do tych osób, które na głowę wejdą, to ciężko jest zejść.

Zdaniem niektórych, łagodzeniu konfliktu może w takich sytuacjach sprzyjać postawa uprzejmej asertywności, którą urzędnicy wypracowują niejednokrotnie w toku swoich doświadczeń zawodowych:

Ja już też się nauczyłam przez parę lat, że jakąś granicę stawiam, co mogą mieszkańcy powiedzieć i w jaki sposób, bo już parę razy było tak, że po prostu powiedziałam wprost po atakach na moich pracowników, przy których ja byłam, że w ten sposób to dyskutować nie będziemy, bo to nie jest dyskusja i jeżeli tak mają wyglądać te spotkania, no to jakby po pierwsze tu nic nie wypracujemy, po drugie ja nie życzę sobie, żeby obrażali moich pracowników. W związku z tym no te dyskusje jakby się trochę złagodziły i przeniosły już na bardziej bym powiedziała takie tory merytoryczne.

Obawy urzędników w sytuacji konfliktu wiążą się również z niepewnością co do możliwych skutków tej sytuacji, ryzyka jej eskalacji, a także konsekwencji, jakie mogą zostać wobec nich wyciągnięte, ze względu na podejmowane przez nich decyzje i działania. Konflikt jest zatem postrzegany jako zagrożenie, mniej jest natomiast myślenia o pozytywnym potencjale konfliktu.

W ogóle zawsze, każdy konflikt rodzi taki jak gdyby strach, bo nie wiadomo jak się zakończy, co będzie z tego konfliktu, co wyniknie, jaka jest skala eskalacji, jakie są roszczenia. No zawsze konflikt to jest coś takiego mało sympatycznego. (...) Konflikt to jest coś takiego, jakaś materia trudna, ciężka, z którą nie wiadomo zawsze jak sobie poradzić, co tu zrobić, no i wszyscy raczej starają się unikać tych konfliktów, taka jest prawda.

IV.2.7. KONSULTACJE SPOŁECZNE A KONFLIKT

Z wywiadów wynika, że konsultacji społecznych prowadzonych ściśle według zasad określonych w przepisach prawa miejscowego jest na Ursynowie niewiele. Prowadzone są natomiast mniej lub bardziej formalne spotkania i sondy dotyczące kwestii przede wszystkim infrastrukturalnych (np. stojaki rowerowe). Takie sondy są niekiedy sposobem obejścia procedury prowadzenia konsultacji

społecznych, która jest postrzegana jako czasochłonna i pracochłonna, przy czym nie wskazuje jednoznacznie, jakie sprawy powinny jej podlegać.

Niektórzy rozmówcy dostrzegali ponadto przykłady błędów popełnianych wokół procesów konsultacyjnych, które mogą powodować rozczarowanie i zniechęcać mieszkańców do udziału w kolejnych działaniach tego typu – np. brak informacji zwrotnej dla mieszkańców po zakończeniu konsultacji (tzw. Park Cichociemnych), czy brak jasnych ram konsultacji (brak punktu odniesienia dla pomysłów i propozycji mieszkańców poprzez brak informacji na temat istniejących ograniczeń prawnych).

IV.2.8. BARIERY DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Z wypowiedzi urzędników rysuje się kilka wyraźnych barier prowadzenia dialogu obywatelskiego w dzielnicy. Po pierwsze jest to niechęć do wychodzenia poza ścisłe ramy prawne kodeksu postępowania administracyjnego i do prowadzenia dodatkowych działań nie wskazanych wprost w przepisach. Wiąże się to tym, że urzędnicy za niedopełnienie obowiązków przewidzianych prawem ponoszą konsekwencje, w przeciwieństwie do konsultacji, których nie przeprowadzenie nie pociąga za sobą jakichkolwiek negatywnych skutków służbowych. Drugą barierą, która wyraźnie pojawiała się w wypowiedziach badanych, był brak czasu, środków oraz niewystarczająca liczba pracowników, których można oddelegować do zadań konsultacyjnych. W takiej sytuacji z punktu widzenia urzędników istotną kwestią wydaje się adekwatny wybór kwestii do konsultacji:

Jeżeli pani popełni błąd, odstępstwo od kodeksu administracyjnego, to pani się naraża na odpowiedzialność, a jak pani czegoś nie skonsultuje z jakąś osobą, to pani się na nic nie naraża po prostu, tylko mu się może coś nie podobać, ale nie ma mocy prawnej takie działanie.

Kolejnym wyzwaniem bywa zaangażowanie mieszkańców w procesy konsultacyjne oraz dotarcie z informacją do zróżnicowanych grup odbiorców. Rozmówcy zauważali też, że niekiedy działania o podłożu politycznym utrudniają dialog obywatelski, przy czym szczególnie okres przedwyborczy jest czasem, gdy prowadzenie rzetelnych konsultacji napotyka na bariery.

IV.2.9. POTRZEBY W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KONFLIKTAMI TOWARZYSZĄCYMI PARTYCYPACJI

Wśród potrzeb, które urzędnicy dostrzegali w zakresie zarządzania konfliktami wokół partycypacji w dzielnicy, ale również zarządzania konfliktami szerzej, były przede wszystkim działania edukacyjne z zakresu komunikacji, w tym również efektywnej wymiany informacji pomiędzy pracownikami i wydziałami oraz wspólnego generowania rozwiązań (np. w formie burzy mózgów), a także radzenia sobie ze stresem. Wspominano o tym, że zarządzanie konfliktami jest utrudnione ze względu na rotacyjność pracowników, padł również pomysł wprowadzenia cyklicznych spotkań osób z różnych wydziałów czy komórek merytorycznych urzędu w celu wymiany informacji, doświadczeń i pomysłów.

IV.2.10. KORZYSTANIE Z METOD ADR I WSPARCIA ZEWNĘTRZNYCH EKSPERTÓW

Z wywiadów wynika, że w ramach urzędu dzielnicy jedynie sporadycznie korzysta się ze wsparcia moderatorów (głównie wtedy, gdy ich obecność jest wymagana – i organizowana – w procesach dialogu nadzorowanych przez CKS). Dotychczasowe doświadczenia są jednak oceniane pozytywnie. Rozmówcy nie podali natomiast żadnego przykładu faktycznego zastosowania mediacji. Wśród spraw, gdzie potencjalnie można byłoby tę procedurę wykorzystać, wymieniano kwestie udostępniania boisk szkolnych dla mieszkańców poza godzinami pracy szkoły (mediacje pomiędzy przedstawicielami urzędu, dyrektorami szkół i mieszkańcami) oraz sprawy z zakresu oświaty.

Inne metody bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami i rozwiązywania problemów stosowane w dzielnicy, wymieniane przez rozmówców, to: zakładka *Zapytaj Burmistrza* na stronie internetowej dzielnicy oraz Forum Rad Rodziców – organizacja powołana do wsparcia przy rozwiązywaniu konfliktów w oświacie.

Wśród potencjalnych korzyści, jakie urzędnicy dostrzegali z zastosowania mediacji, wymieniano bardziej pozytywny stosunek mieszkańców do osoby z zewnątrz (mediatora) niż do negatywnie postrzeganych przedstawicieli administracji:

Myślę, że łatwiej się rozmawia mieszkańcom z osobą, która nie jest z urzędu, bo takie mam czasami wrażenie, że mieszkańcy rozmawiając z urzędnikiem wychodzą z założenia, że oni sobie pogadają, a i tak głupi urzędnik zrobi po swojemu.

IV.2.11. URSYNÓW: WNIOSKI ZE ZOGNISKOWANEGO WYWIADU GRUPOWEGO – Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I RADNYCH

Uczestnicy wywiadu grupowego (przedstawiciele organizacji pozarządowych i radnych) zwracali uwagę na specyfikę Ursynowa, polegającą na istnieniu dużej liczby silnych spółdzielni mieszkaniowych. Mówiono również o zróżnicowaniu mieszkańców dzielnicy: z jednej strony na przykład mieszkańcy Kabat, osoby napływowe i zwykle zamożne, angażujące się w ograniczonym stopniu w działania społeczne czy konsultacyjne, z drugiej zaś mieszkańcy Ursynowa wysokiego czy tzw. Zielonego Ursynowa, bardziej w dzielnicy zakorzenieni, którzy mają często więcej niezaspokojonych potrzeb i przychodzą do urzędu oczekując ich realizacji.

Jeśli chodzi o obszary konfliktów społecznych to w dużej mierze pokrywały się one z tymi wskazanymi przez urzędników, wymieniano tu:

- konflikty z udziałem spółdzielni mieszkaniowych (m.in. sprawy dotyczące gruntów).
- likwidacja bazaru na Dołku (powstanie stowarzyszenia mieszkańców protestujących przeciwko planom przeniesienia targowiska w ich sąsiedztwo).
- konflikty w szkołach (na temat tych konfliktów oraz możliwości ich rozwiązywania wywiązała się długa dyskusja, m.in. wokół konfliktów na linii rodzice – dyrekcja, czy wokół wygaszania klas lub całych szkół).

- rozbudowa Tesco (inwestor zastosował procedurę wysłuchania publicznego i wziął pod uwagę część postulatów mieszkańców).
- budowa drogi przelotowej z Wilanowa (Nowokabacka).
- konflikt wokół realizacji pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego (jeden projekt wyczerpał pulę środków na realizację budżetu w dzielnicy).

Rozmówcy wyrażali opinię, że urząd w sytuacjach trudnych czy konfliktowych często się wycofuje, nie angażuje się w rozwiązywanie sporu, tylko raczej szuka takiego wyjścia, żeby problem od siebie odsunąć. Krytykowano również sposób prowadzenia konsultacji, a konkretnie informowania mieszkańców o konsultacjach w sposób nieskuteczny, bez wykorzystania różnorodnych kanałów kontaktu.

W trakcie wywiadu wyraźnie podkreślano, że słabością Ursynowa jest brak koordynatora ds. konsultacji społecznych. Mówiono również o uzależnieniu dzielnicy od działań i decyzji ratusza, co postrzegano jako zjawisko niekorzystne, a także o braku myślenia perspektywicznego władz dzielnicy – jedynie w okresach kadencyjnych. Z drugiej strony wyrażano uznanie wobec urzędników średniego szczebla, którzy często posiadają wysokie kompetencje w swoich obszarach działalności. Rozmówcy wyrazili również zgodną opinię, że sposób zarządzania konfliktami jest zależny od indywidualnych cech urzędnika, nie ma zaś wyraźnego związku z zajmowanym stanowiskiem czy obszarem działalności.

Inną wskazywaną słabością dialogu obywatelskiego na Ursynowie są nie zawsze jasne powiązania radnych z przedsiębiorcami, co może generować konflikty interesów. Narzekano również na niski stopień zaangażowania organizacji pozarządowych we wspólne przedsięwzięcia i skupienie raczej na partykularnych interesach.

Jako zasób dzielnicy Ursynów wskazywano potencjał mieszkańców do działań społecznych, a także zróżnicowane – w tym również pozytywne – doświadczenia współpracy z urzędnikami, m.in. w sferze oświaty. W tym kontekście wspomniano również o zatrudnianiu mediatorów za pośrednictwem Biura Edukacji Urzędu Miasta do rozwiązywania sporów w środowisku szkolnym.

IV.2.12 PODSUMOWANIE WNIOSKÓW Z WYWIADÓW W DZIELNICY URSYNÓW

Specyfika dzielnicy, jaka rysuje się z badania, dotyczy z jednej strony istotnego potencjału społecznego mieszkańców (dużej aktywności oraz świadomości różnych dostępnych dróg realizacji swoich interesów, a także oczekiwań względem prowadzenia konsultacji), z drugiej zaś trudności wewnętrznych, w ramach urzędu. W wywiadach podkreślano aktywną rolę mieszkańców w działaniach na terenie dzielnicy (w tym również działalność w ramach mediów społecznościowych oraz forów internetowych), a także istnienie silnych spółdzielni mieszkaniowych. Z drugiej strony wskazywano na wyraźne zróżnicowanie mieszkańców, w zależności od miejsca zamieszkania w dzielnicy – np. Kabaty czy Zielony Ursynów lub tzw. Ursynów wysoki. Te odmienne grupy mają różne

zasoby i potrzeby, różny stopień zakorzenienia w dzielnicy, wymagają również zróżnicowanych kanałów kontaktu czy aktywizacji.

Wśród najważniejszych obszarów, w których pojawiają się konflikty społeczne, można wymienić:

- zagospodarowanie zieleni (w tym zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów) – w tym zakresie szczególnie aktywne są również organizacje pozarządowe
- kontrowersje wokół przeniesienia tzw. bazaru na Dołku
- budowa infrastruktury drogowej
- realizacja obiektów kubaturowych
- konflikty wokół użytkowania obiektów sportowych
- kontrowersje wokół nielegalnego handlu ulicznego oraz działalności sklepów monopolowych
- konflikty w obszarze oświaty
- kontrowersje wokół pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego

Z wywiadów wynika, że w dzielnicy nie jest prowadzona systematyczna diagnoza konfliktów, wiedza w tym zakresie jest w dużej mierze intuicyjna (lub istnienie potencjalnych konfliktów jest pomijane), niekiedy zaś urzędnicy prowadzą mniej lub bardziej zorganizowane sondy wśród mieszkańców dotyczące ich preferencji co do niewielkich lokalnych inicjatyw, przede wszystkim o charakterze infrastrukturalnym (np. stojaki rowerowe). Wydaje się, że takie niesformalizowane działania są niekiedy sposobem pozyskania opinii mieszkańców przy obejściu procedury prowadzenia konsultacji społecznych, która jest postrzegana jako czasochłonna i pracochłonna, przy czym nie wskazuje jednoznacznie, jakie sprawy powinny jej podlegać.

W sytuacji ujawnienia się konfliktu reakcja ma zazwyczaj charakter doraźny, nie będący elementem bardziej długofalowej strategii, urzędnicy wykazują jednak dbałość o działanie w oparciu ściśle o wskazania prawa. Działanie takie wiąże się z niepewnością urzędników co do możliwych negatywnych skutków podejmowanych przez nich decyzji, istnieją również obawy co do ewentualnych konsekwencji jakie mogą ich spotkać ze strony przełożonych, a z drugiej strony obawy przed konfrontacją z potencjalną agresją mieszkańców. Podobnie jak w innych dzielnicach, konflikt jest tu zatem postrzegany jako zagrożenie, zaś podjęcie działań w celu jego rozwiązania wymaga zdaniem urzędników wyraźnej delegacji.

Jako słabość dialogu obywatelskiego w dzielnicy wskazywano przede wszystkim brak skuteczności w informowaniu o konsultacjach społecznych oraz motywowaniu do udziału w nich, a także brak koordynatora ds. konsultacji. Po stronie urzędu jako bariery wskazywano brak odpowiednich zasobów (czasu, środków czy pracowników). W zebranych materiale ujawniły się ponadto szczególnie wyraźnie napięcia wewnątrz urzędu, wskazywano na negatywne skutki rotacyjności kluczowych osób odpowiedzialnych za konsultacje społeczne, rozmówcy wspominali również o napięciach wokół

kompetencji wydziałów (w tym spory wokół tego, kto powinien wykonywać określone zadania), różnicach w interpretacji przepisów prawnych, czy braku współpracy i współdziałania, a także niejasnej polityce personalnej, czy upolitycznieniu działań. Pojawiła się również kwestia napięć pomiędzy urzędnikami merytorycznymi a władzami dzielnicy, a także napięć na linii Urząd Dzielnicy – Urząd Miasta.

Wśród zdiagnozowanych potrzeb, których zaspokojenie mogłoby wesprzeć konstruktywne działania z zakresu zarządzania konfliktami wokół partycypacji w dzielnicy można wymienić przede wszystkim działania edukacyjne z zakresu komunikacji, w tym również efektywnej wymiany informacji pomiędzy pracownikami i wydziałami w ramach urzędu oraz wspólnego generowania rozwiązań (np. w formie burzy mózgów), a także radzenia sobie ze stresem wśród urzędników.

IV.3 WAWER: WNIOSKI Z WYWIADÓW INDYWIDUALNYCH Z URZĘDNIKAMI

IV.3.1. GŁÓWNE OBSZARY KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH

W trakcie wywiadów badani bez problemu wskazywali konflikty, z jakimi spotykają się w swojej pracy. Oprócz sytuacji spornych znanych z własnego wydziału wymieniali także inne konflikty znane im ze słyszenia. Wymieniane przykłady można podzielić na dwie grupy. Grupa pierwsza to obszary ogólnie uznawane za sporne – przede wszystkim architektura, infrastruktura i inwestycje. Zdaniem badanych praktycznie każda sprawa wchodząca w zakres decyzji Wydziału Architektury jest konfliktogenna (choć niektórzy wskazują, że wiele zależy od tego, kto jest naczelnikiem tego wydziału). W obszarze infrastruktury problemy wynikają zdaniem badanych głównie z niedostatków dzielnicy: braku lub złego stanu dróg (w tym dojazdów do posesji), chodników, odwodnień, kanalizacji, etc.

Praktycznie każda decyzja, która jest wydawana, czy to w architekturze, czy w urbanistyce powoduje jakiegoś rodzaju konflikt pomiędzy już istniejącą zabudową, a tą, która ma się na przykład wytworzyć.

Druga grupa przykładów obejmuje konkretne wydarzenia, które odbiły się silnym echem w życiu Wawra – szczególnie często wymieniana jest sprawa tworzenia Wawerskiego Centrum Kultury (czyli połączenie niezależnych do tej pory domów kultury w jeden, centralny organizm), zmiana organizacji ruchu na ul. Mrówczej oraz dwa spory na tle inwestycyjno-infrastrukturalnym: budowa tunelu w Międzyzlesiu, projektowanie trasy S2. Wspominano również spór wokół inwestycji obejmującej zmiany funkcjonowania bazaru w Falenicy, co jednak stanowi inwestycję miejską, nie dzielnicową.

Wyjątkowo szeroka panorama sporów zarysowana została w obszarze oświaty. Wskazywano tu następujące konflikty: spory własnościowe z lokatorami budynków szkolnych, skargi rodziców na sytuację w której uczeń doświadczający problemów psychologicznych narusza bezpieczeństwo pozostałych dzieci, konflikty między radą pedagogiczną, rodzicami a dyrektorem oraz trudności przy okazji łączenia jednostek. Wskazano również specyficzny spór na tle sprawozdania przygotowanego przez Wydział Oświaty, z którego konstatacjami nie zgodziła się część rodziców.

Jako specyficzne czynniki powstawania konfliktów w dzielnicy Wawer wskazać można niewystarczające zasoby (np. brak miejsca w szkołach, czy braki infrastrukturalne) oraz napięcia na tle próby budowy jednej wawerskiej tożsamości lokalnej w sytuacji, w której w środowisku społecznym Wawra działają bardzo silne dążenia odśrodkowe i istnieje duże przywiązanie do poszczególnych osiedli:

[Wawer to jest] zlepek trzynastu osiedli, każde czuje się niezależnym organizmem i stąd też takie bardzo mocne przywiązania do czegoś własnego, do własnych klubów.

Jest jakiś taki silny, lokalny charakter tych osiedli, jest to jakiś koloryt, ale z drugiej strony buduje jakieś napięcie.

Bardzo dużo takich spraw roszczeniowych sływa do inwestycji, do architektury i tam tych konfliktów będzie sporo, i ich nie zlikwidujemy zawsze, bo są zupełnie rozbieżne oczekiwania i tam tego bałaganu jest więcej, natomiast są takie miękkie wydziały, czy związane jakby z zupełnie inną działką, które no generują pewnie jakieś konflikty, ale nie są to aż tak poważne sprawy, z których nie moglibyśmy wybrnąć.

IV.3.2. NAJWAŻNIEJSI UCZESTNICY KONFLIKTÓW I ICH ROLA

Z wywiadów wynika, że najważniejsi uczestnicy konfliktów to: radni dzielnicowi, przedstawiciele rad osiedli, urzędnicy, zarząd dzielnicy, sporadycznie organizacje pozarządowe. Choć w wywiadach mieszkańcy byli często określani jako strona, to w toku rozwiązywania konfliktu są oni na ogół pomijani. Badani wskazywali, że reprezentacja mieszkańców jest trudna do zidentyfikowania/wyłonienia, stąd znacznie chętniej jako uczestnika konfliktu traktuje się radnych lub przedstawicieli rad osiedla.

Poszczególne grupy uczestników konfliktów mają do odegrania różne role. **Rolą urzędników i zarządu dzielnicy** jest zarządzanie konfliktem, pośredniczenie (m.in. w komunikacji) między mieszkańcami a urzędem lub innymi agendami miejskimi, wysłuchanie mieszkańców i ich potrzeb, przewentylowanie emocji.

My idziemy na to spotkanie, to jest ten moment, kiedy wszystkie takie negatywne emocje, człowiek musi po prostu przyjąć na siebie, bo musi wysłuchać tych rozkrzyczanych osób, rozemocjonowanych, do których w pierwszej chwili nic nie trafia i którzy, tak, że tak powiem, tak biją na oślep w swoich argumentach.

Badani dostrzegają, że w wielu sytuacjach urząd bywa postrzegany jako strona. Najczęściej jednak sami urzędnicy silnie się od tego odzegnują.

Jako urząd nie jesteśmy tą bezpośrednią stroną konfliktu, ale stajemy się też no stroną konfliktu w momencie, kiedy oczekuje się od nas, że my podejmiemy decyzję i załatwimy sprawę i wtedy, kiedy patrząc na zgodność z przepisami prawa musimy zająć stanowisko, to jest to odbierane, że opowiadamy się po jednej ze stron.

Wydaje się, że urzędnicy rozumieją pojęcie „strony” zgodnie z regulacją Kodeksu postępowania administracyjnego, wedle której stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W tym ujęciu urząd jest organem podejmującym decyzję i nie może być jednocześnie definiowany jako strona. Wyraźnie rysuje się tu rozdźwięk pomiędzy pojęciem „strony” w rozumieniu prawa administracyjnego, a pojęciem „strony konfliktu” (przyjmowanym często przez mieszkańców), jako podmiotu mającego swoje własne poglądy, interesy, czy potrzeby, sprzeczne z poglądami, interesami, czy potrzebami mieszkańców zgłaszających sprawę.

Radni dzielnic są traktowani jako reprezentanci mieszkańców. Ich rolą jest pośrednictwo w kontaktach z mieszkańcami i reprezentowanie ich interesów. Część badanych wskazywała, że w niektórych spotkaniach radni występowali w roli moderatorów. Inni badani podkreślali, że rolą radnych jest bycie w opozycji wobec zarządu i patrzeć urzędnikom na ręce. Podobnie jak radnych dzielnic postrzega się **przedstawiciele rad osiedli**, którzy są traktowani jako reprezentanci mieszkańców: uczestniczą w rozmowach w imieniu mieszkańców, wykazują się aktywnością w sprawach lokalnych. Niektórzy urzędnicy nie traktują ich jednak poważnie ze względu na brak jasno skryształizowanych prawnie kompetencji, do rozmów dopuszczając co najwyżej przedstawiciele zarządów rad osiedli. **Organizacje pozarządowe** są postrzegane dwojako. Część osób twierdzi, że nie włączają się w proces rozwiązywania konfliktów, inni, że czynnie uczestniczą w spotkaniach konsultacyjnych (zwłaszcza organizacje zajmujące się kulturą i przestrzenią).

IV.3.3. DIAGNOZA KONFLIKTÓW (W TYM SYGNAŁY ICH UJAWNIAŃ)

Badani mieli problem z diagnozowaniem konfliktu. Póki nie dotrze do nich jasny i bezpośredni sygnał zewnętrzny, konflikt z perspektywy urzędu nie istnieje. Najczęstsze sygnały istnienia konfliktu to: pisemne skargi, zmasowane przychodzenie przez mieszkańców do urzędu lub pikiety. Czasami konflikty/problemy zgłaszają radni.

Najpierw czekamy na jakąś informację, która do nas wpłynie, bo jakby no sami z siebie, jeśli nie dojdzie do nas taka informacja, że jest jakiś problem i że należy coś rozwiązać, no to nie podejmujemy takich działań.

IV.3.4. WSPÓŁPRACA I KONFLIKTY WEWNĄTRZ URZĘDU

Konflikty w urzędzie generuje najczęściej brak współpracy między wydziałami. Wskazywane przez badanych czynniki konfliktogenne dzielą się na dwie grupy: organizacyjne i ludzkie. Do grupy pierwszej zaliczyć można niejasne zakresy kompetencji między niektórymi wydziałami (np. inwestycji i infrastruktury) oraz nieporozumienia pojawiające się we współpracy z wydziałem organizacyjnym. W obszar ludzki wpisują się mocno podkreślane w wielu wywiadach tzw. czynniki charakterologiczne. Wielu badanych podkreślało że są wydziały, z którymi trudno się współpracuje ze względu na

charakter ich naczelników. Wskazywano również, że trudności we współpracy generuje skrajne przywiązanie niektórych osób do procedur.

Konflikt jest, (...) to wynika właśnie bardziej z tego, że każdy wydział zasłania się tą swoją procedurą, obiegami dokumentów. Bo to, bo nie można z ręki wziąć i od razu się tym zająć, tylko musi wpłynąć, musi być signum, musi być wniosek, i tak dalej, i tak dalej. [konflikty] z podziału kompetencji może wynikać raczej. Raz, że wchodzenia sobie w kompetencje może, a dwa robienia tylko czegoś przy tej swojej wąskiej działce i nie patrzenia szerzej na te wszystkie problemy.

Wśród elementów usprawniających wewnętrzną współpracę w urzędzie wymieniano powoływanie zespołów interdyscyplinarnych, przy czym podawano tu przykłady powołania nieformalnego zespołu ds. decyzji o warunkach zabudowy oraz aktywne działanie koordynatorów: ds. skarg i ds. informacji publicznej.

Na początku nie było współpracy między wydziałami, każdy od siebie pisał, załatwiał sprawy i tego nie było, teraz już zaczynają ze sobą rozmawiać, (...) Na okoliczność wydawania tych decyzji o warunkach zabudowy też został powołany taki zespół nieformalny, który jeżeli jest sprawa wydania decyzji o warunkach zabudowy, to tam musi być przedstawiciel architektury, wydziału ochrony środowiska, inwestycji, infrastruktury. Tak że oni tam ze sobą, bo każdy ma w tym coś do powiedzenia, to analizują pod swoim kątem i to zdaje egzamin.

W urzędzie brakuje wewnętrznych procedur dotyczących tego, jak postępować w sytuacjach konfliktów wewnętrznych. Jedynym i ostatecznym arbitrem w sporach wewnętrznych jest zarząd, który podejmuje wiążące decyzje w razie braku zgody między urzędnikami. W skrajnych przypadkach może się zdarzyć przeniesienie pracownika/naczelnika, co może mieć silnie demotywujący wpływ na pracowników.

IV.3.5. SPOSOBY ZARZĄDZANIA ISTNIEJĄCYMI KONFLIKTAMI (W TYM SPRAWY SĄDOWE)

Z analizy wywiadów można wyciągnąć wniosek, że w dzielnicy nie funkcjonują procedury rozwiązywania konfliktów (wyjątkiem są sformalizowane interwencje kryzysowe w oświacie). W urzędzie działa jedynie procedura zarządzania skargami. Urzędnicy nie czują się kompetentni w zakresie zarządzania konfliktem. Nie działają z własnej inicjatywy, podejmują aktywność pod wpływem presji zewnętrznej, z podjęciem ewentualnej interwencji czekają do ostatniej chwili. W wielu sytuacjach opcją preferowaną jest rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. W łonie urzędu jedynym sposobem rozwiązania konfliktu wydaje się podjęcie działań przez zarząd dzielnicy.

Część badanych była zdania, że rozwiązywanie konfliktów nie leży w zakresie ich obowiązków. Wynikało to z ogólniejszej postawy, zakładającej, że praca urzędnika sprowadza się do egzekwowania przepisów. Silny formalizm i legalizm może się wiązać z obawą przed podejmowaniem samodzielnych decyzji. Jak wskazywali badani, urzędnik w Polsce boi się odpowiedzialności i musi mieć na wszystko tzw. podkładkę. Pracownicy, bojąc się samodzielnie podejmować decyzje, proszą często przełożonych lub prawników o wskazanie, co mają robić. Konsekwencją takiej postawy jest przekonanie, że tam

gdzie przepisy prawa są (z perspektywy urzędnika) jasne, a strony nie chcą tego uznać, tam nie ma miejsca na rozmowę. W efekcie takiego nastawienia, w przypadku konfliktu urzędnik broni swojego stanowiska i nie jest gotów do przyjęcia bardziej elastycznej postawy, sprzyjającej wypracowaniu rozwiązań uwzględniających inne perspektywy.

Cel jednej strony to jest taki, że jakby postawić na swoim i usunąć problem. Nie rozwiązać, ale usunąć problem, a druga ze stron chce załatwić sprawę zgodnie z przepisami.

Urzędnik broni swojego stanowiska zawsze i wszędzie. Jest takie stanowisko. Rzadko się zdarza, żeby się przyznał, jeżeli jest tak na pograniczu, żeby powiedział, że no dobrze, no trudno, my tu źle zrobiliśmy, przepraszamy.

W zarządzaniu konfliktem urzędnicy ograniczają się w swoich działaniach do trzymania się procedur. Najskuteczniejszym sposobem, by podjąć realną próbę rozwiązania konfliktu jest bezpośredni kontakt mieszkańców z przedstawicielem zarządu dzielnicy (wyjątkowo: bezpośrednia rozmowa z urzędnikiem). Jednocześnie badani dostrzegają, że w rozwiązywaniu konfliktów najbardziej pomaga bezpośrednia komunikacja stron z urzędem: spotkania i rozmowy, mówienie o swoich oczekiwaniach i możliwościach ich realizacji.

IV.3.6. POSTAWY URZĘDNIKÓW WOBEC KONFLIKTU (W TYM EMOCJE)

Badani niezbyt chętnie mówią o swoim osobistym nastawieniu wobec konfliktów, prezentowane sądy mają charakter ogólnikowy. Na podstawie przeanalizowanych wypowiedzi można wyciągnąć wniosek, że konfliktom towarzyszy silnie negatywna aura. Urzędnicy postrzegają konflikty jako utrudnienie życia, generujące wiele stresów, stąd chętnie ich unikają.

Badani wskazują na dwie ogólne grupy postaw urzędników w konflikcie. Ich zdaniem część urzędników jest otwarta i nastawiona na realizację celów, za czym idzie gotowość do efektywnego rozwiązywania konfliktów. Pozostali traktują swoją pracę odtwórczo i robią tylko to co konieczne w ramach wskazanego zakresu obowiązków „od – do”, konfliktów starają się unikać.

Moim zdaniem urzędnicy unikają, dlatego a co ja mogę, a to nie ode mnie zależy, a to zawsze ktoś tam inny jest winien.

IV.3.7. KONSULTACJE SPOŁECZNE A KONFLIKT

Wydaje się, że badani nie mają pełnej wiedzy na temat konsultacji społecznych, ich sensu i celu. Stąd może płynąć pewien chaos informacyjny oraz niespójność opinii i przekonań wyrażanych w toku prowadzonych badań. Trudno także zidentyfikować jasne przekonania badanych na temat wpływu konsultacji na obecne w dzielnicy konflikty oraz wpływu konfliktów na inicjowanie i przebieg konsultacji.

Zdaniem badanych w dzielnicy rzadko prowadzi się konsultacje, a te które się odbyły, były organizowane przez jednostki zewnętrzne względem dzielnicy, np. CKS (konsultacje oświatowe w ramach projektu „Od diagnozy do strategii”, budowa centrum sportu w Miedzeszynie) lub inne biura miejskie (np. konsultacje wokół planów inwestycyjnych obejmujących bazar w Falenicy realizowane z inicjatywy wiceprezydenta Miasta Warszawy Michała Olszewskiego). Jako takie były przez urzędników traktowane jako działania zewnętrzne, w których urząd dzielnicy występował co najwyżej w charakterze obserwatora.

W ramach dzielnicy spotkania z mieszkańcami inicjuje na ogół zarząd i mają one charakter „spotkań objazdowych” o charakterze informacyjnym. Konsultacje prowadzone obligatoryjnie na mocy przepisów prawa – np. w temacie zmian statutów osiedli – są często traktowane przez badanych jako działania pro forma. Inne działania obejmujące komunikację z mieszkańcami wskazywane są sporadycznie (np. w obszarze ochrony środowiska przy okazji planów odwodnienia). Trudno orzec, czy działania wskazywane przez badanych rzeczywiście spełniają kryteria konsultacji społecznych.

Specyfika dialogu z mieszkańcami w Wawrze polega na tym, że są oni głęboko związani ze swoimi rejonami, których odrębność silnie kultywują. Nie są zainteresowani spotkaniami o charakterze ogólnodzielnicowym, zwłaszcza jeśli są one organizowane poza ich osiedlem. Nie ma wśród badanych jednomyślności co do tego, czy konsultacje cieszą się zainteresowaniem mieszkańców: część osób twierdzi że tak, część, że nie. Wydaje się, że zależy to od tematu: konsultacje gromadzą ludzi wtedy, gdy jest jakiś problem lub niezaspokojona potrzeba. Temperatura spotkań konsultacyjnych zależy od charakteru osiedla.

Urzędnicy bywają niechętni wobec konsultacji jako metody dialogu. Większość uczestników wywiadów nie dostrzegała korzyści z ich organizowania, uważała natomiast, że generują one dodatkowe zadania i utrudniają wykonywanie pracy polegającej przede wszystkim na właściwym stosowaniu przepisów. Urzędnicy obawiali się także rozmów z tłumem, stąd często woleli poprzestać na kontakcie z radnymi, których głos traktowali jako głos mieszkańców. Niektórzy badani urzędnicy mają do konsultacji stosunek ambiwalentny: widzą ich zalety, ale obawiają się przebiegu procesu. Kilka badanych osób dostrzegało zalety konsultacji, podkreślając jednak, że mogą być one skuteczne w innych obszarach działania niż ich własny.

Wydaje się, że jak będą mieć konsultacje, to to jest dodatkowa praca, bo jest czas, który trzeba poświęcić gdzieś tam, bo trzeba coś poszukać więcej, ale nie widzą, że nie będzie służyło dużo różnych rzeczy, że nie będą ludzie przychodzić z awanturami, nie będzie trzeba na to odpisywać bez przerwy.

Ja nie do końca jestem zwolennikiem samych konsultacji, z ludźmi rozmawiać jak najbardziej, to w ogóle bezdyskusyjnie, ale konsultacje nie do końca.

Badani wskazywali, że konsultacje trzeba prowadzić odpowiednio wcześniej, zanim narodzi się konflikt. Zaletą konsultacji jest to, że dają możliwość odwołania się do ich wyników w przypadku późniejszych skarg mieszkańców. Konsultacje jako profilaktyka konfliktu zdaniem badanych mają sens

szczególnie w przypadku „wydziałów miękkich” (których jednak jasno nie definiują), zajmujących się sprawami ludzkimi, nie zaś jedynie dokumentacją czy analizą przepisów. Przydatność konsultacji w rozwiązywaniu konfliktów dostrzegano w przypadku: inwestycji kubaturowych, inwestycji liniowych, spraw „prostych”, spraw kluczowych dla mieszkańców (których jednak nie definiowano bardziej konkretnie). Podobnie jak w innych dzielnicach, pojawiły się również głosy, że w związku z dużym nakładem pracy konsultacje powinny być prowadzone jedynie w sprawach dużej wagi, o najistotniejszym znaczeniu dla mieszkańców.

Nie ma sensu każdej sprawy konsultować, bo wtedy skupimy się na samych konsultacjach, nie na działaniu, tak naprawdę mieszkańcy mają możliwość zgłaszania uwag chociażby, mają możliwość brania udziału w komisji.(...) Moim zdaniem powinny być sprawy kluczowe dla dzielnicy konsultowane, czyli chociażby takie powołanie Wawerskiego Centrum Kultury, czy plany miejscowe.

IV.3.8. BARIERY DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Podstawowe bariery dialogu obywatelskiego, które rysują się w wywiadach, można podzielić na trzy grupy: problemy komunikacyjne, postawa urzędników, nastawienie mieszkańców.

Podstawowym problemem zdaniem większości badanych są **zaburzenia komunikacji między urzędem a mieszkańcami**. Podstawowe problemy to: nieinformowanie mieszkańców o planach dzielnicy (co wynikać może z obaw urzędników, którzy wolą zachować dla siebie informacje, żeby nie narazić się na utrudniające pracę reakcje mieszkańców lub z trudności z dotarciem do właściwej grupy docelowej); niesprawny obieg informacji, często nadmiernie wydłużający załatwienie sprawy; szum medialny sprawiający, że do mieszkańców nie trafiają prawdziwe informacje, tylko zafalszowane dane dziennikarskie. Media mogą także dysfunkcyjnie podgrzewać emocje.

Czynniki leżące po stronie urzędników to: rozmycie odpowiedzialności, polegające na przerzucaniu się sprawą, za którą nikt nie czuje się odpowiedzialny; formalizm - działanie wąsko w granicach prawa, bez woli by pomóc petentowi; obawa przed reakcją zwierzchników prowadząca często do okopywania się na stanowisku lub ostrożności wobec proponowania nowych, niestandardowych rozwiązań.

Nastawienie mieszkańców generujące trudności prowadzenia dialogu to: postawa roszczeniowa; brak zaufania do urzędu i urzędników; postrzeganie urzędu jako strony przeciwnej, a także stereotypy dotyczące urzędników, zakładające, że nie da się z nimi dogadać, nie są zainteresowani rozwiązaniem sprawy, itp.. Funkcjonuje również przekonanie zgodnie z którym najskuteczniejszą metodą na załatwienie sprawy jest „znalezienie dojścia na górę”. Warto wspomnieć, że wskazywane stereotypy w szerokiej mierze pokrywają się z tym, co urzędnicy w badaniach sami o sobie mówią/myślą.

IV.3.9. POTRZEBY W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KONFLIKTAMI (TOWARZYSZĄCYMI PARTYCYPACJI)

Badani wskazują, że aby lepiej radzić sobie z konfliktami należałoby zmienić sposób komunikowania się z mieszkańcami. Działaniom tym powinny towarzyszyć zmiany w ramach urzędu obejmujące zarówno organizację pracy, jak i postawy pracowników.

W ramach poprawy komunikacji wskazywano na konieczność spotykania się z mieszkańcami i informowania o planach dzielnicy, rozmawiania o tym, co niejasne, tłumaczenia i wyjaśniania. Podkreślano, że urzędnicy powinni mieć predyspozycje komunikacyjne. Wskazywano na znaczenie traktowania mieszkańców nie jako męczących petentów, lecz jako partnerów. Jako **istotne potrzebne zmiany wewnątrz urzędu** wskazywano: lepszą komunikację wewnętrzną (np. między naczelnikami albo w grupach tematycznych), mniejszy formalizm działania. Podkreślano, że aby zmiany były możliwe, potrzebne są szkolenia obejmujące tematykę rozwiązywania konfliktów, rozmów z trudnymi interesantami oraz uczyć współpracy.

Trzeba by było takich, takie osoby wybrać, bardziej z predyspozycjami do rozmawiania z ludźmi, żeby już samą postawą nie dolewać do tego konfliktu.

Każdy urzędnik powinien przejść jakiś rodzaj szkolenia, warsztatu, kursu, właśnie nad konfliktem, genezę jego, sposobem rozwiązywania, diagnozą, żeby chociaż trochę wiedział, w jaki sposób można nie doprowadzać, albo przynajmniej minimalizować, albo jak później poradzić sobie z tym konfliktem na takim podstawowym poziomie.

Szalenie ważną rzeczą wydaje się **potrzeba zmiany postrzegania roli prawa**, dostrzeżenie, że w pracy urzędnika jest miejsce na otwarte i ugodowe działania we współpracy z obywatelami. Pojawił się także **pomysł powołania w urzędzie dzielnicy koordynatora do spraw konfliktów**.

IV.3.10. KORZYSTANIE Z METOD ADR I WSPARCIA ZEWNĘTRZNYCH EKSPERTÓW

Część badanych ma problem z określeniem roli moderatorów i mediatorów, bądź myli te funkcje. Generalnie lepiej rozpoznawana jest funkcja moderatora. Badanym zdarza się korzystać z pomocy moderatorów, bardziej też dostrzegają ich przydatność. W urzędzie nie wykorzystuje się natomiast mediatorów (wyjątkiem jest wydział oświaty) i choć deklaratywnie część badanych dostrzega pewne zalety z włączenia mediatora do rozwiązania konfliktu, to co do zasady mediacje uważane są za niechętnie widzianą ostateczność.

Badani nie korzystają z moderatorów zbyt często (niektórzy w ogóle). Moderatorzy pojawiają się w procesach organizowanych przez jednostki zewnętrzne (np. CKS) lub przy okazji budżetu partycypacyjnego. Na poziomie deklaratywnym uczestnicy dostrzegają znaczenie moderatora i jego wpływ na spotkanie, doceniają powściągnięcie przez niego emocji uczestników spotkań, porządkowanie spotkania, trzymanie tematu, zapobieganie chaosowi. Z moderatora rezygnuje się ze względu na wolę samodzielności i finanse.

W urzędzie nie wykorzystuje się mediatorów. Jedynym **wyjątkiem jest oświata**, gdzie funkcjonuje sformalizowana procedura włączania mediatorów za pośrednictwem Biura Edukacji (procedura jest

skomplikowana i wieloetapowa). Zdaniem osoby badanej odpowiedzialnej za ten obszar, mediator taki ma te zalety, że lepiej zna realia funkcjonowania instytucji samorządowych – w tym szkół oraz urzędów dzielnicy i miasta, gwarantuje urzędnikom lepszy dostęp do informacji na temat przebiegu mediacji (na jakim są etapie, jak się zakończyły). Urzędnicy podkreślali, że od mediatorów z Biura Edukacji otrzymywali również informację na temat tego z czyjej winy nie doszło do porozumienia. Wydaje się, że szansa uzyskania takiej informacji od niezależnego mediatora działającego zgodnie ze standardami niezależności, neutralności i poufności byłaby znikoma.

Badani dostrzegają zalety korzystania z pomocy mediatora: obniżenie kosztów postępowania, pomoc w godzeniu interesów, zadbanie o równowagę stron w procesie. Jednocześnie podobny wśród badanych sposób mówienia o korzyściach z mediacji wydaje się wskazywać, że zrekonstruowana w toku badania postawa rozmówców jest wynikiem przepracowania tematu na szkoleniu. Dostrzeganie zalet nie przekłada się jednak na gotowość do stosowania tej metody. Niektórzy badani wskazywali wprost, że mediacja nie jest metodą, z jakiej można korzystać, bo nie dopuszczają tego przepisy. Inni traktowali mediację jako ostateczną ewentualność, kiedy nie będzie już żadnych innych możliwości działania. Dla nikogo z badanych (z wyjątkiem wskazanego już wydziału oświaty) nie była to preferowana metoda zajęcia się konfliktem.

Inne wykorzystywane metody typu ADR to: telefon, mail awaryjny (do zgłaszania problemów i oczekiwań), profil na portalu Facebook, usprawniające komunikację z mieszkańcami, udostępniające najświeższe informacje.

IV.3.11 WNIOSKI ZE ZOGNISKOWANEGO WYWIADU GRUPOWEGO W WAWRZE – Z UDZIAŁEM PRZEDSTAWICIELI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I RADNYCH

Uczestnicy badania (przedstawiciele organizacji pozarządowych i radnych) dostrzegali równie wiele konfliktów, jak urzędnicy. Część spostrzeżeń się powtarzała, szczególnie mocno wskazywane były konflikty w obszarze architektury, związane z brakiem planów zagospodarowania oraz różnymi wizjami zagospodarowania przestrzennego dzielnicy, inwestycji, a także infrastruktury (ze szczególnym uwzględnieniem problemów komunikacyjnych). Jako znaczące dla Wawra wskazywano również konkretne konflikty z przeszłości – m.in. sprawę tunelu w Międzylesiu oraz tworzenie Wawerskiego Centrum Kultury.

Sprawy nowe, które nie były wskazywane przez urzędników w wywiadach, dotyczyły konfliktu wokół parku w Radości, konfliktu o tworzenie obwodów szkół, sporu wokół nadania szkole na Marysinie Wawerskim imienia Króla Macjusia Pierwszego i konfliktu na tle wycinki drzew przez Parafialny Klub Sportowy Radość, budujący nowe boisko. Uczestnicy fokusa w swoich narracjach odwoływali się do dłuższej perspektywy czasowej, począwszy od lat dziewięćdziesiątych do dziś. Wydaje się, że urzędnicy w swojej narracji przyjęli krótszy horyzont czasowy. Uczestnicy spotkania nie mieli pełnej wiedzy na temat konfliktów wewnątrz urzędu. Wskazywali jednak że wiele zależy od czynników charakterologicznych, zwłaszcza jeśli chodzi o postawy członków zarządu.

Badani wskazywali na specyfikę Wawra, związaną z występującymi tam podziałami na mieszkańców rdzennych i napływowych; osoby traktujące Wawer jako centrum życiowe i osoby traktujące Wawer jako sypialnię, a także społeczności z dwóch różnych stron torów kolejowych (to ostatnie rozróżnienie jako ważne wskazywali zwłaszcza starsi/rdzenni mieszkańcy Wawra). Wskazane podziały generują napięcia, które często mogą prowadzić do konfliktów. Podkreślano także, że konflikty mogą płynąć z konkurencji pomiędzy potrzebami indywidualnymi a potrzebami zbiorowości.

Jako uczestników konfliktu badani wskazywali: mieszkańców, urzędników, radnych dzielnicy i radnych osiedli. Uczestnicy dyskusji, podobnie jak urzędnicy, dostrzegają istotne znaczenie radnych w rozwiązywaniu konfliktów. Radni mogą wspierać działania koncyliacyjne, zwłaszcza ci, którzy są osobiście zaangażowani w rozwiązanie sporu (patrz: park w Radości), z drugiej często opowiadają się po którejś ze stron i walczą na rzecz konkretnego rozwiązania. Uczestnicy badania podkreślali, że optymalne byłoby, gdyby radni wchodzili w rolę rozjemców i mieli ku temu odpowiednią wiedzę i kompetencje. Radni Osiedli byli postrzegani, jako pośrednicy między mieszkańcami, a szerszą społecznością dzielnicy (podobnie, jak w optyce urzędników). Rola urzędników została jasno określona, jako rzetelne informowanie i pokazywanie różnych sposobów rozwiązań.

Z perspektywy uczestników dyskusji (podobnie, jak z perspektywy urzędników), mieszkańcy są bardziej przedmiotem niż podmiotem działań w konflikcie. Badani wskazali, że choć w wielu sporach mieszkańcy występują jako strona, to w rzeczywistości są oni manipulowani przez jakąś grupę interesu, np. sklepikarzy (patrz: kazuś tunelu w Międzyzlesiu), czy dewelopera (patrz: park w Radości).

Uczestnicy badania zgodnie wyrażali przekonanie, że urząd nie wspiera rozwiązywania konfliktów. Ewentualne interwencje w konflikt wynikają z nacisków zewnętrznych (ze strony mieszkańców, instytucji lub mediów). Część konfliktów (np. między mieszkańcami rdzennymi a napływowymi) jest rozwiązywana oddolnie. Rozwiązaniem konfliktów często bywa zmiana władzy (np. w przypadku konfliktów dotyczących likwidacji szkół lub nadania szkole imienia). Czasami władza ma partykularny interes w forsowaniu jakiegoś rozwiązania. Często wygrywa siła znajomości.

Jeśli chodzi o dostrzegane potrzeby w zakresie zarządzania konfliktami, to na pierwszy plan wysuwa się kwestia potrzeb komunikacyjnych (w tym potrzeba szkoleń w tym zakresie). Zdaniem badanych konflikty w dzielnicy wynikają z braku informacji, narastają karmione plotkami. Urząd nie komunikuje się skutecznie z mieszkańcami. Widać to m.in. na przykładzie przygotowań do budowy tunelu w Międzyzlesiu: ludzie są niedoinformowani – bardzo długo ustalana jest kwestia rekompensaty, zapłaty i tego, na jakich warunkach ma się to odbywać, sytuacja zmienia się dynamicznie i brakuje bieżących informacji – raz należy się natychmiast wyprowadzać, potem okazuje się, że nie trzeba, panuje chaos – jedne rodziny mieszkające w danym domu są informowane, inne nie. Dyskusje toczą się w asyście wzywanej pod domy policji.

W rzadkich przypadkach, w których urząd decyduje się zająć konfliktem, do jego rozwiązania dochodzi dzięki osobistemu zaangażowaniu członków zarządu. Przykładem może być konflikt dotyczący lokalizacji szkół. Rozwiązanie konfliktu było zdaniem rozmówców możliwe dzięki

zaangażowaniu Rady Dzielnic i pani wiceburmistrz ds. oświaty, która bardzo wnikliwie przeanalizowała istniejące argumenty.

Rozmówcy w trakcie wywiadu grupowego potrafili wskazać konsultacje, jakie były prowadzone w dzielnicy, przy czym wydaje się, że terminem tym określane były wszelkie próby dialogu z mieszkańcami. Wskazywano podobne działania konsultacyjne, do tych, które pojawiały się w wywiadach z urzędnikami: konsultacje w sprawie zmian statutów Rad Osiedli, w sprawie budżetu partycypacyjnego, w sprawie organizacji ruchu drogowego (ul. Mrówcza), w sprawie budowy tunelu w Międzylesiu. Jednocześnie jednak mało kto potrafił podać szczegóły przebiegu prowadzonych konsultacji. Uczestnicy nie odróżniali także konsultacji prowadzonych przez różne podmioty (CKS, Biura Miasta) od konsultacji prowadzonych przez dzielnicę. Mieli natomiast świadomość, które z procesów miały charakter obligatoryjny (plany zagospodarowania przestrzennego), a które fakultatywny. Dostrzegano, że część spotkań, to w istocie „spotkania władzy z mieszkańcami”. Podkreślano, że najwięcej prób dialogu z obywatelami ma miejsce przed wyborami.

Uczestnicy zdecydowanie postrzegali konsultacje jako narzędzie profilaktyki konfliktu. Praktycznie nie pojawiały się w dyskusji głosy krytykujące konsultacje lub wskazujące potencjalne wady tego procesu. Zdaniem uczestników konsultacje mogą zapobiegać konfliktom lub redukować ich intensywność. Jest to spojrzenie zdecydowanie bardziej pozytywne niż prezentowane przez urzędników. Badani podkreślali, że konsultacje pomagają redukować napięcie społeczne. Ponadto umożliwiają lepszą komunikację, dają przestrzeń na informowanie i rzeczowe wyjaśnienia ze strony decydentów oraz budowanie zrozumienia potrzeb mieszkańców. Badani zgadzają się jednocześnie z urzędnikami, że mieszkańców zwłaszcza tych, którzy traktują Wawer jak sypialnię - trudno zmobilizować do udziału w konsultacjach. W trakcie rozmowy podkreślono znaczenie udziału radnych w konsultacjach. Uczestnicy wskazywali, że szacunek dla mieszkańców powinien prowadzić do wsłuchania się w ich głos w toku konsultacji. Dzięki udziałowi w konsultacjach radni mogą podejmować lepsze decyzje.

Uczestnicy wywiadu grupowego mieli bardzo niewielką wiedzę na temat metod ADR, roli moderatorów i mediatorów. Ich zdaniem generalnie w dzielnicy nie korzysta się z pomocy moderatorów i mediatorów (pogląd ten jest zgodny z poglądem urzędników). Wyjątkiem są konflikty w oświacie, gdzie korzysta się z mediatorów. Warto zwrócić uwagę, że przekonanie o skuteczności mediacji w problemach oświatowych było bardzo wysoka. Badani dostrzegali wprowadzanie moderatorów przez jednostki zewnętrzne – tj. wykorzystanie moderatorów przy prowadzeniu spotkań z zakresu budżetu partycypacyjnego, który to proces jest koordynowany przez CKS. Jako istotny organ dialogu wskazano Dzielnicową Komisję Dialogu Społecznego. Podkreślono jednak, że nie działa ona tak jak powinna. W istocie nie wiadomo, jakie ma cele. Zdaniem rozmówców cele indywidualne uczestników DKDS stoją często w sprzeczności z celami społeczności Dzielnic.

IV.3.12. PODSUMOWANIE WNIOSKÓW Z WYWIADÓW W DZIELNICY WAWER

Z wywiadów prowadzonych w Wawrze wyłania się obraz dzielnicy wyraźnie podzielonej na osiedla, z których większość posiada silną reprezentację w postaci rad osiedli, a także wyraźną tożsamość

lokalną. Urząd dzielnicy dostrzega tę specyfikę, co wyraża się m.in. w organizowaniu cyklicznych objazdowych spotkań z mieszkańcami (spotkań informacyjnych / quasi konsultacji), w każdym z poszczególnych osiedli. Z drugiej strony, w dzielnicy można dostrzec istotne trudności w angażowaniu mieszkańców w sprawy ogólnodzielnicowe oraz organizowaniu spotkań o charakterze ponadlokalnym. Na podziały lokalne nakładają się dodatkowo podziały na mieszkańców rdzennych i napływowych, osoby mające centrum aktywności życiowych poza Wawrem, czy osoby mieszkające po dwóch stronach torów kolejowych.

Jako obszary konfliktów w dzielnicy wskazywano szczególnie architekturę, infrastrukturę i oświatę. Oprócz sporów o charakterze lokalnym w Wawrze żywe są również wspomnienia konfliktów, które odbiły się echem w całej dzielnicy – jak np. połączenie lokalnych domów kultury w jedno Wawerskie Centrum Kultury, zmiana organizacji ruchu na ul. Mrówczej, czy budowa tunelu w Międzyzlesiu. Wydaje się, że do specyficznych czynników powstawania konfliktów w dzielnicy Wawer należą z jednej strony niewystarczające zasoby (np. brak miejsca w szkołach, czy braki infrastrukturalne), z drugiej strony zaś napięcia na tle próby budowy jednej wawerskiej tożsamości lokalnej w sytuacji, w której w środowisku społecznym Wawra działają silne dążenia odśrodkowe i istnieje duże przywiązanie do lokalnych osiedli.

W dzielnicy brakuje systematycznej diagnozy konfliktów społecznych, potencjalne konflikty są pomijane dopóki do urzędu nie dotrze wyraźny sygnał o ich istnieniu. Podobnie jak w innych dzielnicach, urzędnicy mają poczucie ograniczonych kompetencji w zakresie zarządzania konfliktami, a także przekonanie, że nie leży to w ich zadaniach. Konflikt jest postrzegany jako sytuacja niekorzystna, zaś podejmowanie interwencji w tej sytuacji jako ryzykowne. W związku z tym, postawy urzędników mają niejednokrotnie charakter unikowy, zaś odwołanie do formalizmu i legalizmu wydaje się dla wielu osób wyjściem bardziej bezpiecznym niż poszukiwanie nowych rozwiązań.

W wywiadach wskazywano na istotną rolę radnych oraz przedstawicieli rad osiedli (jako reprezentantów mieszkańców) w rozwiązywaniu konfliktów. Jeśli chodzi o partycypację to wydaje się jednak, że rozumienie idei i zasad konsultacji społecznych wymaga rozwinięcia, szczególnie wśród urzędników. Podstawowe bariery dialogu obywatelskiego, które rysują się w wywiadach, można podzielić na trzy grupy: trudności komunikacyjne między urzędem a mieszkańcami, postawa urzędników (m.in. rozmycie odpowiedzialności, nadmierny formalizm czy postrzeganie konsultacji przez pryzmat kosztów i obaw), oraz nastawienie mieszkańców (m.in. postawy roszczeniowe oraz brak zaufania).

W ramach urzędu – podobnie jak w innych dzielnicach – istnieją również konflikty wewnętrzne, generowane przede wszystkim przez trudności współpracy między poszczególnymi wydziałami czy osobami. Źródła tych konfliktów mają z jednej strony charakter organizacyjny (w tym niejasne zakresy kompetencji czy delegacji zadań), z drugiej strony są to tzw. czynniki charakterologiczne.

Wśród potrzeb w zakresie zarządzania konfliktami wymieniano usprawnienie wewnętrznej komunikacji, powoływanie zespołów interdyscyplinarnych, a także stworzenie procedur postępowania w sytuacjach konfliktowych. Wskazywano również na potrzebę szkoleń z zakresu

rozwiązywania konfliktów, rozmów z trudnymi interesantami oraz konstruktywnej współpracy. Wspomniano też o potrzebie zmiany postrzegania roli prawa, uelastycznieniu i przyjęciu postawy większej otwartości na współpracę z mieszkańcami.



V. WNIOSKI KOŃCOWE

V.1. WNIOSKI OGÓLNE

Na podstawie analizy zróżnicowanego materiału empirycznego zebranego w ramach diagnozy (kwestionariusze ankiet skierowane do urzędników, wywiady indywidualne z urzędnikami oraz wywiady grupowe z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz Centrum Komunikacji Społecznej, a także materiał zebrany w ramach desk research oraz opinie zebrane podczas warsztatów edukacyjnych z urzędnikami) można sformułować pewne wnioski ogólne, odnoszące się do każdej z dzielnic poddanych diagnozie. Zanim je przedstawimy trzeba jednak podkreślić dwie sprawy. Po pierwsze, prowadzona diagnoza skupia się w dużej mierze na deficytach i barierach, zaś potencjał poszczególnych dzielnic został zarysowany bardziej skrótowo. Budowanie na istniejącym potencjale stanowi ważny element działania administracji, jednak z perspektywy zarządzania konfliktami to świadomość deficytów wydaje się szczególnie istotna w procesie wprowadzania zmian oraz konstruowania praktycznych rozwiązań istniejących trudności. Po drugie, na podstawie prowadzonych badań, a także wiedzy pochodzącej z innych źródeł, trzeba zauważyć, że Urząd m.st. Warszawy jest w procesie zmiany, zarówno jeśli chodzi o sposób zarządzania, jak i komunikację z mieszkańcami. Coraz większy nacisk kładzie się w ostatnim czasie na partycypację, wprowadza się również nowe formy (współ)zarządzania i Urząd m.st. Warszawy wydaje się w tym zakresie liderem w skali kraju.

Wśród **zasobów** poszczególnych dzielnic i urzędu jako całości należy wskazać zwiększającą się w ostatnim czasie świadomość w zakresie dialogu obywatelskiego, stopniowe dostrzeganie potencjału aktywności lokalnej, a także mniej lub bardziej sformalizowanych grup mieszkańców jako partnerów do działania. Do potencjału można również zaliczyć coraz więcej praktycznych doświadczeń urzędników w zakresie dialogu z mieszkańcami, co może stanowić dobry punkt wyjścia do pracy nad zmianą postaw w kontekście konfliktu.

Wnioski ogólne z diagnozy:

1. W badanych dzielnicach nie jest prowadzona systematyczna diagnoza istniejących oraz potencjalnych konfliktów społecznych. U podstaw takiego stanu może leżeć brak wiedzy oraz umiejętności w ramach urzędu, ograniczone zasoby ludzkie, a niekiedy również brak woli politycznej do prowadzenia działań w tym kierunku.
2. Szczególnie potrzebny w kontekście działań urzędu wydaje się namysł nad możliwymi skutkami społecznymi podejmowanych inwestycji, decyzji czy interwencji, rozpoznanie szerszego kontekstu oraz współpraca między różnymi komórkami urzędu (biurami / wydziałami) na etapie planowania. Wymaga to uwzględnienia w harmonogramie prac odpowiedniego czasu na konsultacje zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, przy czym w szczególności dialog wewnętrzny, w ramach urzędu (w tym ustalenie wspólnej wizji i drogi działania), wydaje się kluczowy dla prewencji lub konstruktywnego rozwiązywania konfliktów społecznych. W pewnych sytuacjach i w ograniczonym zakresie rolę koordynatora takich działań przyjmuje na siebie Centrum Komunikacji Społecznej, co przenosi działania tego biura z obszaru *stricte* dialogu w

obszar procesu, który ma wymiar bardziej strategiczny. Pojawia się tu zatem pytanie natury systemowej – kto takie działania powinien inicjować, prowadzić i jak powinny one być umocowane w całej strukturze zarządzania urzędem pod względem m.in. możliwych do wykorzystania zasobów, stopnia decyzyjności, czy stosowanych procedur.

3. W przypadku, gdy konflikt się ujawnia, brakuje systematycznego podejścia do jego rozwiązywania:
 - działania prowadzone są ad hoc;
 - brakuje koordynacji działań między różnymi komórkami urzędu;
 - brakuje refleksji nad stosowanymi narzędziami dialogu w sytuacji konfliktu, analizy i wyciągania wniosków na temat skuteczności, a także potencjalnych ryzyk zastosowanych podejść;
 - brakuje wyraźnych i odpowiednio umocowanych liderów odpowiedzialnych za koordynowanie działań w sytuacjach konfliktowych;
 - wyraźnie widoczna jest decyzyjna rola zarządów dzielnic w zakresie podejmowanych działań (wśród najczęściej wybieranych form można tu wymienić rozmowy indywidualne z reprezentantami mieszkańców / osobami zaangażowanymi w konflikt, spotkania z mieszkańcami, czy wypowiedzi w mediach), przy czym aktywności te mogą mieć niekiedy charakter polityczny;
 - wpływ na sposoby rozwiązywania konfliktów mają też niejednokrotnie cechy i postawy konkretnych urzędników, odpowiedzialnych za dany obszar tematyczny, bądź preferowane podejście w ramach konkretnego urzędu dzielnicy (wynikające często z oddziaływań zarządu, bądź ugruntowanej kultury organizacyjnej);
 - kultura organizacyjna urzędu w wielu przypadkach sprzyja postawie unikania w sytuacjach konfliktowych (charakteryzującej się m.in. ignorowaniem symptomów konfliktu, niechęcią do konfrontacji w sytuacjach problemowych czy ograniczaniem działań wychodzących poza zwykłe ścieżki postępowania), brakuje wsparcia dla aktywnych działań z zakresu zarządzania konfliktami;
 - brakuje wymiany informacji i współpracy w ramach urzędu, aby zbudować szerszą diagnozę konkretnego konfliktu i wachlarz możliwości działania;
 - w wielu przypadkach brakuje jasnej struktury podejmowania decyzji oraz odpowiedzialności za działania (i ich konsekwencje) w sytuacjach konfliktowych.
4. Sytuacja konfliktu jest postrzegana przede wszystkim w kategoriach uciążliwości i zagrożenia, nie dostrzega się natomiast jego pozytywnego potencjału. Wśród obaw urzędników związanych z zarządzaniem konfliktami (a niekiedy także prowadzeniem konsultacji) szczególnie wyraźna jest obawa o to, jakie konsekwencje (negatywne) zostaną wobec nich wyciągnięte, jeśli podejmą działania niestandardowe lub niezdefiniowane wprost w przepisach.
5. Podstawowy preferowany sposób działania w sytuacjach spornych / niejednoznacznych zakłada odwołanie się do litery prawa i postępowanie ściśle według wskazówek zawartych w istniejących przepisach. Z perspektywy urzędników, taka strategia działania jest

najbezpieczniejsza, jeśli chodzi o ewentualne osobiste konsekwencje podejmowanych decyzji. Urzędnicy chętnie odwołują się do przepisów także po to, by pokazać, że w ich decyzjach nie ma elementu ocenego. Z ich perspektywy na żadnym etapie nie należy ich traktować jako strony konfliktu, ponieważ nawet podejmując decyzje w sprawie, pozostają w swoim odczuciu neutralni. Warta przyjrzenia się jest zatem faktyczna rola i pozycja urzędników w poszczególnych konfliktach – czy będzie to rola interesariusza, partnera czy niezaangażowanej strony trzeciej. W kontekście strategii zarządzania konfliktami należy też podkreślić zderzenie emocji mieszkańców i przedstawicieli grup interesu z postawą urzędników bazującą na odwołaniu ściśle do przepisów prawa (teoria ognia / lodu).

6. W zebranych materiale badawczym wyraźnie wybrzmiewa wątek konfliktów wewnątrz urzędu, które postrzegane są jako szczególnie dotkliwe. Konflikty te wynikają z czynników:
 - komunikacyjnych (zakłócenia w przepływie informacji, trudności w komunikacji);
 - strukturalnych i organizacyjnych (niejasny podział kompetencji, delegowanie zadań);
 - czynników ludzkich (w tym osobowościowych).
7. Co istotne, konflikty wewnętrzne były w wielu przypadkach spontanicznie wskazywane jako bardziej dla urzędników istotne niż konflikty zewnętrzne, z mieszkańcami. Można tu postawić hipotezę, że konflikty te są bardziej powszechne lub dotkliwe, z drugiej strony być może urzędnicy unikają konfrontacyjnych spotkań z mieszkańcami (poprzez na przykład ograniczanie konsultacji prowadzonych w sprawach społecznie drażliwych).
8. Istnieją napięcia na linii Urząd Miasta – Urzędy Dzielnic. Z zebranego materiału wynika, że dzielnice mają czasem poczucie, iż niektóre projekty wypracowywane w biurach Miasta, które mają być następnie realizowane na poziomie dzielnicowym, nie uwzględniają faktycznej sytuacji, potrzeb czy ograniczeń lokalnych. Co istotne, sytuacje takie nie są jednak definiowane w kategoriach konfliktu, a raczej niedoskonałości (a także nieefektywności) istniejącego systemu zarządzania miastem. Z wywiadów wynika również, że nie ma jednolitych wzorów komunikacji między przedstawicielami dzielnic a biur centralnych (CKS), zaś w praktyce forma kontaktu jest w dużej mierze zależna od konkretnych relacji z zarządem dzielnicy czy np. koordynatorem ds. konsultacji.
9. We wszystkich trzech dzielnicach poddanych diagnozie stosunkowo niewiele prowadzi się formalnych konsultacji społecznych (tzn. prowadzonych zgodnie z obowiązującym zarządzeniem Prezydenta Miasta²⁸), więcej jest natomiast rozmaitych działań z obszaru dialogu obywatelskiego, które przyjmują np. formę spotkań z mieszkańcami czy sondaży. Może to powodować napięcia z jednej strony na linii Urząd Miasta – Urzędy Dzielnic, dotyczące zakresu kompetencji i kontroli, z drugiej strony na linii Miasto (Urząd postrzegany jako jedna organizacja) – mieszkańcy, dotyczące postrzegania zasad organizacji dialogu obywatelskiego. W tym kontekście charakterystyczne wydaje się również to, że urzędnicy

²⁸ Więcej na ten temat w aneksie nr 1

mieli świadomość faktu, iż mieszkańcy bardzo często nie rozróżniają konsultacji prowadzonych przez różne podmioty (np. Urzędy Dzielnic czy biura Urzędu Miasta).

10. We wszystkich trzech dzielnicach urzędnicy podkreślali potrzebę prowadzenia działań edukacyjnych w zakresie komunikacji i rozwiązywania konfliktów. Wskazuje to wyraźnie na deficyt wiedzy z tego zakresu w ramach urzędu.
11. Urzędnicy podkreślali potrzebę poprawy komunikacji zarówno zewnętrznej, z mieszkańcami (w tym również zmiany postaw wobec mieszkańców), jak i wewnętrznej, w ramach urzędu. Wiele osób dostrzegło też potencjalne zalety zastosowania mediacji i moderacji, przy czym z perspektywy CKS informacja o możliwości korzystania z pomocy specjalistów w tym zakresie jest w ramach urzędu szeroko propagowana, choć jednocześnie w wielu przypadkach wydaje się, że faktyczny odbiór tych informacji na poziomie dzielnic jest niewystarczający.

Podsumowując potencjał dzielnic w zakresie zarządzania konfliktami wyróżnić można następujące **deficyty**:

- Przede wszystkim brak specjalistycznej wiedzy i kompetencji wśród urzędników z zakresu komunikacji i rozwiązywania konfliktów. Czynniki te były wskazywane jako szczególnie istotne w zarządzaniu zarówno konfliktami zewnętrznymi, z udziałem mieszkańców (w tym zarówno z pojedynczymi osobami, jak i grupami osób), jak i wewnętrznymi, w ramach urzędu.
- Brak monitoringu i diagnozy istniejących i potencjalnych konfliktów, przy czym chodzi tu przede wszystkim o refleksję powiązaną ściśle z codziennymi działaniami czy planami poszczególnych komórek, nie zaś oddzielne zadanie wykonywane w oderwaniu od bieżących aktywności.
- Brak konkretnych narzędzi i procedur działania w sytuacji konfliktu.
- Brak wyraźnych liderów, odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji i koordynowanie działań w sytuacji konfliktu.
- Kultura organizacyjna, która nie sprzyja systemowemu zarządzaniu konfliktami i prowadzeniu skoordynowanych działań w tym zakresie.
- Potencjalne ryzyko w zarządzaniu sytuacjami konfliktowymi stanowią również merytoryczne różnice zdań w ramach urzędu, a także długotrwały, a niekiedy również niejasny proces decyzyjny.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że duża część wskazanych wyżej deficytów jest powiązana z kulturą organizacyjną administracji publicznej jako takiej, która w dużej mierze determinuje preferowane sposoby działania jednostek. Wyeliminowanie tych deficytów wymaga działań na poziomie decyzji strategicznych oraz struktury zarządzania urzędem. Wymaga to również bardziej systematycznej ewaluacji i rozwijania kompetencji urzędników z zakresu komunikacji i rozwiązywania konfliktów. W chwili obecnej można dostrzec tendencję do bazowania na istniejących kompetencjach w sposób

nieskoordynowany, co może prowadzić do nadmiernego obciążania zadaniami wybranych osób, przy niedostatecznym rozwijaniu potencjału innych. W naszej ocenie, wprowadzenie bardziej efektywnych sposobów zarządzania konfliktami w kontekście partycypacji wymaga praktycznych zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym działań motywacyjnych, a także ciągłego monitoringu i wspierania efektywności przyjmowanych podejść, podejmowanych decyzji oraz stosowanych praktyk w sytuacji konfliktu.

V.2 WSPIERANIE DIALOGU OBYWATELSKIEGO W WARUNKACH KONFLIKTU LOKALNEGO

Z analizy wywiadów z urzędnikami wyłania się kilka barier, które wpływają na ograniczoną liczbę prowadzonych konsultacji społecznych. Można wśród nich wymienić m.in.:

- niskie zdaniem urzędników zainteresowanie / motywację mieszkańców,
- koszty prowadzenia konsultacji (przede wszystkim wkład pracy, finanse, czas),
- oczekiwanie przez mieszkańców szybkich efektów decyzji poddawanych konsultacjom, co często jest niemożliwe do spełnienia, bowiem inwestycje czy procesy są rozłożone w czasie,
- centralizację procesów partycypacji i nadzór CKS, który może być z jednej strony postrzegany jako istotne wsparcie, z drugiej jednak jako ograniczenie i nadmierna kontrola nad sprawami lokalnymi, co może wzbudzać opór.

Należy podkreślić, że bariery te są w dużej mierze wynikiem postaw, przekonań i sposobu postrzegania urzędników i żadna z nich de facto nie powinna stanowić wystarczającego argumentu na rzecz nie stosowania narzędzi konsultacji społecznych. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że bariery te sytuujemy w kontekście szerszego problemu jakim jest brak skoordynowanego i zaplanowanego podejścia do stosowania narzędzi dialogu obywatelskiego, w sytuacji potencjalnego lub istniejącego konfliktu. Ponadto, z naszego rozeznania wynika, że dane na temat faktycznie prowadzonych działań, realizowanych często we współpracy z różnymi podmiotami zewnętrznymi, nie są gromadzone w sposób systematyczny, co istotnie utrudnia wyciąganie wniosków, a tym samym również usprawnianie i doskonalenie prowadzonego dialogu. Poniżej przedstawiamy podstawowe trudności zdiagnozowane w tym zakresie.

V.2.1. MATERIAŁY DOKUMENTUJĄCE PRZEBIEG PROCESÓW DIALOGU SPOŁECZNEGO W M.ST. WARSZAWIE (KONSULTACJE I MEDIACJE)

Dostępne w tej chwili dane mają charakter cząstkowy i wyrywkowy, co za tym idzie nie nadają się do pogłębionej analizy i nie pozwalają na wyciągnięcie szerszych wniosków na temat rzeczywistego wykorzystania narzędzi dialogu obywatelskiego w m.st. Warszawie.

Podstawowe problemy z dostępem do materiałów i ich analizą są następujące:

1. Brakuje materiałów dokumentujących prowadzone działania. Nie funkcjonuje archiwum, które gromadziłoby dokumentację działań w obszarze dialogu obywatelskiego (np. raporty,

- protokoły, sprawozdania). Platforma Konsultacyjna prowadzona przez Centrum Komunikacji Społecznej zawiera jedynie część dokumentacji na temat prowadzonych konsultacji, i (programowo) żadnej dokumentacji mediacyjnej.
2. Dostępne materiały są skrajnie zróżnicowane pod względem formalnym i treściowym – kształt protokołów, raportów, notatek ze spotkań w dużej mierze zależy od koncepcji przyjętej przez podmiot zewnętrzny realizujący proces.
 3. Brakuje jasnych kryteriów porządkowania działań z obszaru dialogu obywatelskiego. Trudności wiążą się z:
 - a. określeniem natury realizowanego działania (konsultacje, mediacje, formy pośrednie) – nie zawsze przyjęta nazwa oddaje charakter działań, nie zawsze forma działania była dobrana adekwatnie do okoliczności.
 - b. jednoznacznym wskazaniem inicjatora/organizatora działań.
 - c. zidentyfikowaniem czasu prowadzenia działań.
 4. Narzędzia dialogu obywatelskiego wykorzystywane są w sposób nieskoordynowany. Pomimo istniejących przepisów prawa miejskiego, statuujących obowiązek prowadzenia konsultacji we współpracy z Centrum Komunikacji Społecznej (i pod jego kontrolą), część procesów quasi-konsultacyjnych realizowana jest niezależnie od CKS, w sposób oddolny, elastyczny i zdecentralizowany. Stwarza to dodatkowe trudności w dotarciu do właściwej dokumentacji.

Wydaje się, że taki stan rzeczy może wynikać z braku powszechnej wiedzy na temat tego, czym są konsultacje i jakimi rządzą się zasadami. Część przedstawicieli samorządu (a tym bardziej mieszkańców) wydaje się nie mieć pełnej jasności, które z działań mających na celu dialog z mieszkańcami należy zdefiniować jako konsultacje. Prowadzone przez siebie działania urzędnicy miejscy i dzielnicowi definiują, jako „spotkania robocze”, „działania informacyjne”, czy „zbieranie opinii”, unikając w ten sposób konieczności działania w zgodzie z rygorami narzuconymi przez przepisy regulujące prowadzenie konsultacji z mieszkańcami. Poza obszarem odgórnych regulacji miejskich pozostaje również sfera mediacji i wszelkich działań mających na celu rozwiązanie konfliktu.

V.2.2. DIALOG OBYWATELSKI W M.ST. WARSZAWA – PRÓBA UPORZĄDKOWANIA FORM I NARZĘDZI:

W toku diagnozy podjęto próbę uporządkowania istniejących materiałów dokumentujących przebieg procesów dialogu obywatelskiego w m.st. Warszawie. Dostępna dokumentacja odnosiła się do działań różnego typu, od konsultacji, poprzez grupy robocze i spotkania przy okrągłym stole, aż po mediacje i przyjmowała różne formy: od notatek roboczych z poszczególnych spotkań po mniej lub bardziej szczegółowe podsumowania i raporty obejmujące całość procesu.

Poniżej wyszczególnione zostały czynniki z naszej perspektywy istotne, jeśli chodzi o planowanie dialogu obywatelskiego w warunkach konfliktu lokalnego. Wpisują się one w trzy kategorie: podmiotową, przedmiotową i kontekstualną. Czynniki o charakterze podmiotowym obejmują charakterystykę inicjatora i organizatora procesu, czynniki przedmiotowe definiują kształt

wykorzystywanego narzędzia dialogu, zaś czynniki kontekstualne odnoszą się do sytuacji społecznej, w jakiej toczy się dialog.

I. Czynniki podmiotowe: inicjatywa i organizacja procesu

Z punktu widzenia prowadzenia dialogu obywatelskiego istotne jest, z czyjej inicjatywy toczą się działania, kto jest organizatorem procesu oraz czy podmioty odpowiedzialne za organizację dialogu oraz za podjęcie decyzji/dalszych działań w sprawie są ze sobą tożsame. Wydaje się, że największe szanse na efektywne prowadzenie dialogu obywatelskiego mamy wówczas, gdy dialog jest inicjowany i prowadzony przez ten sam podmiot będący zarazem właścicielem tematu (decydentem). Można zaryzykować postawienie hipotezy, że im więcej linii się krzyżuje (kto inny inicjuje działania, kto inny je prowadzi, a kto inny będzie na ich podstawie podejmował decyzje i/lub wprowadzał je w życie) tym większe ryzyko wystąpienia zakłóceń komunikacyjnych w toku dialogu oraz konfliktów.

1. Inicjatywa prowadzenia działań:

Administracja samorządowa:

- a) Urząd Dzielnicy,
- b) Urząd Miasta,
- c) Agendy miejskie (ZTM, Metro, MPO, etc.).

Zewnętrzna wobec samorządu:

- d) Mieszkańcy,
- e) Organizacje pozarządowe,
- f) Media.

2. Organizator procesu (organizatorem procesu jest podmiot odpowiedzialny za jego przebieg, nie zawsze będący zarazem właścicielem tematu/decydentem):

- a) Miasto,
- b) Dzielnica,
- c) Agendy miejskie (ZTM, Metro, MPO, etc.),
- d) Inny, np. NGO lub grupa mieszkańców.

3. Czy organizator procesu i właściciel tematu to jeden podmiot?

- a) Tak
- b) Nie

II. Czynniki przedmiotowe: charakterystyka form i narzędzi komunikacji

W planowaniu dialogu obywatelskiego istotne jest adekwatne dobranie narzędzi komunikacji do założonych celów działania, wśród których może się znaleźć: przekazanie informacji, uzyskanie wiedzy na temat potrzeb i oczekiwań, zebranie opinii, rozwiązanie zaistniałego problemu, etc. W zależności od założonych celów przydatne mogą okazać się narzędzia komunikacji jedno- lub dwukierunkowej, w różnym stopniu przewidujące możliwość współdziałania uczestników w podejmowaniu decyzji.

Od przyjętych przez organizatorów procesu założeń zależy również to, na ile dialog będzie miał charakter otwarty.

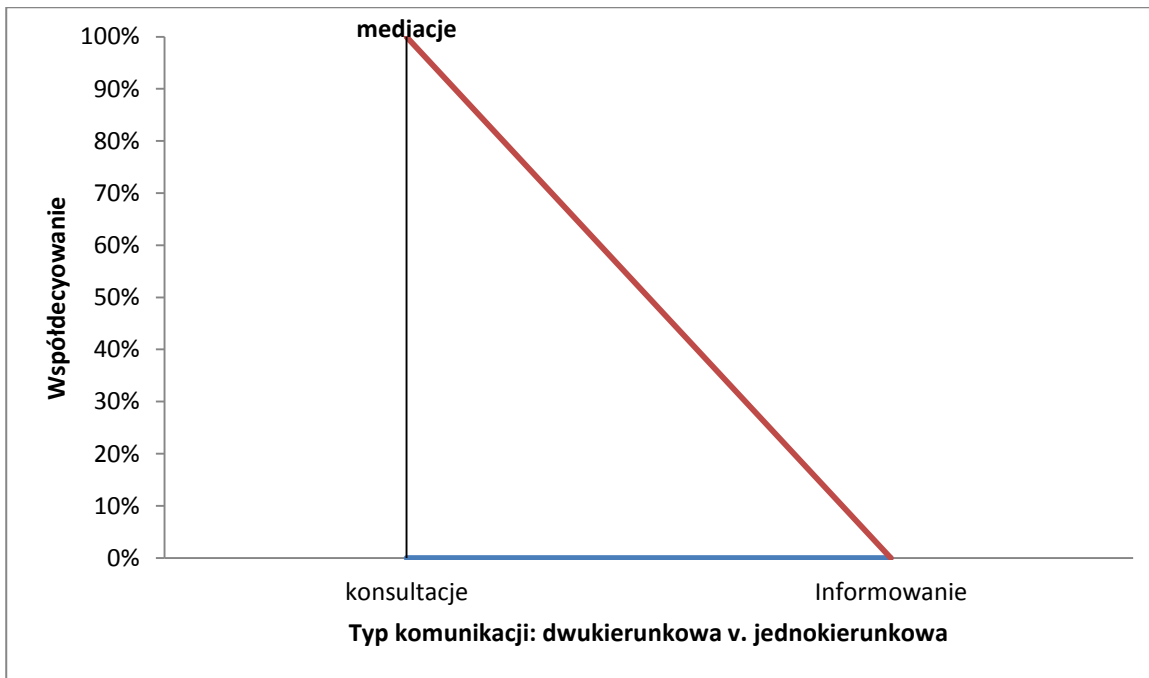
Wykorzystywane narzędzia komunikacji mogą być silniej lub słabiej osadzone w obowiązujących przepisach prawnych. Niektóre – jak np. konsultacje – zostały precyzyjnie opisane w obowiązujących regulacjach i ich wykorzystanie musi się ściśle wpisywać w literę prawa, inne – np. mediacje – nie zostały w żaden sposób uregulowane w przepisach miejskich, a ich stosowanie może mieć charakter znacznie bardziej elastyczny.

4. Narzędzia komunikacji:

- a) Działania promocyjno – informacyjne
- b) Mediacje
- c) Konsultacje
- d) Wspólne wypracowanie rozwiązań, np. zasad korzystania z jakiegoś obiektu, procesu, etc.
- e) Inne:
 - Spotkania robocze
 - Zbieranie opinii

Wydaje się, że opisywane w zebranej dokumentacji formy dialogu można przypisać do jednej z trzech grup: działań informacyjnych (nastawionych na komunikację jednokierunkową, skierowaną na ogół od przedstawicieli władz do obywateli; MONOLOG), działań konsultacyjnych (zakładających komunikację dwukierunkową, uwzględniającą dialog mający na celu dookreślenie potrzeb, interesów i oczekiwań uczestników procesu w kontekście planów i pomysłów prezentowanych przez przedstawicieli władz; DIALOG) oraz działań mediacyjnych (zakładających komunikację dwukierunkową nastawioną na wspólne zdefiniowanie problemu i próbę rozwiązania go poprzez wypracowanie akceptowanych przez wszystkich uczestników pomysłów i decyzji; DIALOG I WSPÓŁDECYDOWANIE).

Trzy formy dialogu można rozmieścić na trzech wierzchołkach trójkąta prostokątnego, zakładając, że pomiędzy tymi trzema wierzchołkami można wpisać wszelkie inne formy dialogu – niezależnie od ich roboczo przyjętej nazwy – w zależności od tego, jaki zakładają typ komunikacji (jednostronną czy dwustronną) oraz w jakim stopniu przewidują możliwość wypracowywania w procesie decyzji wiążących strony (współdecydowanie).



Rys. Schemat narzędzi dialogu

5. Charakter dialogu:

- Otwarty dla wszystkich zainteresowanych (np. konsultacje w sprawie wypracowania strategii rozwoju usług kulturalnych w dzielnicy Rembertów).
- Zamknięty dla osób zakwalifikowanych do udziału/wyłonionych w toku dialogu reprezentantów grup (np. wypracowanie regulaminu wybiegu dla psów, w którym uczestniczy burmistrz, naczelnik wydziału oświaty, dwoje reprezentantów wspólnoty mieszkańców i dwoje reprezentantów „psiarzy”)
- Zamknięty, tylko dla zaproszonych osób/reprezentantów konkretnych grup (np. okrągły stół reklamowy).

6. Prawne umocowanie danego narzędzia w obowiązujących przepisach:

- Pełna regulacja prawna (np. konsultacje),
- Częściowa regulacja prawna,
- Brak regulacji prawnych.

III. Czynniki kontekstualne:

7. Czas prowadzenia działań z zakresu dialogu obywatelskiego (w tym również ograniczenia czy punkty zwrotne w tym zakresie)

8. Istnienie ujawnionego konfliktu:

- Tak
- Nie

9. Zakres problemowy:

- a) Tematy przekrojowe/ogólnowarszawskie
- b) Tematy dzielnicowe
- c) Sprawy lokalne

Wskazane powyżej czynniki mogą służyć jako kryteria opisu prowadzonych w m.st. Warszawie procesów dialogu obywatelskiego, a zarazem stanowić wskazówki do gromadzenia danych, pomagając uporządkować tę szeroką i jak na razie dość amorficzną grupę aktywności związanych z partycypacją społeczną. Jako takie mogą być użyteczne zarówno dla badaczy zajmujących się analizą zjawisk z zakresu partycypacji społecznej, jak i organizatorów dialogu obywatelskiego. W perspektywie otwarte pozostaje również pytanie kto i gdzie będzie w przyszłości przechowywał zebrane dane, a także jaka będzie możliwość dostępu do nich przez osoby zewnętrzne, spoza projektu.

ANEKS 1 - ZASADY PROWADZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO W MIEŚCIE STOŁECZNYM
WARSZAWA - DESK RESEARCH

Opracowanie: Anna Cybulko

WSTĘP

Niniejsze opracowanie zostało wykonane w ramach projektu „Wspomaganie dialogu obywatelskiego w warunkach konfliktu lokalnego”, jako element diagnozy potencjału dzielnic w zakresie zarządzania konfliktami. **Badanie wykonane metodą desk research objęło przepisy i dokumenty wewnętrzne Urzędu Miasta Warszawa oraz Urzędów Dzielnic: Mokotów, Ursynów i Wawer, istotne z punktu widzenia dialogu obywatelskiego oraz zarządzania konfliktami.**

Warto podkreślić, że przeważająca większość analizowanych dokumentów pochodzi z poziomu ogólnomiejskiego, są to uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Zarządzenia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, których treść obowiązuje na terenie całego miasta. Wyjątkiem są statuty dzielnic, które zostały co prawda uchwalone przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy, jednak ich przepisy obowiązują na terenie konkretnych dzielnic. Taki dobór dokumentów wynika ze specyfiki ustrojowej Miasta Stołecznego Warszawy. Ustrój administracyjny Warszawy ulegał przez lata wielu przeobrażeniom. Aktualnie, od wejścia w życie *Ustawy z 15 marca 2002 r. O ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej: Ustawa Warszawska)*, Warszawa jest gminą, będącą miastem na prawach powiatu, a jednostkami wewnętrznego podziału miasta jest 18 dzielnic, pełniących rolę jednostek pomocniczych gminy. Warszawą zarządza Prezydent Miasta wybierany w bezpośrednich wyborach. Jednostką organizacyjną przy pomocy której prezydent wykonuje swoje zadania jest Urząd Miasta Stołecznego Warszawy. Częścią Urzędu właściwą dla dzielnic są Urzędy Dzielnic, kierowane przez Zarządy Dzielnic, z burmistrzami na czele. Budżety dzielnic są ze sobą powiązane i w dużej mierze zależą od decyzji podejmowanych przez władze centralne miasta. Ustawa Warszawska z 2002 r. stanowi, iż rozwiązania szczegółowe dotyczące podziału uprawnień pomiędzy miasto i dzielnice zostaną wskazane w statucie Warszawy oraz w statutach dzielnic. W rezultacie zadekretowana w ustawie stanowiąca i kontrolna rola Rad Dzielnic została w praktyce mocno ograniczona na rzecz Rady Miasta Stołecznego Warszawy.

Przyjęte założenia ustrojowe przynoszą kilka konsekwencji. Przede wszystkim prowadzą do rozmywania kompetencji i zakresów odpowiedzialności – szczególnie z perspektywy mieszkańców nie jest do końca jasne, kto i na jakim poziomie (miasta czy dzielnicy) odpowiada za konkretne zadania. Co więcej, przyjęta struktura zarządzania sprawia, że władza oddala się od obywatela, a w miarę wzrostu dystansu coraz trudniejsze staje się podejmowanie decyzji najlepiej dostosowanych do potrzeb mieszkańców. Wskazane konsekwencje są mocno odczuwalne również w obszarze dialogu i zarządzania konfliktami, co znajduje swoje odbicie w kształcie dokumentów prawnych analizowanych w poniższym opracowaniu.

Celem badania była analiza dostępnych materiałów pod kątem potencjału badanych dzielnic do prowadzenia dialogu obywatelskiego oraz zarządzania konfliktami w Mieście Stołecznym Warszawa. Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić różnice pomiędzy dialogiem obywatelskim a dialogiem społecznym. Zgodnie z przyjętym w literaturze przedmiotu rozumieniem pojęć przyjmujemy następujące definicje: dialog społeczny to komunikacja, w której uczestniczą władze publiczne (a także komunalne) i partnerzy społeczni, tj. związki zawodowe i organizacje pracodawców, jej głównym tematem są przede wszystkim zbiorowe stosunki pracy. Natomiast dialog obywatelski, będący głównym obszarem zainteresowania prowadzonych badań, jest formą kontaktu między władzą państwową (bądź komunalną) a organizacjami trzeciego sektora, polegającą na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Uczestnikami dialogu obywatelskiego są władze publiczne, partnerzy społeczni oraz organizacje pozarządowe. (http://www.pozYTEK.gov.pl/Podstawowe_pojecia_380.html). Na potrzeby prowadzonych badań w obręb dialogu obywatelskiego włączamy również komunikację między władzami komunalnymi a mieszkańcami, działającymi indywidualnie lub w sposób zorganizowany.

Zebrane materiały analizowano zarówno na poziomie deklaratywnym (przede wszystkim na podstawie treści zawartych w dokumentach strategicznych), **jak i na poziomie obowiązujących przepisów i wytycznych**. W toku analiz podjęto wysiłki przyjrzenia się dostępnym materiałom z prowadzenia dialogu obywatelskiego – podsumowaniom i raportom z prowadzonych procesów konsultacyjnych, by móc zestawić ze sobą: deklaracje, stan prawny oraz rzeczywistość wykorzystania narzędzi dialogu. Jednak realizacja tego celu okazała się na tym etapie badań niemożliwa, ze względu na brak rzetelnych i wystandaryzowanych źródeł informacji. W toku badań okazało się, że żadna z jednostek miejskich, ani dzielnicowych nie prowadzi uporządkowanego archiwum dokumentacji prowadzonych w mieście i dzielnicach procesów dialogu obywatelskiego. Dostępne materiały – protokoły, raporty i notatki mają charakter wyrywkowy i niekompletny. Analiza istniejących materiałów dokumentujących przeprowadzone działania wymagałaby dodatkowej pracy porządkująco-badawczej, która pozwoliłaby doprowadzić istniejące źródła do stanu pozwalającego na poddanie ich procesowi badawczemu. Choć do tej pory przeprowadzono kilkadziesiąt (o ile nie kilkaset) działań konsultacyjnych i mediacyjnych, wydaje się, że realizowany obecnie projekt może być impulsem do zebrania i uporządkowania dostępnych materiałów. Zgromadzenie pełnej bazy dokumentacji działań dialogu obywatelskiego prowadzonych w m.st. Warszawie w ciągu ostatnich lat stworzyłoby szansę do lepszego zrozumienia procesów toczących się w mieście, ich natury i dynamiki zmian. Dałoby także możliwość pełniejszej odpowiedzi na pytania badawcze postawione w niniejszym projekcie. Do przeprowadzenia pogłębionych badań metodą *desk research* konieczne byłoby zebranie kompletu materiałów z dostępnych źródeł, uwzględniających między innymi zasoby dostępne na Platformie Konsultacyjnej prowadzonej przez Centrum Komunikacji Społecznej, zawierającej aktualnie dane z 83 procesów konsultacyjnych.

Analiza materiału deklaratywnego, zawartego głównie w dokumentach strategicznych, koncentrowała się na takich zagadnieniach, jak: gotowość decydentów do prowadzenia dialogu obywatelskiego, obszary potencjalnego stosowania narzędzi dialogu oraz wiara w skuteczność

dostępnych narzędzi. **Na potrzeby niniejszego opracowania, do narzędzi dialogu obywatelskiego zaliczamy szeroko pojęte konsultacje społeczne oraz mediację.** W obszarze prawnym przyglądano się analogicznym kwestiom, ze szczególnym uwzględnieniem przełożenia deklaracji na język konkretnych działań. Analizowano przepisy prawne pod kątem tego, w jaki sposób określają: podmioty, przestrzeń oraz sposoby prowadzenia dialogu (w jakich przypadkach można, a kiedy w jakich trzeba prowadzić dialog z mieszkańcami, jakimi narzędziami dysponuje samorząd, czy ma dowolność, czy przymus korzystania z nich). Prowadzone analizy miały również pomóc w identyfikacji barier dialogu obywatelskiego – przede wszystkim w obszarze prawnym i organizacyjnym.

W badaniu uwzględniono materiały z pięciu ogólnych kategorii: ogólnowarszawskie dokumenty strategiczne definiujące kierunki i cele rozwoju na poziomie całego miasta, z bezpośrednim przełożeniem na funkcjonowanie poszczególnych dzielnic, **przepisy stanowiące ustrojowe podstawy funkcjonowania dzielnic, przepisy regulujące zasady prowadzenia dialogu obywatelskiego** – zarządzenia i uchwały składające się na obowiązujące w m.st. Warszawie przepisy prawa miejscowego, **dokumenty wewnętrzne regulujące status pracowników** Urzędu Miasta Stołecznego Warszawa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych oraz **materiały dokumentujące przebieg procesów dialogu obywatelskiego w m.st. Warszawa** (konsultacje i mediacje). Poniżej przedstawiono zestawienie wszystkich analizowanych dokumentów.

ZESTAWIENIE DOKUMENTÓW

DOKUMENTY STRATEGICZNE

Strategia rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r. *Uchwała Nr LXII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r.*

Spółeczna Strategia Warszawy. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020, *Uchwała Nr XLVI/1427/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Społecznej Strategii Warszawy. Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020*

PRZEPISY DEFINIUJĄCE INSTYTUCJONALNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA DZIELNIC

Statut Dzielnic Mokotów miasta stołecznego Warszawy, Załącznik nr 4 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010.

Statut Dzielnic Ursynów miasta stołecznego Warszawy, Załącznik nr 12 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010.

Statut Dzielnic Wawer miasta stołecznego Warszawy, Załącznik nr 13 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010.

PRZEPISY REGULUJĄCE ZASADY PROWADZENIA DIALOGU SPOŁECZNEGO

Uchwała nr XLIX/1374/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Uchwała nr L/1440/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z Warszawską Radą Działalności Pożytku publicznego

Uchwała nr XI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy

Uchwała Nr LXI/1692/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. W sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

Zarządzenie nr 4925/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 września 2013 r. w sprawie określenia zasad postępowania w Urzędzie m.st. Warszawy w związku z przeprowadzanymi konsultacjami z mieszkańcami m.st. Warszawy

Zarządzenie Nr 5069/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 października 2013 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu rozpatrywania i realizacji wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

Uchwała nr LXVIII/1815/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 października 2013 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy m.st. Warszawy w 2014 roku z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w mieście stołecznym Warszawie na rok 2016. Załącznik do zarządzenia nr 6699/2014 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 października 2014

DOKUMENTY WEWNĘTRZNE REGULUJĄCE STATUS PRACOWNIKÓW

Załącznik do zarządzenia nr 276/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 28 marca 2007 r. Kodeks Etyki Pracowników Urzędu miasta stołecznego Warszawy

Zarządzenie nr 4159/2010 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 3 lutego 2010 w sprawie wprowadzenia wewnętrznej polityki antymobbingowej w Urzędzie miasta stołecznego Warszawy.

Zarządzenie Nr 5724/2014 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 19 marca 2014 r. w sprawie Regulaminu przeprowadzania naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze w Urzędzie m.st. Warszawy

Zakres obowiązków pracownika Urzędu Miasta Warszawy

Regulamin przeprowadzania ocen okresowych pracowników Urzędu Miasta Warszawa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Załącznik do zarządzenia Nr 3778/2009 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 21.10.2009r.

Załącznik nr 1 do Regulaminu przeprowadzania ocen okresowych pracowników Urzędu m.st. Warszawa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych: ocena okresowa pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urzędzie m.st. warszawy

Załącznik nr 2 do Regulaminu przeprowadzania ocen okresowych pracowników Urzędu m.st. Warszawa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych: Wykaz grup stanowisk

Załącznik nr 3 do Regulaminu przeprowadzania ocen okresowych pracowników Urzędu m.st. Warszawa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych: wykaz dodatkowych kryteriów oceny

Załącznik nr 4 do Regulaminu przeprowadzania ocen okresowych pracowników Urzędu m.st. Warszawa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych: ocena okresowa pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urzędzie m.st. Warszawy

Ocena okresowa pracowników urzędu m.st. Warszawy materiał pomocniczy dla oceniających

PRZEGLĄD TREŚCI POSZCZEGÓLNYCH DOKUMENTÓW

DOKUMENTY STRATEGICZNE

Poniżej przedstawione zostały dwie strategie obowiązujące w m.st. Warszawa: Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r. oraz Społeczna Strategia Warszawy. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020. Strategie dotyczą odrębnych tematów: Strategia Rozwoju ma bardziej ogólny charakter, częściej koncentrując się na tzw. twardych danych i tematach związanych z gospodarką, infrastrukturą i zasobami substancjalnymi miasta, zaś Strategia Społeczna uzupełnia tę materię o tzw. miękkie podejście, koncentrujące się na szeroko rozumianej tematyce społecznej.

Oba analizowane dokumenty zostały uchwalone w ponad trzyletnim odstępie czasowym (Strategia Rozwoju – listopad 2005, Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – grudzień 2008). Czy to ze względu na zmiany związane z upływem czasu, odmiennoscą poglądów ekipy rządzącej, czy też inne czynniki, których wskazywanie pozostaje poza zakresem niniejszej analizy, między dokumentami

widać bardzo wyraźne różnice w obszarze podejścia do tematyki dialogu obywatelskiego. O ile Strategia Rozwoju praktycznie pomija temat dialogu, to Strategia Społeczna w dużej mierze koncentruje się właśnie na nim.

Strategia rozwoju miasta stołecznego Warszawy do 2020 r. Uchwała Nr LXII/1789/2005 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r.

Uwzględnienie tematyki dialogu na poziomie ogólnych deklaracji strategicznych

Jak wspomniano wyżej, Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r. w zasadzie pomija temat dialogu obywatelskiego. Dokument opiera się na klasycznych składowych, takich jak: wizja, misja, cele strategiczne i operacyjne oraz analiza SWOT. W żadnej z podstawowych części Strategii: wizji, misji, analizie ani celach strategicznych nie znajdujemy bezpośredniego odwołania do dialogu obywatelskiego. Wątek dialogu pojawia się dopiero na poziomie operacyjnym, a i to raczej w charakterze pomocniczym i pobocznym.

Ani w wizji miasta na 2020 r., ani w opisie misji samorządu m.st. Warszawy nie znajdujemy odniesień do dialogu obywatelskiego, bądź potrzeby jego prowadzenia. Na podstawie przedstawionych misji i wizji można uznać, że dialog nie jest ani celem autorów, ani choćby (wyróżnionym) sposobem osiągnięcia celów. Dzieje się tak pomimo, że autorzy wyraźnie wskazują, iż uważają m.st. Warszawę za miasto „ludzi (...) przywykłych do samodzielnego decydowania o swoim losie i do współdecydowania o swoim otoczeniu.” (s. 12). Jednak w treści Strategii nie znajdujemy wielu odniesień do komunikacji z mieszkańcami, trudno więc dostrzec przestrzeń do wykorzystania wskazanego kapitału społecznego, jakim dysponują mieszkańcy miasta.

W dokumencie przyjęto następujące cele strategiczne, z których żaden nie uwzględnia wprost elementu dialogu z mieszkańcami:

- *Poprawa jakości życia i bezpieczeństwa mieszkańców,*
- *Wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców poprzez pielęgnowanie tradycji, rozwoju kultury i pobudzanie aktywności społecznej,*
- *Rozwijanie funkcji metropolitalnych wzmocniających pozycję Warszawy w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim,*
- *Rozwój nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i badaniach naukowych,*
- *Osiągnięcie w Warszawie trwałego ładu przestrzennego.*

Cele strategiczne zostały rozpisane na cele i programy operacyjne. Element wąsko rozumianego dialogu obywatelskiego uwzględniony został jedynie w obszarze jednego z 23 celów operacyjnych. W ramach celu 2: „Wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców poprzez pielęgnowanie tradycji,

rozwoju kultury i pobudzanie aktywności społecznej” pojawił się cel operacyjny 2.4.: „Aktywizacja społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych”.

Dialog obywatelski w obrębie działań operacyjnych

Wątki prowadzenia dialogu z mieszkańcami sporadycznie pojawiają się na poziomie działań operacyjnych, głównie przy okazji tematyki współpracy z organizacjami pozarządowymi, budowania więzi społecznych oraz informowania o działaniach władz.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Współpraca z organizacjami pozarządowymi to jedyny wyraźnie wyszczególniony w strategii obszar, w którym wprost podkreśla się potrzebę komunikacji rządzących i rządzonych. Strategia wskazuje potrzebę podjęcia takiej współpracy przy realizacji pierwszych dwóch celów strategicznych („Poprawa jakości życia i bezpieczeństwa mieszkańców”, „Wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców poprzez pielęgnowanie tradycji, rozwoju kultury i pobudzanie aktywności społecznej”). Współpraca z organizacjami pozarządowymi pojawiająca się wśród pomysłów na realizację celu operacyjnego 1.1. jest postrzegana bardzo wąsko i zadaniowo. „W rozwiązywaniu problemów społecznych władze Warszawy będą jak najczęściej korzystać z aktywności organizacji pozarządowych (...) Miasto będzie przekazywać im zadania zachowując możliwość kontroli.” Szerzej temat ten powraca przy okazji celu strategicznego numer 2, zakładającego „Wzmocnienie poczucia tożsamości mieszkańców poprzez pielęgnowanie tradycji, rozwój kultury i pobudzanie aktywności społecznej” w drodze **aktywizacji społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych (cel operacyjny 2.4)**.

Cel operacyjny 2.4. to jedyny obszar strategii, w którym *implicite* wyrażone zostało przekonanie o potrzebie rozmawiania z mieszkańcami: „Chcemy, by dzięki szerokim konsultacjom społecznym warszawiacy byli współtwórcami planów rozwoju miasta.” (s. 40). W praktyce deklaracja ta ma być realizowana poprzez dwa programy: rozwijania współpracy ze społecznościami lokalnym i organizacjami pozarządowymi (program 2.4.1.) oraz stworzenia warunków do przekazywania niektórych zadań miasta społecznościom lokalnym i organizacjom pozarządowym (2.4.2.). Fragment ten zawiera bardzo istotną deklarację autorów Strategii, mówiącą o potrzebie włączania lokalnych środowisk do współdecydowania o otaczającej ich rzeczywistości miejskiej, a także wskazanie konsultacji jako istotnego i wartego stosowania narzędzia dialogu:

„Aktywizacja lokalnych środowisk ma dla nas znaczenie także na etapie decyzyjnym. Chcemy, by dobrze zorganizowane konsultacje społeczne na stałe wpisały się w kanon podejmowania przez władze miasta najważniejszych decyzji, budując klimat współodpowiedzialności za rozwój i dobrobyt miasta i jego mieszkańców. Uruchomimy stały mechanizm opiniowania planowanych

inwestycji miasta. Formuła tej współpracy jest elastyczna i w miarę odnoszenia sukcesów w pilotażowych projektach będziemy powiększać jej zakres.” (s. 40)

Warto jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z duchem Strategii głównym podmiotem toczącej się komunikacji z władzami samorządowymi mają być nie mieszkańcy, lecz organizacje ich zrzeszające. Analiza programu rozwijania współpracy ze społecznościami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi wskazuje, że społeczności lokalne rozumiane są jako stowarzyszenia umocowane prawnie. Traktuje się je analogicznie do organizacji pozarządowych oraz – wskazanych w tym samym miejscu - instytucji kościelnych. Tezę, iż partnerem dialogu nie są sami mieszkańcy, lecz raczej organizacje/instytucje potwierdza zawarte w celach operacyjnych sformułowanie, zgodnie z którym: „Wsparcie przewidziane jest dla instytucji dialogu społecznego, takich jak Forum dialogu społecznego i komisje dialogu społecznego.” (s. 40).

Budowanie więzi społecznych

Wątek komunikacji i współpracy ze społecznościami lokalnymi pojawia się także przy okazji omówienia Programu 1.2.2. Zwiększanie bezpieczeństwa, realizującego cel operacyjny 1.2. („Zwiększenie bezpieczeństwa i porządku publicznego”). Autorzy dokumentu dostrzegają znaczenie więzi społecznych dla budowania poczucia bezpieczeństwa. Deklarują wolę przeniesienia na stołeczny grunt idei *community policing*, rozumianej jako współpraca mieszkańców oraz lokalnych społeczności z policją, strażą miejską i władzami miejskimi. Podkreślają, że dla rozwoju *community policing* konieczne jest wzajemne poznanie się mieszkańców i likwidowanie anonimowości w społecznościach lokalnych, budowanie zaufania i stworzenie systemu sąsiedzkiej samopomocy. Organizowanie warunków takiej współpracy ma być w tym ujęciu zadaniem władz miasta. W dalszym ciągu z treści strategii można jednak wyciągnąć wniosek, że autorom chodzi bardziej o wspieranie dialogu i budowanie więzi między samymi mieszkańcami, niż dialog i budowanie wspólnoty między władzami i mieszkańcami. W tym ujęciu wciąż mamy do czynienia z podziałem my – władza i oni – mieszkańcy.

Informowanie o działaniach władz

W obszarze dialogu autorzy Strategii dostrzegają przede wszystkim potrzebę wykorzystywania komunikacji biegnącej w jednym kierunku – od władz do mieszkańców, czyli informowanie. W celu operacyjnym 1.1. („Podniesienie poziomu i dostępności usług publicznych, w tym oświaty, kultury, rekreacji i sportu, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej”) realizowanym m.in. przez Program 1.1.1. „Usprawnienie administracji” pojawia się założenie, że skuteczna administracja publiczna koncentruje się na potrzebach mieszkańców i elastycznie do nich dostosowuje. Nie ma jednak mowy o tym, że sposobem poznania potrzeb jest dialog z mieszkańcami. Wskazana zostaje natomiast potrzeba kontroli społecznej nad działaniami administracji, która powinna być zaspokajana poprzez „publiczne wyjaśnianie przesłanek podejmowanych decyzji”. Wydaje się, że usankcjonowanie potrzeby

informowania i tłumaczenia motywów działania władz samorządowych może być uznane za pierwszy krok w kierunku dialogu.

Konflikty społeczne a potrzeba dialogu

W strategii w żadnym miejscu nie pojawia się odniesienie do różnic poglądów lub interesów. Nie wspomina się, że w mieście istnieją tematy lub obszary budzące kontrowersje lub – mówiąc wprost – konflikty. Tym bardziej nie ma mowy o potrzebie reagowania na istniejące różnice, uwzględniania ich w podejmowanych działaniach, bądź rozwiązywania konfliktów. Tematyka konfliktu nie pojawia się ani w obszarze analizy, ani w sferze wizji i planowania strategicznego. Poniżej przedstawiono analizę treści *a rebours*, wskazującą na braki dokumentu strategicznego. Metoda ta opiera się na założeniu, że nie uwzględnienie w dokumencie pewnych tematów (niezależnie od tego, czy jest to świadoma decyzja autorów, czy też przemilczenie wynikające z braku wiedzy bądź opinii na dany temat) jest świadectwem pewnych wyborów negatywnych, które wyznaczają zakres myślenia i działania dalszych użytkowników strategii, a zarazem mają wysoką istotność dla rozumienia potencjału dialogu obywatelskiego w m.st. Warszawa.

W analizie SWOT nie pojawiają się wątki: sprzeczności interesów i opinii mieszkańców m.st. Warszawy; potencjalnych i realnych konfliktów w ważnych obszarach funkcjonowania społecznego; możliwości i zagrożeń prowadzenia dialogu obywatelskiego. W opisie silnych i słabych stron miasta nie znalazło się odniesienie do dialogu obywatelskiego, konsultacji czy mediacji. Nigdzie nie wskazano także szansy („możliwości”) płynącej z procesów partycypacyjnych. Analiza SWOT odnosiła się do wielu istotnych sfer działania miasta. Choć wiele z nich – co wiemy skądinąd – ma charakter silnie konfliktogenny, nigdzie nie zostało to wprost wyrażone. Przykładowo, w obszarach takich jak np. stan i ochrona środowiska, w rubryce zagrożeń wskazano takie kwestie, jak: „nierozwiązany problem gospodarki odpadami”, „presja urbanizacyjna (...)”, „presja inwestycyjna (...)” oraz „niski poziom świadomości społecznej w zakresie ochrony środowiska”. W obszarze transportu w zagrożeniach pojawiło się „blokowanie inwestycji drogowych przez protesty społeczne”. Żadnej z tych kwestii nie zdefiniowano jednak jako „konflikt”.

Stosowanie dialogu obywatelskiego w sytuacjach konfliktowych nie pojawiło się także w bezpośrednim opisie realizacji celów strategicznych, bądź operacyjnych. Dialog rozumiany jako metoda prewencji bądź rozwiązywania konfliktów nie pojawia się w żadnym z następujących obszarów:

Tabela 1: Obszary, w których można oczekiwać wystąpienia różnic opinii i interesów

Cel operacyjny 1.3. Wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz modernizacji istniejących budynków.
<ul style="list-style-type: none">• Wsparcie budownictwa mieszkaniowego poprzez działania planistyczne, inwestycje w infrastrukturę oraz odpowiednią gospodarkę gruntami.

<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego.
<ul style="list-style-type: none"> • Planowanie inwestycji miejskich
<p>Cel operacyjny 1.4. Wykorzystanie walorów i zapewnienie stałej poprawy stanu środowiska przyrodniczego.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków „Czajka”, dokończenie budowy oczyszczalni ścieków „Południe”
<ul style="list-style-type: none"> • Rozbudowa i zmodernizowanie systemu kanalizacji sanitarnej i deszczowej w aglomeracji warszawskiej.
<ul style="list-style-type: none"> • Efektywna gospodarka odpadami komunalnymi (np. Modernizacja Zakładu Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych (ZUSOK)
<p>Cel operacyjny 1.6. Zapewnienie sprawnego i bezpiecznego przemieszczania się w mieście osób i towarów</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój systemu transportu publicznego, w tym racjonalizacja przebiegu linii tramwajowych i autobusowych, integracja systemu transportu publicznego
<ul style="list-style-type: none"> • Uporządkowanie systemu parkowania
<ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie warunków do bezpiecznego korzystania z rowerów (wyznaczanie ścieżek rowerowych).
<p>Cel operacyjny 2.1. Umocnienie tradycji miasta Warszawy oparte na dziedzictwie kulturowym i przyrodniczym.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Rewitalizacja wybranych fragmentów miasta
<ul style="list-style-type: none"> • Rewaloryzacja zabytkowych parków miejskich.
<p>Cel operacyjny 2.3. Zwiększenie atrakcyjności Warszawy dla mieszkańców i turystów.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Zagospodarowanie obszarów nadwiślanych
<ul style="list-style-type: none"> • Planowane inwestycje
<ul style="list-style-type: none"> • Zasady tworzenia przestrzeni miejskiej (uwzględniające min. planowane rozmieszczenie

małej architektury, zasady rozmieszczania reklam).
Cel operacyjny 5.1. Uporządkowanie struktury przestrzennej miasta z wyłączeniem spod zabudowy zwartych terenów zieleni tworzących układ przyrodniczy.
<ul style="list-style-type: none"> Wskazanie obszarów planowanego rozwoju oraz wyposażenie ich w infrastrukturę miejską (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Warszawy)
<ul style="list-style-type: none"> Określenie zasad ochrony obszarów o szczególnych walorach urbanistycznych, kulturowych i przyrodniczych.
Cel operacyjny 5.3. Zorganizowanie lokalnych przestrzeni publicznych sprzyjających integracji społecznej.
<ul style="list-style-type: none"> Tworzenie centrów lokalnych.

Praktyka wykazała, że w powyższych obszarach zarówno w przeszłości, jak i w teraźniejszości pojawiało się i pojawia wiele konfliktów. Część z nich udaje się jednak skutecznie rozwiązać dzięki narzędziom dialogu obywatelskiego.

Komentarz

Przedstawione powyżej wąskie ujęcie kwestii związanych z dialogiem obywatelskim może sprawiać wrażenie, że autorom opisywanej Strategii przyświecała raczej patriarchalna wizja samorządu, odpowiedzialnego za dobrostan i spełnianie potrzeb podległych sobie mieszkańców, będących przedmiotem tej opieki, nie zaś postrzeganym podmiotowo partnerem do rozmów i dzielenia się odpowiedzialnością. Zgodnie z tym założeniem partnerem do rozmów i współpracy z samorządem mogą być co najwyżej organizacje umocowane prawnie lub dysponujący kapitałem przedsiębiorcy („[Warszawa] posiada wypracowaną strategię współpracy z kapitałem prywatnym, przynoszącą obopólne korzyści.”).

Wydaje się, że autorzy strategii zakładają, że w istotnych dla m.st. Warszawy sprawach wystarczy dobra wola i znajomość tematu przez władze miasta, by można było podjąć trafne decyzje (i wprowadzić je w życie), w sposób, który automatycznie usatysfakcjonuje mieszkańców. W Strategii nie pojawia się wątek partycypacyjnego myślenia o sprawach istotnych dla mieszkańców ani uznania dla dialogu w procesach podejmowania decyzji, jako czynnika sprzyjającego skutecznemu ich wdrażaniu.

Spółeczna Strategia Warszawy. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020, Uchwała Nr XLVI/1427/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 18 grudnia 2008 r. w

sprawie przyjęcia Społecznej Strategii Warszawy. Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 – 2020

Przekonanie o znaczeniu partycypacji społecznej

Społeczna Strategia Warszawy jest dokumentem programowym stanowiącym fundament realizacji polityki społecznej miasta. Strategia opiera się na pogłębionej diagnozie stanu wyjściowego, która jest punktem wyjścia do wskazania celów strategicznych oraz celów i planów operacyjnych. Analiza dokumentu wskazuje, że zarówno w obszarze diagnozy, jak i założonych celów strategicznych i operacyjnych dialog obywatelski jest pojęciem o kluczowym znaczeniu. Autorzy dokumentu zdecydowanie podkreślają, że „realizacja Społecznej Strategii Warszawy powinna być procesem angażującym szerokie gremia zainteresowanych”. **Partycypacja w tworzeniu i partnerstwo w realizacji strategii zostały wymienione jako podstawowe zasady wprowadzania w życie Społecznej Strategii.** Głębsza analiza treści strategii potwierdza te wyrażone na wstępie przekonania.

Partycypacja w tworzeniu strategii

Dokument strategiczny został powołany do życia dzięki partycypacyjnemu modelowi pracy. Autorzy podkreślają, że praca nad przygotowaniem Strategii była procesem otwartym, angażującym szerokie grono ekspertów, przedstawicieli świata nauki, organizacji pozarządowych. Udział w pracach nad strategią mógł wziąć każdy zainteresowany. Szansą do partycypacji były liczne spotkania, seminaria oraz Fora Polityki Społecznej. W toku prac nad strategią (które trwały w sumie dwa lata) miały miejsce m.in. konsultacje społeczne na dwóch platformach: Warszawskiego Forum Polityki Społecznej i Warszawskiego Forum Dialogu Społecznego. Toczyły się także prace w 9 zespołach zadaniowych. W pracach uczestniczyli radni i pracownicy samorządu, członkowie organizacji pozarządowych, naukowcy i eksperci zajmujący się poszczególnymi obszarami. Spotkania miały charakter otwarty. Informacja o prowadzonych pracach i dyskusjach znalazła się w obiegu publicznym dzięki szerokiemu i otwartemu uczestnictwu oraz zainteresowaniu mediów.

Potrzeba partycypacji w kontekście diagnozy problemów społecznych

W części diagnostycznej dużo miejsca poświęcono omówieniu słabości i deficytów kapitału społecznego m.st. Warszawy. W kontekście dialogu społecznego najistotniejsze wydają się refleksje odnoszące się do potrzeb rozwijania kapitału ludzkiego m.st. Warszawy. Autorzy Strategii przyjmują definicję, zgodnie z którą: „*Kapitał społeczny – to wartości oraz normy budujące zaufanie, a tym samym ułatwiające powstawanie więzi, struktur społecznych i współpracę*”. (s. 21) Tak rozumiany kapitał „*ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja trwałym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność między grupową, a także sprzyja społecznej kontroli działania władz.*” (s. 21) Autorzy strategii podkreślają, że choć kapitał społeczny warszawiaków jest na wyższym poziomie niż przeciętna dla Polski, to dla miasta o ambicjach

Warszawy jest wciąż nie wystarczający. Bariery dla wykorzystania tego kapitału dostrzegają m.in. w następujących zjawiskach:

- Osłabienie wartości fundamentalnych, takich jak zaufanie między ludźmi i instytucjami umożliwiające partycypację, tworzenie partnerstw, współdziałanie. (s. 21-22)
- *„Nadmierna koncentracja na celach indywidualnych. W połączeniu ze wzrostem zróżnicowań społecznych i majątkowych prowadzi to do osłabienia więzi społecznych.”* (s.21)
- *„niewystarczająco rozwinięte mechanizmy dialogu społecznego i partnerstwa między administracją publiczną, przedsiębiorcami i społeczeństwem obywatelskim (...)”* (s.22);
- *„Niedostatek działań mających na celu włączanie mieszkańców w życie miasta.”* (s.22)
- Negatywna ocena otoczenia instytucjonalnego, postrzeganego jako nieefektywne, sztywne i nastawione na realizację celów wewnętrznych, nie zaś służenie ludziom. Ocena taka tworzy atmosferę nieufności i niewiary w moc sprawczą systemu, co przekłada się na osłabienie komunikacji i niechęć do angażowania się w sprawy wspólne. (s. 21-22).
- Nastawienie na interwencję kryzysową, które wiąże się z poświęceniem mniejszej uwagi „bezproblemowemu” mieszkańcowi miasta, co pogłębia dystans między mieszkańcami a instytucjami miasta, które nie są postrzegane jako sprzymierzeniec w dążeniu do spełniania pragnień. (s.28)

Zgodnie z przyjętymi w dokumencie założeniami *„celem strategicznym działań Miasta powinno być lepsze wykorzystanie zasobów społecznych i ich rozwój”* (s. 19). Sposobem na rozwój kapitału ludzkiego jest w tym ujęciu przede wszystkim wzmacnianie dialogu obywatelskiego, rozumianego zarówno jako cel sam w sobie, jak i metoda pozwalająca na wzmacnianie więzi, odbudowę zaufania, współdecydowanie i realizację zadań o dużym znaczeniu społecznym.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

W diagnozie dostrzega się duże znaczenie, jakie ma dla Miasta działanie organizacji pozarządowych prowadzących programy aktywizujące, inicjujące formy samopomocy i wsparcia. Wskazuje się także, że organizacje te są znaczącym partnerem w realizacji polityki społecznej miasta i podkreśla się znaczenie ich dynamicznego rozwoju, w szczególności w obszarach: kultury i sztuki, usług rynku pracy i integracji społecznej, edukacji i pomocy społecznej. Jednocześnie zwraca się uwagę, że nadmiernym uproszczeniem jest utożsamianie organizacji pozarządowych ze społeczeństwem obywatelskim, którego stanowią one jedynie niewielką część. Pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” obejmuje także grupy nieformalne, lokalne organizacje, itd. Tym samym organizacje pozarządowe przestają być jedynym partnerem dialogu, do którego włączeni zostają bezpośrednio sami mieszkańcy – zorganizowani bardziej lub mniej nieformalnie.

Współpraca z mieszkańcami w planowaniu rozwoju m.st. Warszawy

W diagnozie zwraca się uwagę, że dla efektywnego wykorzystania zasobów społeczno-gospodarczych potrzebne jest włączenie mieszkańców jako inwestorów – partnerów do planowania gospodarczego rozwoju m.st. Warszawy oraz lepsze wykorzystanie możliwości różnych form współpracy i partnerstwa, takich jak Rada Zatrudnienia czy Warszawskie Forum Dialogu Społecznego (s. 41). Podkreśla się również potrzebę zwrócenia uwagi na styl sprawowania władzy przez organy samorządu terytorialnego. Władza powinna zmierzać do budowania wśród mieszkańców postaw współodpowiedzialności za wspólne dobro i budowania poczucia wspólnoty. Jest to zdaniem autorów strategii podstawowe wyzwanie dla Warszawy. Dla zrealizowania tego celu potrzebne jest m.in. :

- *„Opracowanie narzędzi bardziej niż dotychczas skutecznych konsultacji i dialogu społecznego z mieszkańcami miasta i innymi kluczowymi interesariuszami;*
- *Opracowanie kanałów skutecznej artykulacji potrzeb społecznych, a także systemów pozyskiwania informacji o potrzebach i spontanicznych inicjatywach obywatelskich*
- *Wzmocnienia współpracy z organizacjami pozarządowymi.” (s. 49-50)*

Dostrzeganie konfliktów

Strategia Społeczna, w odróżnieniu od opisywanej wcześniej Strategii Rozwoju, w wielu miejscach odnosi się do istniejących w mieście problemów i sytuacji konfliktowych. Słowo „konflikt” jest używane jednak bardziej jako neutralny językowo element opisu, niż nacechowana pejoratywnie krytyka pewnego stanu rzeczy. Konflikty dostrzega m.in. w obszarze kształtowania przestrzeni publicznej. Wskazuje również słabość dostępnych środków w skutecznym regulowaniu konfliktów przestrzennych. Do słabych stron miasta zalicza niski poziom kontroli społecznej, dialogu i komunikacji. Sposobów radzenia sobie z takim stanem rzeczy upatruje w narzędziach dialogu i działaniach partycypacyjnych. Więcej na ten temat znalazło się w opisie celów strategicznych.

Cele strategiczne uwzględniające dialog obywatelski

Dialog obywatelski został również uwzględniony w Społecznej Strategii bezpośrednio w obszarze założonych celów. Najpełniej pojawia się w obszarze celu drugiego i trzeciego.

Cel strategiczny 2: *Wzrost potencjału społecznego* ma być realizowany m.in. poprzez cel szczegółowy 2.3. *Partnerstwo z sektorem obywatelskim*, zakładający wzmocnienie udziału społecznego w procesie planowania przestrzennego i infrastruktury wspierającej aktywność wspólnot, a także wzmocnienie oraz rozwój dialogu i komunikacji społecznej. Rozwój dialogu i komunikacji społecznej ma się odbywać poprzez:

- Swobodny dostęp do informacji
- Rozwój poradnictwa zwiększającego samodzielność obywateli
- Podnoszenie świadomości społecznej

- Dialog i partycypację społeczną w procesie monitorowania rozwoju
- Intensyfikację współpracy z samorządami dzielnic i osiedli.

Cel strategiczny 3: *Integracja i reintegracja społeczna i zawodowa* uwzględnia cel szczegółowy 3.4., zakładający *Poprawę dialogu społecznego i obywatelskiego*. Realizacji tego celu mają służyć program operacyjny *Rozwój dialogu i komunikacji społecznej* i projekty pilotażowe wzmacniające mechanizm partycypacji społecznej – bezpośrednio, poprzez edukacje i szkolenia urzędników i liderów opinii, oraz pośrednio, poprzez partycypacyjne włączanie osób zainteresowanych do procesów rewitalizacji.

Program *Rozwój dialogu i komunikacji społecznej* służy instytucjonalizacji współpracy między administracją publiczną a lokalnym społeczeństwem obywatelskim: mieszkańcami m.st. Warszawy, nieformalnymi inicjatywami społecznymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami. Instytucjonalizacja, czyli wprowadzenie zasad i procedur ma prowadzić do zapewnienia mieszkańcom i organizacjom systematycznego udziału w procesie podejmowania decyzji oraz faktycznego wpływu na te decyzje. Program ma być realizowany na poziomie miasta oraz dzielnic.

Projekt pilotażowy „Wzmacnianie mechanizmu partycypacji społecznej w m.st. Warszawie” został zrealizowany w latach 2009 – 2011. Jego celem było wzmocnienie mechanizmów partycypacji i zwiększenie akceptacji społecznej dla podejmowanych przez m.st. Warszawę działań z zakresu rewitalizacji, inwestycji publicznych oraz przedsięwzięć społecznych. Projekt zakładał, że „*pracownicy urzędów dzielnicowych i Urzędu miasta Warszawy nabędą umiejętności oraz poznają narzędzia służące do skutecznego prowadzenia dialogu ze społecznością lokalną w sytuacjach konfliktu społecznego. Ponadto w Urzędzie miasta Warszawy zostanie wyszkolonych 10 mediatorów, którzy na bieżąco będą wspomagać pracowników samorządowych w prowadzeniu konsultacji społecznych oraz w sytuacjach kryzysowych*”. W ramach projektu zrealizowano również takie punkty, jak: wizyty studyjne, stworzenie podręcznika zawierającego przykłady dobrych praktyk oraz powołanie platformy internetowej służącej do komunikowania się ze społecznością lokalną a także do zbierania informacji i opinii na temat planowanych i realizowanych przedsięwzięć miejskich.

Innym aktualnie realizowanym projektem pilotażowym uwzględniającym wprost element partycypacji społecznej, jest projekt rewitalizacji społecznej, który zakłada partycypację społeczną, jako niezbędny element prowadzonych procesów rewitalizacyjnych

Komentarz:

Analiza treści Społecznej Strategii Warszawy wskazuje, że jej autorzy rozumieją znaczenie dialogu społecznego dla rozwoju miasta. Dostrzegają ekonomiczne, gospodarcze i społeczne korzyści z włączania szeroko rozumianej społeczności lokalnej do zarządzania miastem i planowania jego rozwoju. Warto zwrócić uwagę na szerokość przyjętej definicji „społeczności lokalnej” oraz uwydatnienia roli mieszkańców – niekoniecznie reprezentowanych poprzez sformalizowane organizacje – jako partnerów dialogu obywatelskiego.

Strategia przedstawia przekonujący zarys barier społecznych blokujących wykorzystanie narzędzi dialogu obywatelskiego, podkreślając zarazem znaczenie wzmocnienia dialogu i współpracy poprzez partycypację. W zawartych w strategii programach operacyjnych i projektach pilotażowych pojawiają się bardzo konkretne pomysły na rozwijanie dialogu obywatelskiego. Przywołane zostają również popularne narzędzia dialogu, jakimi są konsultacje i mediacja. Nie zawsze można się zgodzić z autorami, jeśli chodzi o zakres wykorzystania tych narzędzi (wydaje się, że w projektach pilotażowych czasami mediacja myli się z konsultacjami), jednakże samo przywołanie tych narzędzi jako skutecznych metod rozwiązywania problemów społecznych wskazuje na pozytywne nastawienie wobec metod tego typu i otwiera pole do szerszego ich wykorzystania.

PRZEPISY DEFINIUJĄCE USTROJOWE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA DZIELNIC

Statut jest dokumentem konstytuującym ustrojowe podstawy funkcjonowania dzielnicy. Jest to akt prawny stanowiący przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy, regulujący zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania podmiotu prawną publicznego, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego: dzielnica m.st. Warszawy.

Statuty wszystkich trzech uczestniczących w projekcie dzielnic mają dokładnie to samo brzmienie. Dokumenty te nie uwzględniają specyfiki swoich dzielnic i nie zostały w żaden sposób dostosowane do szczególnych potrzeb obszarów, którym służą. Wskazuje to na uniformizację jednostek samorządowych, jakimi są dzielnice funkcjonujące w ramach m.st. Warszawa. Ze względu na tożsamość brzmieniową trzy statuty zostały omówione łącznie.

Statut Dzielnicy Mokotów miasta Stołecznego Warszawy, Załącznik nr 4 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010.

Statut Dzielnicy Ursynów miasta Stołecznego Warszawy, Załącznik nr 12 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010.

Statut Dzielnicy Wawer miasta Stołecznego Warszawy, Załącznik nr 13 do uchwały Nr LXX/2182/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 14 stycznia 2010.

Komunikacja organów dzielnicy z mieszkańcami

Statut jasno i wyraźnie określa zasady rozstrzygnięcia przez mieszkańców o sprawach ważnych dla dzielnicy, a także określa w jaki sposób władze zasięgają ich opinii oraz informują o swoich działaniach. Zgodnie z § 9 Statutu „*Mieszkańcy Dzielnicy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów dzielnicy*” (pkt.1), zaś „*w każdej sprawie ważnej dla Dzielnicy mogą być przeprowadzone konsultacje społeczne wśród mieszkańców Dzielnicy, według zasad określonych w uchwale Rady Miasta.*” (pkt. 2). Ponadto zgodnie

ze Statutem każdy (mieszkaniec, przedstawiciel organizacji, etc.) ma prawo uzyskiwania informacji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych (§ 10 pkt. 5).

Istotną rolę w komunikacji między Urzędem Dzielnicy a mieszkańcami odgrywają radni, którzy *„utrzymują stałą więź z mieszkańcami Dzielnicy oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmują zgłaszane przez nich postulaty i przedstawiają je organom Dzielnicy do rozpatrzenia.”* (§ 15 pkt. 3). Radni nie są związani instrukcjami wyborców. Mogą składać interpelacje i zapytania w sprawach dotyczących Dzielnicy i jej mieszkańców. Interpelacje dotyczą spraw istotnych i obejmują wskazanie konieczności rozwiązania problemu i żądanie zajęcia stanowiska przez Zarząd Dzielnicy. Zapytania dotyczą kwestii incydentalnych i składane są ustnie na sesji.

Dialog w ramach Rady Dzielnicy

Dialog prowadzony na posiedzeniach Rady został bardzo mocno ustrukturyzowany. Odgórnie postanowiono o porządku rozmów (nad każdym punktem porządku obrad rozmawia się oddzielnie, chyba że Rada ustaliła inaczej ze względów merytorycznych), kolejności udzielania głosu (w porządku od przedstawicieli największych klubów do najmniejszych, następnie zgodnie z kolejnością zgłoszeń pozostałym radnym; poza kolejnością głos może zabrać Prezydent Miasta, członkowie Zarządu Dzielnicy, osoby przez nich upoważnione oraz wnioskodawcy projektu, uchwały lub stanowiska), określaniu dopuszczalnego czasu wystąpień (może go określić przewodniczący, a razie sprzeciwu ustalenie podejmuje cała Rada). W statucie zastosowano również tak szczegółowe rozwiązania, jak:

- Ustalenie, że w dyskusji nad danym punktem porządku obrad radny może zabrać głos tylko raz (powtórne zabranie głosu jest możliwe tylko po wyczerpaniu listy mówców, jeżeli wcześniej Rada nie podjęła ustalenia o zamknięciu listy mówców).
- Tryb sprostowań – poza kolejnością zgłoszonych mówców przewodniczący udziela głosu w trybie sprostowania, które nie może trwać dłużej niż 1 minutę.
- Konsekwencje przekraczania ustalonego czasu wystąpienia lub odbiegania od przedmiotu obrad – po dwukrotnym przywołaniu do porządku przewodniczący obrad może odebrać mówcy głos.
- Konsekwencje zakłócania porządku obrad lub powagi sesji – jeśli treść lub forma wystąpienia mówcy naruszają porządek lub powagę przewodniczący przywołuje mówcę do porządku lub odbiera mu głos. Może także nakazać opuszczenie miejsca obrad osobie nie będącej radnym, która zakłóca porządek lub uchybia powadze sesji.

Opisana powyżej regulacja zmniejsza elastyczność prowadzonych dyskusji, daje szerokie prerogatywy przewodniczącemu Rady, obciążając go zarazem znaczącą odpowiedzialnością za rezultaty prowadzonego w Radzie dialogu.

Procedura uchwalania statutu

Warunkiem wejścia statutu w życie jest uchwalenie go przez Radę Miasta, a wcześniej – zaopiniowanie przez Radę Dzielnicy, która przed wyrażeniem opinii przeprowadza konsultacje z mieszkańcami Dzielnicy. Statut podaje się do wiadomości mieszkańców Dzielnicy przez udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej Dzielnicy oraz wywieszenie na tablicy ogłoszeń.

Komentarz:

Statuty przewidują możliwość konsultacji z mieszkańcami oraz obowiązek udostępniania informacji oraz dokumentów związanych z realizacją zadań publicznych. Jednak norma statuująca możliwość konsultacji odsyła do regulacji zewnętrznej, jaką jest Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Zaś obowiązek udostępniania informacji ma charakter czysto reaktywny, inicjatywę uzyskania informacji muszą wykazać mieszkańcy. Tym samym uznać należy, że statut nie zawiera norm bezpośrednio wspierających wykorzystanie narzędzi dialogu społecznego. W tym ujęciu ciężar odpowiedzialności za sprawy dzielnicy spoczywa w zasadzie na radnych. Są oni oczywiście wybierani przez mieszkańców, jednak ustawowy obowiązek utrzymywania więzi z mieszkańcami i ich organizacjami nie znajduje rozwinięcia w statutach dzielnic²⁹ W praktyce komunikacja między mieszkańcami a organami dzielnicy – bez określenia ram jej prowadzenia, bądź zapewnienia konkretnych narzędzi komunikacji – może więc mieć charakter iluzoryczny.

Z perspektywy zewnętrznego specjalisty w zakresie organizowania i wspierania dialogu obywatelskiego identyczne brzmienie statutów dzielnic, z których każdy - przed jego uchwaleniem – podlegał procedurom konsultacyjnym i był przedmiotem prac radnych (pozostających w łączności z mieszkańcami i ich wspólnotami), świadczy o tym, że na polu partycypacji obywatelskiej dzielnice i miasto mają nadal wiele do osiągnięcia.

PRZEPISY REGULUJĄCE ZASADY PROWADZENIA DIALOGU OBYWATELSKIEGO

Konsultacje społeczne

Od 2013 roku m.st. Warszawa dysponuje bardzo jasnymi i konkretnymi przepisami dotyczącymi prowadzenia dialogu obywatelskiego. Kwestię tę reguluje Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta Warszawy oraz Zarządzenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 września 2013 r. w sprawie określenia zasad postępowania w Urzędzie m.st. Warszawy w związku z przeprowadzanymi konsultacjami z mieszkańcami m.st. Warszawy.

²⁹ **Art. 23.** 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 poz. 594 z późn. zm.) stanowi: „Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców.

Oba wymienione dokumenty opisują pewien konkretny typ dialogu, jakim są konsultacje społeczne. Konsultacje rozumiane są jako dwustronna komunikacja organów miasta z jego mieszkańcami, mająca na celu uzyskanie opinii w sprawach ważnych dla mieszkańców m.st. Warszawy, a jednocześnie zwiększenie ich aktywności we wspólnocie samorządowej. Co istotne, oba dokumenty podkreślają, że dialog ma służyć współdecydowaniu – władze nie mają obowiązku przyjęcia punktu widzenia mieszkańców, ale powinny wziąć go pod uwagę i wyjaśnić, dlaczego i w jakim zakresie uwzględniły go w ostatecznej decyzji. Dlatego w obu dokumentach podkreśla się, że konsultacje przeprowadza się na takim etapie prac nad danym zagadnieniem, aby uzyskana opinia mogła być uwzględniona przy podejmowaniu ostatecznych rozstrzygnięć. W Zarządzeniu wskazuje się ponadto, że prowadzeniu konsultacji może towarzyszyć badanie opinii społecznej, nie jest jednak do końca jasne, jak to badanie ma się do konsultacji – czy jest ich częścią, uzupełnieniem, czy niezależną procedurą.

Uchwała opisuje proces konsultacji, ze szczególnym uwzględnieniem etapu ich inicjowania. Tym samym oprócz precyzowania praw i obowiązków organów miasta oraz praw mieszkańców dokument ma dodatkowy walor informacyjno-edukacyjny, pokazując jak powinien wyglądać dialog władz z mieszkańcami w toku konsultacji. Zgodnie z literą uchwały proces konsultacji może być zainicjowany przez władze miasta lub dzielnicy, organy miasta lub dzielnicy (Rady i Młodzieżowe Rady) oraz mieszkańców. Uchwała wskazuje warunki, jakie powinni spełnić mieszkańcy, żeby zainicjować proces konsultacyjny. Wymogi te różnią się nieco na poziomie miasta i dzielnic. Jednak, co istotne, na każdym z tych poziomów niezależnie od spełnienia przez mieszkańców (indywidualnie lub zrzeszonych w organizacjach) wymogów formalnych, władze – reprezentowane przez prezydenta miasta lub burmistrza dzielnicy – mogą odrzucić inicjatywę mieszkańców i zdecydować o nieprowadzeniu konsultacji w sprawie. Uchwała precyzuje również formy konsultacji i tryb ich prowadzenia. Podkreśla znaczenie informowania o prowadzonych konsultacjach i powołuje do życia prowadzoną w systemie teleinformatycznym Platformę Internetową Konsultacji Społecznych, która zawiera wszystkie podstawowe informacje o wnioskach konsultacyjnych i prowadzonych konsultacjach.

Zarządzenie opisuje prowadzenie konsultacji społecznych od strony władz samorządowych. Definiuje szczegółową procedurę inicjowania i realizowania konsultacji przez poszczególne jednostki funkcjonujące w ramach Urzędu Miasta i Urzędów Dzielnic. Co istotne, konsultacje w m.st. Warszawie mają charakter scentralizowany. Jednostką odpowiedzialną za koordynację i nadzór działań związanych z konsultacjami jest Centrum Komunikacji Społecznej. Zgodnie z przepisami zawartymi w Zarządzeniu, jednostki prowadzące konsultacje muszą na każdym etapie współpracować z CKS-em i uzyskiwać akceptację dla kolejnych kroków postępowania. Działanie takie z jednej strony stwarza przestrzeń do edukowania poszczególnych biur i urzędników w zakresie optymalnego planowania i prowadzenia konsultacji oraz wykorzystywania narzędzi dialogu obywatelskiego, a także daje szansę ujednoczenia reguł obowiązujących w różnych dzielnicach i urzędach. Z drugiej jednak strony rodzi ryzyko nadmiernego ograniczenia swobody i kreatywności działania jednostek realizujących konsultacje. Zarazem rodzi pokusę omijania narzuconych wymogów stałej i

rygorystycznej współpracy poprzez prowadzenie niezależnych działań, definiowanych nie jako konsultacje, lecz np. „spotkania robocze”, bądź „rozmowy trójstronne”.

Przedstawione przepisy definiują szczegółowo zasady i tryb prowadzenia konsultacji, co należy uznać za wzmocnienie potencjału dialogu obywatelskiego w m.st. Warszawie i jego dzielnicach. Po stronie wątpliwości odnotować należy brak jasnej regulacji odnoszącej się do możliwości wykorzystania dialogu obywatelskiego w obszarach toczących się lub potencjalnych konfliktów (mediacje). Otwarte pozostaje także pytanie o finansowanie działań konsultacyjnych, a także innych działań z obszaru dialogu obywatelskiego / partycypacji społecznej.

Uchwała nr XI/1691/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami m.st. Warszawy

Zasady prowadzenia konsultacji w m.st. Warszawa

W konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy m.st. Warszawy (chyba, że przepisy szczegółowe, lub wyższego rzędu stanowią inaczej). Konsultacje przeprowadza się na wczesnym etapie prac nad zagadnieniem poddawanym konsultacjom w sposób stwarzający warunki do powszechnego udziału mieszkańców. Konsultacje prowadzi się wtedy, gdy wymagają tego przepisy ustaw oraz w innych sprawach należących do zakresu działania m.st. Warszawy z inicjatywy lub na wniosek właściwych organów. Ponieważ jednak organ władczy (Prezydent Miasta lub Zarząd Dzielnicy) ma prawo odrzucić każdy wniosek o przeprowadzenie konsultacji (jedynym jego obowiązkiem jest w takiej sytuacji uzasadnienie decyzji odmownej) można więc uznać, że w rzeczywistości – oprócz sytuacji, w których zgodnie z przepisami prawa przeprowadzenie konsultacji ma charakter obligatoryjny - decyzja o prowadzeniu konsultacji ma charakter uznaniowy.

Formy prowadzenia konsultacji

Uchwała prezentuje katalog form konsultacji:

- Protokołowane otwarte spotkania z mieszkańcami
- Pisemne, w tym elektroniczne zbieranie uwag
- Zbieranie uwag w punkcie konsultacyjnym
- Warsztaty projektowe, będące ustrukturyzowaną pracą grupy osób prowadząca do wypracowania propozycji rozwiązań.
- Ankiety samodzielne wypełniane przez respondentów
- Panele obywatelskie polegające na regularnym zasięgnięciu przez dłuższy okres opinii dużej, reprezentatywnej grupy mieszkańców

Katalog ma charakter otwarty, organizatorzy procesu mogą skorzystać również z innych form konsultacji, adekwatnych ze względu na specyfikę konsultowanych spraw. W uchwale podkreśla się, że konsultacje powinny być prowadzone za pomocą przynajmniej dwóch różnych form działania.

Tryb prowadzenia konsultacji

Uchwała precyzuje także tryb prowadzenia konsultacji.

1. Konsultacje wszczyna się z inicjatywy Prezydenta Miasta lub Rady Miasta (uchwała opisująca przedmiot konsultacji oraz uzasadnienie ich prowadzenia). Wniosek o przeprowadzenie konsultacji (zawierający opis przedmiotu konsultacji, propozycje formy konsultacji i uzasadnienie) mogą złożyć następujące podmioty:
 - Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego
 - Młodzieżowa Rada Miasta Warszawy
 - Rada Dzielnicy Miasta Warszawy
 - Młodzieżowa Rada Dzielnicy Miasta Warszawy
 - Grupa co najmniej 1000 mieszkańców miasta Warszawy posiadających czynne prawo wyborcze do Rady miasta Warszawy.
 - Co najmniej 40 organizacji pozarządowych.
2. Prezydent rozpatruje wniosek w terminie 30 dni od daty jego wpłynięcia informując wnioskodawcę o sposobie jego rozpatrzenia i podając uzasadnienie.
3. Konsultacje przeprowadza Prezydent miasta Warszawy. Rozpoczynają się z chwilą opublikowania ogłoszenia prezydenta, określającego przedmiot i formę konsultacji, termin ich prowadzenia, komórkę organizacyjną odpowiedzialną za ich prowadzenie.
4. Po zakończeniu konsultacji sporządzany jest raport z ich przebiegu, uwzględniający sposób ustosunkowania się Prezydenta do zebranych opinii wraz z uzasadnieniem. Raport powinien być podany do publicznej wiadomości w ciągu 60 dni od zakończenia procesu zbierania uwag i opinii. W uzasadnionych przypadkach termin może być dłuższy, o czym należy poinformować opinię publiczną.

Konsultacje prowadzone w dzielnicach

W sprawach ważnych dla dzielnicy mogą być przeprowadzone konsultacje, w których uczestniczą mieszkańcy dzielnicy. Konsultacje przeprowadza zarząd dzielnicy. Tryb prowadzenia konsultacji jest analogiczny do trybu przyjętego na poziomie ogólnomiejskim. Jedyna różnica widoczna jest na etapie inicjowania konsultacji:

Konsultacje przeprowadza się z inicjatywy Zarządu lub Rady Dzielnicy (uchwała opisująca przedmiot konsultacji oraz uzasadnienie ich prowadzenia). Wniosek o przeprowadzenie konsultacji (zawierający opis przedmiotu konsultacji, propozycje formy konsultacji i uzasadnienie) mogą złożyć następujące podmioty:

- Młodzieżowa Rada Dzielnicy Miasta Warszawy
- Jednostki niższego rzędu działające w danej dzielnicy
- Grupa co najmniej 200 mieszkańców dzielnicy Warszawy posiadających czynne prawo wyborcze do Rady dzielnicy Warszawy.
- Co najmniej 15 organizacji pozarządowych.

Zarząd rozpatruje wniosek w terminie 30 dni od daty jego wpłynięcia, informując wnioskodawcę o sposobie jego rozpatrzenia i podając uzasadnienie.

Informowanie o konsultacjach

Uchwała stanowi, że w m.st. Warszawie prowadzona jest w systemie teleinformatycznym Platforma Internetowa Konsultacji Społecznych, która zawiera co najmniej informacje o złożonych wnioskach o przeprowadzenie konsultacji, informacje o aktualnie prowadzonych w m.st. Warszawie konsultacjach, raporty z przebiegu konsultacji, informacje o stanie realizacji działania, będącego przedmiotem konsultacji.

Zarządzenie nr 4925/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 września 2013 r. w sprawie określenia zasad postępowania w Urzędzie m.st. Warszawy w związku z przeprowadzanymi konsultacjami z mieszkańcami m.st. Warszawy

Definicja i cel konsultacji

Konsultacje mają na celu uzyskanie opinii w sprawach ważnych dla mieszkańców m.st. Warszawy, a jednocześnie zwiększenie ich aktywności we wspólnocie samorządowej. Konsultacje przeprowadza się na takim etapie prac nad danym zagadnieniem, aby uzyskana opinia mogła być uwzględniona przy podejmowaniu ostatecznych rozstrzygnięć. Zebrane opinie mają służyć skuteczniejszemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Organizacja konsultacji z perspektywy pracy Urzędu Miasta i Urzędów Dzielnic

Procedura konsultacji w m.st. Warszawie ma charakter scentralizowany. Jednostką odpowiedzialną za koordynację działań związanych z konsultacjami jest Centrum Komunikacji Społecznej. Dyrektor CKS pełni również nadzór nad wykonaniem zarządzenia. Działania konsultacyjne realizowane są w dzielnicach i biurach poprzez bezpośrednie działania Koordynatorów ds. konsultacji z mieszkańcami. Do zadań koordynatorów należy planowanie i organizacja prac związanych z przeprowadzaniem

konsultacji, obsługa Platformy konsultacyjnej, podsumowywanie prowadzonych konsultacji – okresowe sprawozdania oraz informacje o stanie realizacji działania będącego przedmiotem konsultacji co najmniej raz na pół roku od dnia zakończenia konsultacji, aż do momentu ostatecznego zrealizowania działania, które było przedmiotem konsultacji. Koordynator wykonuje swoje zadania we współpracy z CKS. Dyrektorzy/burmistrzowie niezwłocznie informują dyrektora CKS o powołaniu/zmianie koordynatorów. Informacje na temat koordynatorów (imię, nazwisko, dane kontaktowe) są publikowane na Platformie.

Procedura prowadzenia konsultacji

1. Konsultacje inicjują: dyrektorzy biur, burmistrzowie dzielnic oraz kierownicy jednostek organizacyjnych.
2. Przynajmniej 15 dni roboczych przed datą rozpoczęcia konsultacji Koordynator przekazuje do CKS projekt ogłoszenia o konsultacjach w formie uchwały. Projekt zatwierdza dyrektor CKS.
3. Przynajmniej 10 dni roboczych przed planowanym ogłoszeniem o przeprowadzeniu konsultacji inicjator konsultacji przekazuje dyrektorowi CKS plan Konsultacji. Dyrektor CKS w ciągu 3 dni zatwierdza plan, wnosi o poprawienie go, lub zwraca się o wyjaśnienie wątpliwości (ten etap może się powtarzać do skutku). Dyrektor CKS zatwierdza poprawiony Plan w ciągu trzech dni. Plan Konsultacji zawiera:
 - Podstawowe informacje o planowanym projekcie, celu konsultacji i zakresie kwestii możliwych do poddania dyskusji z mieszkańcami.
 - Określenie grup docelowych i optymalnych kanałów komunikacji
 - Pytania i problemy konsultacyjne
 - Opis akcji informacyjnej poprzedzającej lub towarzyszącej konsultacjom
 - Formy i narzędzia prowadzenia konsultacji
 - Zasady współpracy z ekspertami, instytucjami, organizacjami zewnętrznymi etc.
 - Czas trwania konsultacji oraz ich harmonogram
 - Szacunkowych koszt
 - Opis formy podsumowania konsultacji i informacji zwrotnej o nich
4. Komórka odpowiedzialna za konsultacje przeprowadza akcję informacyjną. Akcja informacyjna zaczyna się nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji. Informacja o spotkaniach musi być podana do wiadomości publicznej najpóźniej 10 dni przed spotkaniem. Akcja informacyjna powinna być prowadzona możliwie wieloma kanałami informacyjnymi, w szczególności poprzez: ogłoszenia na tablicach informacyjnych, listy i mailingi; ulotki;

broszury; plakaty; informacje w Internecie; reklamę zewnętrzną; inserty w gazetach; artykuły i ogłoszenia w prasie lokalnej i ogólnopolskiej; radio i telewizję.

5. Zbieranie uwag i opinii – trwa nie krócej niż 21 dni kalendarzowych i obejmuje wszystkie grupy docelowe wskazane w Planie konsultacji.
6. Komórka odpowiedzialna za konsultacje sporządza raport z przebiegu konsultacji i przekazuje go do zatwierdzenia dyrektorowi CKS. Po zatwierdzeniu raport publikowany jest na Platformie.
7. Po zakończeniu konsultacji koordynator we współpracy z CKS sporządza protokół z ewaluacji.

Prowadzeniu konsultacji może towarzyszyć badanie opinii społecznej. Konsultacje finansowane są ze środków budżetowych komórki odpowiedzialnej za dane konsultacje.

Dialog z organizacjami pozarządowymi

Od kilkunastu lat w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy funkcjonują różnorodne formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Pierwszymi instytucjami w tym obszarze były ogólnomiejskie i dzielnicowe komisje dialogu społecznego oraz – powołane niedługo później – Forum Dialogu Społecznego. Od kilku lat działa też Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego. Ponadto ze strony urzędu wydelegowana jest specjalna osoba, czyli Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, który od lat prężnie działa i cieszy się zaufaniem obu stron dialogu – urzędników i przedstawicieli organizacji (pełnomocnik został wyłoniony w marcu 2006 r. w konkursie).

Kwestie prowadzenia dialogu na linii miasto – organizacje regulowane są w przepisach dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi. Specyfiką tych regulacji jest ich ograniczony czas obowiązywania. Zasady dialogu z organizacjami pozarządowymi określone są w rocznych programach współpracy m.st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Taki stan rzeczy ma miejsc od roku 2004, kiedy w związku z uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mocą Uchwały Rady m.st. Warszawy z dnia 31 sierpnia 2004 roku wszedł w życie pierwszy program współpracy m.st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dopiero w 2014 roku postanowiono o zmianie tej ograniczonej perspektywy i rozpoczęto partycypacyjne prace nad stworzeniem wieloletniego Programu Rozwoju Współpracy m.st. Warszawy i Organizacji Pozarządowych do roku 2020. Aktualnie prowadzone prace zbliżają się do finału, a w mocy obowiązuje dotychczasowy program współpracy.

Dialog obywatelski – ujęty w ramy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi -został zinstytucjonalizowany. Mieszkańcy mogą w nim uczestniczyć poprzez organizacje pozarządowe działające w ramach Warszawskiej Rady Pożytku, Komisji Dialogu Społecznego i Dzielnicowych Komisji Dialogu Społecznego oraz Forum Dialogu Społecznego. Program precyzuje zasady powoływania i pracy komisji, określa obszar współpracy finansowej i pozafinansowej miasta z organizacjami trzeciego sektora. Komisje mają charakter inicjatywno-doradczy, działają w dziedzinach zadań publicznych należących do samorządu i są partnerami dla biur Urzędu Miasta (np. Biura Polityki Społecznej, Biura Kultury, Biura Polityki Zdrowotnej, Biura Edukacji). W skład komisji mogą wchodzić przedstawiciele każdej organizacji pozarządowej, która działa na terenie m.st. Warszawy, zgodnie z jej profilem. Obecnie funkcjonuje dwadzieścia dziewięć komisji przy dziesięciu biurach Urzędu m.st. Warszawy (za www.ngo.gov.pl) . W kontekście niniejszej analizy szczególnie istotna wydaje się współpraca pozafinansowa, która bezpośrednio przekłada się na dialog prowadzony przez organy miasta, zasięganie opinii organizacji i mieszkańców, współkształtowanie polityki miasta, współudział w tworzeniu prawa i rozwiązań w istotnych dla nich sprawach.

Uchwała nr LXVIII/1815/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 października 2013 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy m.st. Warszawy w 2014 roku z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Cele współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi

Program współpracy jest realizowany w okresie jednego roku. Celem głównym programu jest rozwijanie współpracy Miasta z organizacjami, w tym:

- realizacja zadań - podnoszenie skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych, realizacja zadań publicznych,
- rozwój organizacyjny NGO - wzmocnienie pozycji organizacji i zapewnienie im równych z innymi podmiotami szans w realizacji zadań publicznych, wspieranie rozwoju organizacji,
- współtworzenie miasta - prowadzenie nowatorskich i efektywnych działań na rzecz mieszkańców oraz tworzenie systemowych rozwiązań dla ważnych problemów społecznych, uzupełnienie działań miasta, wzmocnienie wpływu organizacji na proces tworzenia i realizacji polityk publicznych,
- budowa postaw - zwiększenie świadomości korzyści z partnerskiej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami, wspólne budowanie marki „Warszawa”.

Realizacja programu ma się przyczynić do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych.

Zasady współpracy finansowej i pozafinansowej

Współpraca Miasta z organizacjami może mieć charakter finansowy lub pozafinansowy i opiera się na konkretnych zasadach, z których warto podkreślić zasadę pomocniczości, partnerstwa i jawności. Zgodnie z **zasadą pomocniczości** „miasto i organizacje nie powinny ingerować w rozwiązywanie problemów społecznych, jeśli mieszkańcy sami mogą sobie z nimi poradzić”. Tak rozumiana pomocniczość statuuje podmiotowość trzeciego partnera w mieście, czyli mieszkańców. Rozumienie to potwierdza definicja **zasady partnerstwa**, zgodnie z którą „*obie strony współdziałają na rzecz Miasta i jego mieszkańców, wspólnie określają cele i ponoszą odpowiedzialność za ich realizację.*” O potrzebie sprawnej komunikacji między organizacjami a Miastem mówi **zasada jawności**, zgodnie z którą „*organizacje i Miasto udostępniają sobie wzajemnie pełną i prawdziwą informację na temat obszarów swojego działania*”.

W ramach **współpracy finansowej** Miasta z organizacjami Uchwała przewiduje zinstytucjonalizowane konsultacje: przed ogłoszeniem konkursu ofert biura i wydziały dla dzielnic przedstawiają projekt ogłoszenia konkursowego wraz z uzasadnieniem do konsultacji właściwym merytorycznie KDS-om albo DKDS-om. Konsultacje trwają co najmniej 21 dni. Konsultacje nie odbywają się, jeśli przy danym

biurze lub zarządzie dzielnicy nie działa KDS lub DKDS. Przedstawiciele KDS-ów oraz DKDS-ów mogą być członkami Komisji konkursowych rozdzielających fundusze.

Współpraca pozafinansowa Miasta z organizacjami obejmuje: zasięganie opinii na temat tworzonych projektów aktów prawnych dotyczących organizacji oraz innych spraw ważnych dla mieszkańców oraz współpracę przy tworzeniu strategii, programów społecznych oraz innych aktów wpływających na współpracę organizacji z Miastem. Partnerem dla Miasta w tych działaniach jest Warszawska Rada Pożytku, KDS lub DKDS. Organizację mogą być również bezpośrednio zapraszane do udziału w pracach wspólnych zespołów, których zadaniem jest tworzenie lub opiniowanie rozwiązań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Miasto może również zapraszać przedstawicieli organizacji do udziału w organizowanych przez siebie spotkaniach, wyjazdach, konferencjach.

Co istotne, uchwała o inicjatywie lokalnej przewiduje możliwość bezpośredniej współpracy Miasta z mieszkańcami (niekoniecznie za pośrednictwem organizacji). „*Miasto może, w ramach inicjatywy lokalnej, zawrzeć za pośrednictwem organizacji umowę z mieszkańcami na realizację zadania publicznego*”. Szczegółowo materię współpracy z mieszkańcami regulują przepisy bezpośrednio dedykowane tej tematyce (patrz niżej).

Program gwarantuje ciągłość działania (D)KDS-ów, niezależnie od przyjętej rocznej perspektywy działania. Komórki organizacyjne Urzędu prowadzą bezpośrednią współpracę z organizacjami, polegającą m.in. na: prowadzeniu konsultacji (z D/KDS-ami) w sprawach ważnych dla mieszkańców oraz w sprawach projektów aktów prawnych, przy czym konsultacje te nie mogą być zastąpione konsultacjami z innymi podmiotami np. organami administracji publicznej, mieszkańcami.

Tryb powoływania i zasady działania Komisji Dialogu Społecznego oraz Dzielnicowych Komisji Dialogu Społecznego

KDS-y działają w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych należących do miasta. Tworzone są z inicjatywy organizacji pozarządowych (minimum 10), które zgłaszają swoją wolę do dyrektora właściwego biura. Z jednej organizacji w skład KDS wchodzi jeden przedstawiciel. KDS-y mają charakter opiniodawczy i inicjatywno-doradczy. Do ich zadań należy opiniowanie, konsultowanie i współtworzenie dokumentów i projektów aktów prawnych, delegowanie przedstawicieli do udziału w komisjach konkursowych oraz zespołach do spraw oceny realizacji zadań publicznych, współpraca z Urzędem w celu polepszenia i podwyższenia efektywności działań kierowanych do mieszkańców, określanie potrzeb społecznych i sposobu ich zaspokajania, występowanie z wnioskami do organów Miasta, współpraca z innymi instytucjami dialogu (Warszawską Radą Pożytku, DKDS-ami i Forum). Posiedzenia KDS są jawne i otwarte. Mogą w nich uczestniczyć zaproszeni goście/eksperti.

DKD-sy działają na poziomie dzielnic (jeden na dzielnicę), ich działanie może zainicjować 5 organizacji. W sytuacjach wątpliwości, co do powołania (D)KDS wsparciem służy Pełnomocnik Prezydenta Miasta Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Forum Dialogu Społecznego

W celu wzmocnienia i pogłębienia współpracy Miasta z organizacjami tworzy się Forum Dialogu Społecznego, którego głównym zadaniem jest wymiana informacji pomiędzy działającymi w m.st. Warszawie samorządowymi instytucjami dialogu: (D)KDS-ami, Warszawską Radą Pożytku i Miastem. Forum pełni także funkcję doradczą, przekazując miejskim władzom opinie, rozwiązania oraz informuje o trudnościach, z którymi boryka się sektor pozarządowy. Do Forum Dialogu Społecznego wchodzi po jednym przedstawicielu spośród działających KDS-ów oraz Pełnomocnik Prezydenta m.st. Warszawy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. Forum jest partnerem do rozmów z Prezydentem Warszawy.

Uchwała nr XLIX/1374/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Warszawskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Uchwała nr L/1440/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z Warszawską Radą Działalności Pożytku publicznego

Istotną areną dialogu jest Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego, powołana w oparciu o przepisy ustawy o Działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz dwie wskazane powyżej Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawa, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy. W skład Rady wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, Rady Miasta oraz Prezydenta Miasta. Kandydatów ze strony organizacji proponują i wybierają Komisje Dialogu Społecznego (w wyborach biorą również udział Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego). Przedstawiciele Rady m.st. Warszawy wyznacza Rada m.st. Warszawy, przedstawiciele Prezydenta wyznacza Prezydent.

Do zadań Rady należy w szczególności wyrażanie opinii nt.: projektów strategii rozwoju; projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi; spraw dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, a także spraw dotyczących zadań publicznych. Rolą Rady jest również udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz innymi wskazanymi w ustawie podmiotami.

Inicjatywa lokalna

Dokumenty miejskie szczegółowo regulują możliwość wskazaną w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zgodnie z którą „w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych (...) mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę” (Art. 19 b ust. 1). Zgodnie z Uchwałą Nr LXI/1692/2013 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wnioski rozpatruje Prezydent m.st. Warszawy, a ich oceny dokonuje się na podstawie szczegółowych kryteriów, obejmujących: formy udziału mieszkańców w realizacji zadania, wkład

własny w formie pracy społecznej, zaangażowanie środków budżetowych Miasta, stan przygotowania lub realizacji zadania oraz celowość realizacji zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Budżet partycypacyjny

W 2013 roku rozpoczęły się w Warszawie działania w ramach budżetu partycypacyjnego, będącego w istocie przykładem bezpośredniego wykorzystania narzędzia dialogu społecznego w zarządzaniu miastem – w dodatku w obszarze bardzo wrażliwym, bo dotyczącym kwestii finansowych. Budżet partycypacyjny jest zatem wprost dialogiem z mieszkańcami na temat wykorzystania określonej części funduszy miejskich/dzielnicowych.

Regulamin prowadzenia budżetu partycypacyjnego określa zasady powołania organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie dialogu z mieszkańcami – od momentu rozpoczęcia prac aż do ostatecznego wyboru realizowanych projektów. Wskazuje także narzędzia dialogu oraz tryb prac. Warto podkreślić otwarty i powszechny charakter dialogu toczącego się w ramach realizacji budżetu partycypacyjnego. Obowiązujące przepisy podkreślają znaczenie korzystania równoległe z kilku narzędzi dialogu (spotkania otwarte, komunikacja via Internet, dyżury konsultacyjne, etc.) oraz konieczność bieżącego informowania o prowadzonych działaniach (nie ma już mowy o udzielaniu informacji wyłącznie na wniosek zainteresowanego). Wszystkie fora komunikacji mają także charakter otwarty, co zapewnia transparentność procesu. Regulamin jest także pierwszym dokumentem, w którym wskazuje się wprost narzędzie, jakim jest moderacja i docenia się korzyści z jego stosowania.

Regulamin przeprowadzania budżetu partycypacyjnego w mieście stołecznym Warszawie na rok 2016. Załącznik do zarządzenia nr 6699/2014 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 października 2014³⁰

Dialog obywatelski w budżecie partycypacyjnym

Zgodnie z definicją zawartą w Regulaminie budżet partycypacyjny rozumiany jest jako proces konsultacji społecznych mających na celu włączenie mieszkańców w decydowanie o wydatkowaniu określonej części budżetu Miasta Stołecznego Warszawy.

Dialog w tym procesie został ujęty w następujące ramy:

1. Akcja informacyjna (prowadzona przez cały okres realizacji BP)

³⁰ Regulamin obowiązujący w momencie tworzenia niniejszego tekstu, obowiązujący jedynie w edycji Budżetu Partycypacyjnego 2015.

Powołanie koordynatorów ds. BP, Powołanie dzielnicowych zespołów ds. BP, Określenie zasad funkcjonowania zespołów oraz szczegółowych zasad przeprowadzenia BP w dzielnicach

2. Dyskusja mieszkańców na temat priorytetów rozwojowych dzielnic

Zgłaszanie projektów, Weryfikacja ogólna projektów

3. Publiczne dyskusje mieszkańców

4. Preselekcja (wybór projektów do etapu weryfikacji szczegółowej)

Weryfikacja szczegółowa, Przygotowanie list zweryfikowanych projektów, losowanie kolejności projektów na listach

5. Spotkanie promocyjne projektów poddanych pod głosowanie mieszkańców

Głosowanie mieszkańców na projekty, Ogłoszenie list projektów do realizacji, Ewaluacja (prowadzona przez cały okres realizacji BP)

Organy prowadzące postępowanie w ramach budżetu partycypacyjnego

W skład Zespołu ds. budżetu partycypacyjnego wchodzi: przedstawiciele organizacji pozarządowych wybierani w drodze głosowania, przedstawiciele mieszkańców dzielnicy niebędący radnymi lub osobami związanymi z organizacjami pozarządowymi, pracownicy urzędu dzielnicy, przedstawiciele klubów działających w Radzie Dzielnicy, przedstawiciel radnych nieprzynależących do żadnego z klubów, przedstawiciele rad osiedli. Warto podkreślić *novum*, jakim jest udział w Zespole przedstawicieli niezorganizowanych mieszkańców – nie związanych z żadną z organizacji, nie reprezentowanych przez radnych. Co więcej, posiedzenia Zespołu mają charakter otwarty dla mieszkańców, a decyzje Zespołu są publikowane na stronach internetowych urzędu dzielnicy. Zespół przekazuje Zarządowi Dzielnicy rekomendacje dotyczące możliwości zgłaszania projektów ogólnodzielnicowych lub lokalnych, podziału dzielnicy na obszary, podziału kwoty na projekty ogólnodzielnicowe i lokalne, górnego limitu wartości jednego projektu, regulaminu pracy Zespołu. Ostateczne decyzje podejmuje Zarząd Dzielnicy.

Narzędzia dialogu w ramach budżetu partycypacyjnego

Budżet partycypacyjny uwzględnia prowadzenie dialogu w różnych płaszczyznach, formach i z wykorzystaniem odpowiednio dobranych nowoczesnych narzędzi i technologii. Dyskusja mieszkańców na temat priorytetów rozwojowych dzielnic prowadzona jest na otwartych moderowanych spotkaniach. Jednocześnie w celu umożliwienia mieszkańcom przygotowującym projekty dyskusji na temat potrzeb dzielnic oraz wymiany doświadczeń uruchamia się internetowe forum poświęcone projektom do BP, który służy bezpośredniej komunikacji osób zainteresowanych. Kontakt potencjalnych projektodawców: mieszkańców i organizacji z urzędem jest możliwy w toku dyżurów konsultacyjnych organizowanych przez koordynatora ds. BP na etapie zgłaszania projektów. Również publiczne dyskusje mieszkańców – po zakończonej weryfikacji ogólnej – mające na celu prezentację

projektów i dyskusję na ich temat odbywają się zarówno podczas moderowanych spotkań, jak i za pośrednictwem internetowego forum. Moderowane są również spotkania preselekcyjne.

Spotkania odbywające się w toku BP – wstępne, prezentacyjne, selekcyjne – są otwarte dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców.

DOKUMENTY WEWNĘTRZNE REGULUJĄCE STATUS PRACOWNIKÓW

Analiza treści wskazanych dokumentów nie wnosi nic do omówienia tematyki prowadzenia dialogu obywatelskiego oraz zarządzania konfliktami w m.st. Warszawa. Dokumenty regulujące status pracowników mają charakter wewnętrzny i nie odnoszą się do tematyki dialogu i konfliktów z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi. Oczekiwania stawiane pracownikom i standardy pracy urzędników nie uwzględniają zadań z zakresu prowadzenia dialogu i zarządzania konfliktami i nie zawierają żadnych postulatów odnośnie sposobów prowadzenia takich działań w ramach wyznaczonych obowiązków.

W dokumentach wewnętrznych wątek rozwiązywania konfliktów pojawia się przy okazji tematyki mobbingu, w *Zarządzeniu nr 4159/2010 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 3 lutego 2010 w sprawie wprowadzenia wewnętrznej polityki antymobbingowej w Urzędzie miasta stołecznego Warszawy*. Na podstawie *Zarządzenia...* można wyciągnąć wniosek, że mobbing jest tożsamy z konfliktem. Z tak postawioną tezą trudno się zgodzić. Mobbing, jako zjawisko z zakresu prawa pracy, definiowany jest w Kodeksie Pracy, jako uporczywe i długotrwałe nękanie lub zastraszanie pracownika, zatem mobbingowi może, lecz nie musi towarzyszyć konflikt między ofiarą a sprawcą.

Ponieważ w obowiązującym dokumencie problematyka mobbingu i konfliktów nie zostały wystarczająco jasno zdefiniowane i wyodrębnione, nie jest możliwe przeanalizowanie istniejących przepisów w sposób przydatny dla niniejszego opracowania, odnoszącego się do dialogu obywatelskiego i zarządzania konfliktem. Co więcej, wydaje się, że przyjęta w Urzędzie m.st. Warszawy wewnętrzna polityka antymobbingowa nie uwzględnia żadnych postulatów, zadań, koncepcji, które mogłyby się przełożyć na relacje pracowników ze światem zewnętrznym, ze szczególnym uwzględnieniem dialogu z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi oraz rozwiązywania konfliktów, na jakie urzędnicy mogą się natknąć w swojej pracy. Procedura antymobbingowa wymienia co prawda pewne narzędzia rozwiązywania konfliktu: mediację i moderację, jednak osadza je w czysto wewnętrznym kontekście pracy urzędu, co sprawia, że proponowane rozwiązania nie mogą zostać wykorzystane do zarządzania konfliktami w dialogu obywatelskim.

WNIOSKI I PODSUMOWANIA

Wnioski ogólne

Trudności z prowadzeniem dialogu obywatelskiego mogą się rodzić już na poziomie przyjętej konstrukcji prawnej ustroju m.st. Warszawa. **Przyjęte założenia ustrojowe** prowadzą do rozmywania kompetencji i zakresów odpowiedzialności. W sytuacji, w której dla mieszkańców nie jest do końca jasne, kto i na jakim poziomie (miasta, czy dzielnicy) odpowiada za konkretne zadania, **łatwo o konflikty**. Przyjęta struktura zarządzania sprawia że władza oddala się od obywatela, a w miarę wzrostu dystansu coraz **trudniejsze staje się budowanie wzajemnego zaufania, będącego niezbędną przesłanką prowadzenia konstruktywnego dialogu**.

Dokumenty strategiczne pokazują zmianę podejścia władarzy miasta do dialogu obywatelskiego. W starszych dokumentach dialog praktycznie się nie pojawia: ani w wizji miasta na 2020 r., ani w opisie misji samorządu m.st. Warszawy, nie znajdujemy odniesień do dialogu obywatelskiego, bądź potrzeby jego prowadzenia, w nowszych dokumentach **powoli zaczyna się doceniać rolę dialogu w budowaniu kapitału społecznego**. Dialog obywatelski staje się stanem pożądanym, będąc zarazem ścieżką do osiągnięcia celu, jakim jest wzmacnianie kapitału społecznego.

Stopniowo poszerza się grono partnerów dialogu obywatelskiego. Zaczęto dostrzegać, że społeczeństwo obywatelskie to nie tylko organizacje pozarządowe, ale również grupy nieformalne, lokalne organizacje, etc. Dialog z organizacjami pozarządowymi ma silniejsze tradycje, został także szerzej umocowany w przepisach, niż dialog z mieszkańcami. Powoli jednak sami **mieszkańcy** (niekoniecznie w sformalizowanych grupach) **zaczynają stawać się partnerem do rozmów**.

Dostępne narzędzia rozwiązywania konfliktów zawarte w dokumentach strategicznych i prawnych Miasta

W dokumentach strategicznych mediacja jest czasami mylona z konsultacjami – jednakże samo przywołanie tych narzędzi, jako skutecznych metod rozwiązywania problemów społecznych, wskazuje na **pozytywne nastawienie wobec metod tego typu** i otwiera pole do szerszego ich wykorzystania. Konsultacje pojawiają się w programach operacyjnych opisanych w dokumentach strategicznych, jako narzędzie służące realizacji celów – takich jak np. włączanie lokalnych środowisk do współdecydowania o otaczającej ich rzeczywistości miejskiej. **Konsultacje są również doceniane per se, jako wartościowe i warte upowszechniania narzędzie dialogu**.

Od 2013 roku m.st. Warszawa dysponuje bardzo jasnymi i konkretnymi przepisami dotyczącymi prowadzenia dialogu obywatelskiego w drodze konsultacji (uchwała i zarządzenie w sprawie prowadzenia konsultacji). Dialog – prowadzony w drodze konsultacji – ma służyć wzmocnieniu procesu decyzyjnego i oparciu go na szerszej wiedzy na temat potrzeb i oczekiwań uczestników życia społecznego – władze nie mają obowiązku przyjęcia punktu widzenia mieszkańców, ale powinny wziąć go pod uwagę i wyjaśnić, dlaczego i w jakim zakresie uwzględniły go w ostatecznej decyzji.

Dzielnice Warszawy nie mają pełnej autonomii w zakresie prowadzenia konsultacji. Jednostką odpowiedzialną za koordynację i nadzór działań związanych z konsultacjami w m.st. Warszawa jest Centrum Komunikacji Społecznej. Takie rozwiązanie ma swoje dobre strony: misją CKS jest dbanie o jakość i poziom prowadzonych konsultacji oraz edukuje i kształtuje postawy, ale niesie ze sobą również ryzyko – może prowadzić do usztywnienia, budować opór w dzielnicach wobec ograniczania ich decyzyjności i samodzielności. Silna centralizacja może rodzić pokusę omijania narzuconych wymogów stałej i rygorystycznej współpracy poprzez prowadzenie niezależnych działań, definiowanych nie jako konsultacje, lecz np. „spotkania robocze”, bądź „rozmowy trójstronne.

Oprócz możliwości, jakie dają przepisy nt. konsultacji, **mieszkańcy mogą uczestniczyć w dialogu obywatelskim poprzez organizacje pozarządowe działające w ramach Komisji Dialogu Społecznego i Dzielnicowych Komisji Dialogu Społecznego oraz Forum Dialogu Społecznego**. KDS-y mają szerokie kompetencje (m.in. opiniowanie, konsultowanie i współtworzenie dokumentów i projektów aktów prawnych, występowanie z wnioskami do organów Miasta, współpraca z innymi instytucjami dialogu, etc.), w istocie jednak ich moc sprawcza w obszarze dialogu i współdecydowania wydaje się niewielka.

Dialog obywatelski w m.st. Warszawie jest silnie zinstytucjonalizowany. Instytucjonalizacja czyli wprowadzenie zasad i procedur w założeniach ma prowadzić do zapewnienia mieszkańcom i organizacjom systematycznego udziału w procesie podejmowania decyzji oraz faktycznego wpływu na te decyzje. Faktycznie cel ten nie wydaje się jeszcze osiągnięty – zwłaszcza biorąc pod uwagę częstotliwość, z jaką mieszkańcy wnoszą o przeprowadzenie konsultacji, a zarząd miasta/dzielnic nie wydaje na to zgody. Wedle danych z Platformy Konsultacji Społecznych od września 2013 roku do lipca 2015 roku zgłoszono siedem wniosków o konsultacje, z czego przyjęte zostały tylko trzy. W czterech przypadkach władze z różnych względów nie wyraziły zgody na prowadzenie konsultacji.

Przykładem bezpośredniego wykorzystania narzędzia dialogu społecznego w zarządzaniu miastem jest budżet partycypacyjny. Regulamin budżetu zakłada obowiązek bieżącego informowania o prowadzonych działaniach (działanie urzędu o charakterze pro aktywnym). Wszystkie fora komunikacji mają charakter otwarty, co zapewnia transparentność procesu. Budżet partycypacyjny wprowadza również zasadę bezpośredniego kontaktu projektodawców z urzędnikami. Regulamin Budżetu Partycypacyjnego jest także pierwszym dokumentem, w którym wskazuje się wprost narzędzie, jakim jest moderacja i docenia się korzyści z jego stosowania.

Co sprzyja dialogowi obywatelskiemu w m.st. Warszawie

- **Powołanie i aktywne funkcjonowanie Centrum Komunikacji Społecznej.**
- **Uchwalenie przepisów regulujących kwestie konsultacji**, które nie tylko otwierają możliwość wykorzystania tego narzędzia w praktyce, ale także służą rolą informacyjno-edukacyjną.
- **Powołanie w dzielnicach i biurach koordynatorów ds. konsultacji z mieszkańcami**. Dane nt. koordynatorów są publicznie dostępne.

- **Istnienie Platformy Internetowej Konsultacji Społecznych**, która zawiera wszystkie podstawowe informacje o wnioskach konsultacyjnych i prowadzonych konsultacjach.

Bariera dialogu obywatelskiego

Podstawową barierą dialogu obywatelskiego wydają się być **postawy i przekonania decydentów**. W niektórych gremiach wciąż funkcjonuje przekonanie (znajdujące potwierdzenie w treści dokumentów prawnych), że **partnerem dialogu powinny być umocowane prawnie organizacje (pozarządowe)**, nie zaś sami mieszkańcy. Na podstawie analizowanych dokumentów można wysnuć przekonanie, że z punktu widzenia zarządzania miastem **istotna jest komunikacja biegnąca z góry na dół czyli informacja od władz to mieszkańców**, znacznie rzadziej pojawia się przekonanie o potrzebie wzmacniania komunikacji idącej w drugim kierunku, tj. od mieszkańców do decydentów. Obowiązek udostępniania informacji ma w większości regulacji charakter czysto reaktywny, inicjatywę uzyskania informacji muszą wykazać mieszkańcy.

Bariera rozwoju dialogu obywatelskiego są w pewnym zakresie tożsame z barierami wykorzystania kapitału społecznego. Należy do nich **niskie zaufanie** – ludzi wobec siebie i w jeszcze większym stopniu obywateli wobec władzy i instytucji; **postępujący (nadmierny) indywidualizm**, oraz **„niewystarczająco rozwinięte mechanizmy dialogu społecznego i partnerstwa między administracją publiczną, przedsiębiorcami i społeczeństwem obywatelskim (...)”** (Strategia Rozwoju, s.22).

Brakuje norm bezpośrednio wspierających wykorzystanie narzędzi dialogu obywatelskiego na poziomie statutów dzielnic. Zgodnie ze statutami dzielnic ciężar odpowiedzialności za sprawy Dzielnicy spoczywa na Radnych, którzy są reprezentantami mieszkańców. Brakuje zachęt do bezpośredniego dialogu. Decyzje o prowadzeniu konsultacji mają charakter uznaniowy (często polityczny).

W dokumentach miejskich sporadycznie pojawiają się odniesienia do konfliktów społecznych, co może znamionować brak wiedzy, lub być przejawem negatywnej postawy – nieakceptacji dla możliwości wystąpienia konfliktu, przekonania, że konflikty są czymś złym i należy ich unikać za wszelką cenę. **W żadnych z analizowanych dokumentów nie pojawiają się narzędzia rozwiązywania konfliktów np. mediacja**. Brakuje jasnych regulacji odnoszących się do możliwości wykorzystania narzędzi dialogu społecznego w obszarach toczących się lub potencjalnych konfliktów.

Pomimo braku jasnego uregulowania kwestii mediacji w obowiązujących przepisach prawa, czy zapisach strategicznych, **narzędzia te bywają wykorzystywane w praktyce działań Urzędu**. Jednostką miejską, która na stałych zasadach korzysta z mediacji jest Biuro Edukacji, w którym powołany został Zespół ds. Interwencji Kryzysowej mający udzielać efektywnej pomocy w sytuacjach kryzysowych i konfliktowych w szkołach i placówkach oświatowych. Zadaniem zespołu jest opiniowanie i rekomendowanie dyrektorowi Biura Edukacji formy interwencji oraz współpraca z koordynatorami interwencji i mediatorów. Z mediatorami współpracuje także Centrum Komunikacji Społecznej, do którego zadań należy m.in. współpraca w zakresie mediacji w konfliktach społecznych oraz monitorowanie konfliktów społecznych. CKS rokrocznie podpisuje z wybranymi ośrodkami

mediacyjnymi umowy ramowe, w ramach których mediatorzy doraźnie wspierają Urząd Miasta w koncyliacyjnym rozwiązywaniu sporów z udziałem mieszkańców.

Problemem jest również brak spójnej dokumentacji nt. prowadzonych działań z zakresu dialogu obywatelskiego. Częstkowy i wrywkowy charakter materiałów dokumentujących przebieg procesów dialogu społecznego w m.st. Warszawa dostępnych na Platformie Konsultacyjnej prowadzonej przez miasto i brak przestrzeni do udostępniania materiałów dokumentujących działania mające na celu rozwiązywanie konfliktów i przeprowadzone mediacje sprawiają, że ciężko jest zdiagnozować rzeczywisty stan dialogu obywatelskiego w m.st. Warszawa. Utrudnia to również ew. uczenie się na błędach i wyciąganie wniosków na przyszłość. Brakuje jasnych kryteriów porządkowania działań z obszaru dialogu obywatelskiego. Trudności wiążą się m.in. z określeniem natury realizowanego działania (konsultacje, mediacje, formy pośrednie) – nie zawsze przyjęta nazwa oddaje charakter działań, nie zawsze forma działania była dobrana adekwatnie do okoliczności.

Potrzeby w zakresie wzmocnienia dialogu obywatelskiego

Na podstawie dokumentów można zrekonstruować potrzeby w zakresie wzmocnienia dialogu obywatelskiego. **Podkreśla się znaczenie działań mających na celu zmianę postaw urzędników i liderów opinii oraz wzmocnienia mechanizmów partycypacji społecznej poprzez edukację i szkolenia.** Dokumenty strategiczne wskazują **potrzebę wzmocnienia udziału społecznego w procesie planowania przestrzennego i infrastruktury oraz partycypacyjnego włączania osób zainteresowanych do procesów rewitalizacji.**

ANEKS 2- ANALIZA PRZEKAZÓW W MEDIACH LOKALNYCH

Opracowanie: Joanna Wojcieszek, Adam Sielatycki (Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Uniwersytet Warszawski)

Z przeprowadzonej analizy przekazów medialnych dotyczących wyboru oraz sposobu przedstawiania lokalnych konfliktów towarzyszących procesom partycypacji w dzielnicach Ursynów, Mokotów i Wawer można wysnuć następujące wnioski:

- Media poświęcają znaczną uwagę lokalnym konfliktom, których interesariuszem lub bezpośrednio włączoną stroną jest lokalna władza oraz zainteresowani daną kwestią mieszkańcy, przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe.

- W bardzo niewielu przekazach opisujących konflikt pojawiają się informacje ukazujące bariery dialogu obywatelskiego w kontekście partycypacji. W przekazach medialnych, które poddaliśmy analizie, tematyka konfliktu na tle uczestnictwa obywateli w szeroko pojmowanych działaniach i decyzjach ich dotyczących jest zazwyczaj podejmowana w stopniu znikomym.

- Przeanalizowane media w większości kładą nacisk na ukazanie kwestii spornej, zaś wątek partycypacji (rozumianej jako konsultowanie lub współdecydowanie) jest raczej marginalny lub zupełnie pomijany. Podejmowanie tematyki partycypacyjnej polegało przede wszystkim na zamieszczeniu krótkiej informacji o mających się odbyć konsultacjach społecznych (lub takich, które już miały miejsce).

- W przeważającej liczbie przekazy nie ujawniały przebiegu procesów partycypacyjnych, a tym samym potencjalnych konfliktów w kontekście partycypacji.

Mając powyższe na uwadze, staraliśmy się wyodrębnić charakterystyczne obszary tematyczne podejmowane przez media w kontekście konfliktu na tle partycypacji i sposób przedstawiania lokalnych konfliktów społecznych towarzyszących procesom partycypacji.

Analizowane przekazy medialne dotyczyły najczęściej konfliktów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym oraz nieruchomościami, a także – co najbardziej interesujące – konfliktów wokół stołecznego budżetu partycypacyjnego, konkretnie zaś przebiegu głosowania na Ursynowie (o czym szczegółowo piszemy niżej).

Media poddane analizie

Analizę przekazów medialnych dotyczących trzech wybranych dzielnic oparliśmy na przeglądzie mediów ogólnowarszawskich oraz lokalnych (dzielnicowych). Kwerenda objęła następujące wydawnictwa oraz ich internetowe wydania:

1. *Gazeta Wyborcza Warszawa (Stołeczna)*: <http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/0,0.html>
 - analizowano artykuły od początku 2012 roku do lutego 2015
2. *Życie Warszawy*: <http://zw.com.pl>
 - Mokotów: od października 2012 do lutego 2015
 - Ursynów: od grudnia 2012 do lutego 2015
 - Wawer: od stycznia 2012 do lutego 2015
3. *TVN Warszawa*: <http://tvnwarszawa.tvn24.pl>
 - analizowano materiały od początków 2013 roku do lutego 2015
4. *Polityka Warszawska*: <http://www.politykawarszawska.pl>
 - analizowano artykuły od maja 2013 roku do lutego 2015
5. *Południe (Mokotów i Ursynów)*: <http://www.poludnie.com.pl>
 - analizowano artykuły od sierpnia 2014 roku do lutego 2015
6. *Ursynów.tv*: <http://www.ursynow.tv> oraz profil na Facebooku: <https://pl-pl.facebook.com/pages/Ursynow-TV/245813558909779>
 - analizowano materiały z ostatniego roku (styczeń 2014 – luty 2015)
7. *Halo Ursynów*: <http://www.haloursynow.pl>
 - analizowano materiały z ostatniego roku (styczeń 2014 – luty 2015)
8. *Warszawski Serwis Prasowy (Ursynów)*:
<http://www.wsp.waw.pl/index.php/2014/01/ursynowskie-informacje/>
 - analizowano dostępne materiały z 2014 roku
9. *NaszeMiasto*: <http://warszawa.naszemiasto.pl>
 - analizowano dostępne materiały z 2014 roku
10. *Ulica Puławska (Mokotów i Ursynów)*: <http://www.pulawska.net>
 - analizowano dostępne materiały z 2014 roku
11. *Tu Wawer*: <http://tustolica.pl/iwa>
 - analizowano dostępne materiały z ostatnich lat (niedatowane)

ANALIZA PRZEKAZÓW MEDIALNYCH DOTYCZĄCYCH TEMATYKI KONFLIKTU WOKÓŁ PARTYCYPACJI W POSZCZEGÓLNYCH DZIELNICACH

1) MOKOTÓW

Oprócz informowania o mokotowskiej edycji budżetu partycypacyjnego, tematyka dotycząca konsultacji władz z mieszkańcami – oraz wynikających na jej tle konfliktów - nie była podnoszona w lokalnych mediach. Wartym odnotowania komentarzem medialnym był artykuł Piotra Pieńkosza zamieszczony w piśmie „Południe”, dostępny na internetowej stronie gazety, dotyczący debaty na temat komunikacji między władzami miasta a mieszkańcami (artykuł niedatowany, <http://www.poludnie.com.pl/aktualnosci/item/176-jak-rozmawiac-ma-wladza>). Debata odbyła się w Mokotowskim Centrum Integracji Mieszkańców i wzięli w niej udział – jak czytamy – burmistrz Mokotowa, przedstawiciele władz miasta, organizacji społecznych oraz mieszkańcy. W kontekście partycypacji obywatelskiej ważne są uwagi zgłaszane przez mieszkańców cytowanych w artykule. Według nich komunikacja miasto-mieszkańcy przebiega często jednokierunkowo, tzn. władza informuje, ale nie interesuje się informacjami zwrotnymi („jeśli władza da wypowiedzieć się mieszkańcowi, to nie wchodzi z nim w dialog, nie próbuje zrozumieć, a jedynie odbija argumenty” – komentarz autora artykułu), ponadto na sesjach rady dzielnicy mieszkańców „traktuje się jak intruzów albo ignoruje niczym powietrze” (wypowiedź jednej z mieszkanki).

W artykule podniesiony został również temat miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), do których, w myśl ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każdy zainteresowany może składać uwagi. Jedną z cytowanych osób stwierdziła, że uwagi mieszkańców nie są z reguły uwzględniane, „a z pewnością rzadziej niż w przypadku [uwag] deweloperów”. Pomijając merytoryczną wartość argumentu (w artykule nie jest on zresztą rozwinięty), warto zauważyć, że może być to pole nieporozumień i sporów między władzami miasta a innymi interesariuszami.

Kwestia MPZP poruszona jest również w innym artykule pochodzącym z tego samego źródła (niedatowany, <http://www.poludnie.com.pl/aktualnosci/item/150-planowanie-na-kolanie>, dostęp: 17 lutego 2015). Autor przedstawia w nim szereg zarzutów dotyczących polityki informacyjnej miasta odnośnie MPZP oraz współpracy z mieszkańcami przy ustalaniu samych planów. W skrócie zarzuty przedstawiają się następująco:

- władze miasta opublikowały materiał informacyjny dla mieszkańców dotyczący MPZP zbyt późno, w związku z czym współpraca mieszkańców z miastem na tym terenie nie była w pełni efektywna;
- akcja informacyjna jest niewłaściwie prowadzona: często w ogóle nie zawiadamia się mieszkańców o wszczętych procedurach planistycznych oraz o możliwości składania uwag, zaś część opublikowanych ogłoszeń ginie w natłoku innych informacji (nie jest więc, jak można się domyślać, właściwie wyeksponowana);
- nie publikuje się „w sposób powszechnie dostępny dla obywateli” informacji na temat sposobu, w jaki rozpatrywane są uwagi składane przez mieszkańców;

- często nie publikuje się informacji o projektach planów gotowych do uchwalenia;
- czasem obywatele nie mają możliwości wziąć udziału w posiedzeniach dotyczących MPZP (posiedzenia te odbywają się, jak możemy wnioskować z artykułu, w miejscach szerzej nieznanymi mieszkańcom oraz w niekorzystnych terminach).

2) URSYNÓW

Ze względu na to, że wątek konfliktu wokół partycypacji nie pojawiał się często w analizowanych przekazach medialnych postanowiliśmy szerzej opisać relację dziennikarską, w której zagadnienie to było bardziej szczegółowo omawiane. Z analizy przekazów medialnych dotyczących dzielnicy Ursynów wynika, że stosunkowo dużo uwagi poświęcono konfliktowi dotyczącemu pierwszej edycji budżetu partycypacyjnego w tej dzielnicy.

Spór wokół tej sprawy ukazuje jednocześnie rozbieżność między procedurami partycypacyjnymi związanymi z budżetem partycypacyjnym i praktyczną ich realizacją. Kwestię tę przedstawiają między innymi artykuły zamieszczone na portalu „Polityka Warszawska” (<http://www.politykawarszawska.pl/a/755>, <http://www.politykawarszawska.pl/a/776>, dostęp 17 lutego 2015). Autorki tekstów opisują kontrowersje, jakie wywołała zakończona I edycja budżetu partycypacyjnego na Ursynowie. Spór dotyczy zwycięskiego projektu budowy ośrodka wsparcia dla osób niepełnosprawnych, którego realizacja miałaby pochłonąć całą 3-milionową pulę budżetu przeznaczoną dla dzielnicy. Istotny jest sposób ukazania konfliktu wokół partycypacji we wspomnianej „Polityce Warszawskiej”. Dziennikarki wyrażają się krytycznie o realizacji budżetu partycypacyjnego, w kontekście którego padło ich zdaniem wiele „wniosłych słów na temat partycypacji, społecznego zaangażowania oraz wzajemnej pomocy”. Realizacja działania w ramach opisywanej formy partycypacji ukazana jest jako nieuczciwa (krytykowany są wnioskodawcy projektu), wywołująca liczne komentarze i oskarżenia o nadużycia, a także skłaniająca lokalne władze do wnioskowania o przeprowadzenie kontroli procedury głosowania. W jednym z artykułów charakterystyczne jest zacytowanie (w centralnym miejscu w tekście) krytycznych wypowiedzi zamieszczonych na Facebooku, w których wyrażany jest pogląd o braku etapu, w którym mieszkańcy mogliby „pochylić się nad kwestią potrzeb lokalnych i (...) w dyskusji ustalić, co z ich perspektywy jest priorytetowe”, a także zdecydowana opinia, wskazująca na bezsensowność udziału w jakichkolwiek wyborach. Przytoczone komentarze pozwalają zrozumieć wydźwięk opisywanych artykułów.

W podobnym tonie wyraża się o realizacji budżetu partycypacyjnego dziennikarz będący autorem artykułu pochodzącego z lokalnej platformy internetowej „Halo Ursynów” (<http://www.haloursynow.pl/artykuly/budzet-partycypacyjny-bedzie-kontrola-na-ursynowie,2197.htm>). I w tym tekście objęty krytyką zostaje przebieg procesu partycypacji w ramach budżetu partycypacyjnego. Autor artykułu przytacza komentarze mieszkańców mówiące nawet o „wypaczeniu idei budżetu partycypacyjnego”. W sposób bardziej obiektywny i mniej emocjonalny stara się podejść do kontrowersyjnej kwestii autor artykułu zamieszczonego w TVN Warszawa

(<http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,jeden-projekt-rozbil-bank-chca-kontroli-na-ursynowie,128615.html>), jednak i tu należy zauważyć, że przeważająca część tekstu zawiera argumenty przeciwników realizacji zwycięskiego projektu, podważając rzetelność procedur dotyczących budżetu partycypacyjnego.

Warto wspomnieć, że tematyka budżetu partycypacyjnego podejmowana jest dość często przez dziennikarzy lokalnych mediów nie tylko w kontekście konfliktu wokół partycypacji, ale w sposób bardziej generalny. Zagadnienie to prezentują przykładowo materiały dziennikarskie pochodzące z TVN Warszawa (<http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,budzet-obywatelski-po-raz-drugi-zaczynaja-na-bialolece,154347.html>) oraz lokalnej gazety „Południe” (<http://www.poludnie.com.pl/aktualnosci/item/362-budzet-obywatelski-na-ursynowie>).

Tematem stosunkowo często podejmowanym przez dziennikarzy, których przekazy poddaliśmy analizie, są konflikty wokół zagospodarowania przestrzennego. Na przytoczenie zasługuje tutaj artykuł opisujący spór o przeniesienie Bazaru na Dołku na czas budowy Południowej Obwodnicy Warszawy, zamieszczony na stronie internetowej Gazety Stołecznej (http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,60265,16535456,Burza_wokol_przeprowadzki_Bazaru_na_Dolku_Gdzie.html, dostęp: 17 lutego 2015). Jakkolwiek spór wciąż jest „w załączku” i nie został poddany konsultacjom społecznym, niesie ze sobą duży potencjał konfliktu. Spór budzący duże emocje zaangażowanych stron może zrodzić nieporozumienia w trakcie przyszłych procesów partycypacyjnych.

Charakterystyczny spór dotyczący nieruchomości i zagospodarowania przestrzennego ukazuje konflikt dotyczący zagęszczania decyzją władz miasta osiedli mieszkaniowych, mimo sprzeciwu mieszkańców. Prezentuje go artykuł pochodzący z Gazety Stołecznej (http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,60265,14445891,_Miasta_rozwleczone_sa_zbyt_kosztowne_Trzeba_dogeszczac_.html). Dziennikarz podkreśla zmianę stosunków między miastem i mieszkańcami jeśli chodzi o procedury partycypacyjne i możliwość decydowania w sprawie zagospodarowania terenu w przeszłości i w stanie aktualnym, ukazując, że w danym przypadku władze miasta „wydały warunki zabudowy terenu nie uwzględniając opinii mieszkańców”. Ukazany w ten sposób konflikt wskazuje również na możliwość wystąpienia sporu wokół partycypacji w momencie rozpoczęcia rozmów władz miasta z interesariuszami, choć wątek ten nie jest bezpośrednio podejmowany w artykule.

Wątek konfliktu w kontekście partycypacji pojawił się także w artykułach zamieszczonych w lokalnej gazecie „Południe” (<http://www.poludnie.com.pl/aktualnosci/item/407-konflikt-w-ops-ursynow> oraz <http://www.poludnie.com.pl/aktualnosci/item/385-spor-w-ops-ursynow>) opisujących spór w OPS Ursynów między Związkiem Zawodowym Pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej na Ursynowie, a dyrekcją jednostki. Warta zauważenia jest tutaj wzmianka dotycząca podjęcia mediacji między spornymi stronami. Mediacje te jednak nie zostały zainicjowane przez lokalne władze (Urząd Dzielnicy Ursynów nie wypowiedział się w kwestii spornej), lecz przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

3) WAWER

W przekazach medialnych dotyczących tej dzielnicy nie pojawiało się wiele doniesień związanych z partycypacją (wyłączywszy komunikaty informujące o kolejnych edycjach budżetu partycypacyjnego), z wyjątkiem sprawy związanej z powstaniem Wawerskiego Centrum Kultury (WCK). Utworzenie jednej placówki łączącej domy kultury istniejące dotychczas na terenie dzielnicy było dyskutowane podczas przeprowadzonych jesienią 2012 roku konsultacji pod hasłem „Wawer. Kierunek kultura!” i, jak dowiadujemy się z raportu omawiającego przebieg konsultacji, już w ich trakcie budziło duże emocje³¹. Kontrowersje opisane w artykule dostępnym na portalu „Tu Wawer” nie dotyczą samych konsultacji, ale sytuacji powstałej po powołaniu do życia WCK (artykuł z 10 kwietnia 2014 roku, http://tustolica.pl/centralizacja-kultury-w-wawrze-czy-wyjdzie-nam-to-na-dobre_67039, dostęp: 17 lutego 2015). Mówiąc w skrócie, wątpliwości dotyczą racjonalności utworzenia jednej dużej placówki w miejsce wielu małych (łączyć miałyby się z tym m.in. problemy w dostępie do kultury) oraz możliwego zmniejszenia oferty kulturalnej bądź obniżenia jej jakości.

Podniesione w artykule pytania przypominają, że sprawy będące przedmiotem konsultacji społecznych mają często ciąg dalszy – swoiste *post scriptum* – w postaci reakcji mieszkańców oraz komentarzy medialnych, mogących prowadzić do sporów i nieporozumień.

³¹ Raport z konsultacji społecznych „Wawer. Kierunek Kultura!” jest dostępny pod adresem: http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/raport_-_konsultacje_spoeczne_wawer_wer.ost_.28.12.pdf (dostęp: 17 lutego 2015).

ANEKS 3 NARZĘDZIA BADAWCZE