REPRINT

KRZYSZTOF ŻUK:

STRATEGIA WSPÓLNA Z MIESZKAŃCAMI

Jak wprowadzić partycypacyjny model zarządzania w mieście?

Artykuł pochodzi z Magazynu THINKTANK nr 25, lato 2015

WWW.MTTP.PL

THINKTANK

TEKST> Krzysztof Żuk

STRATEGIA WSPÓLNA Z MIESZKAŃCAMI

Praca nad strategią rozwoju Lublina oparta została na rozwiązaniu, które w Polsce może służyć za wzorzec dla administracji publicznej – modelu partycypacji społecznej. Jej efektem jest faktyczny wkład lokalnych społeczności w wyznaczone w niej cele.

FOT.: JUPITER IMAGES

Dla zarządzających samorządem, strategia jest nie tylko formalnym wymogiem i niezbędnym dokumentem, ale również – praktycznym sposobem uzgadniania kierunku rozwoju z mieszkańcami. Rozpoczynając swoją misję jako Prezydent Lublina i stawiając sobie konkretne cele do zrealizowania w zakresie infrastrukturalnym, gospodarczym i społecznym, widziałem potrzebę opracowania nowatorskiej, oddolnej strategii. Co prawda Lublin przyjął w 2008 r. dokument strategiczny z horyzontem czasowym do 2015 r., jednak zmiany w rzeczywistości społecznej i gospodarczej spowodowały, że jego założenia przestały być aktualne. Poza tym, nowa unijna perspektywa finansowa, wyznaczająca priorytety na lata 2014-2020, wymagała przygotowań o strategicznej randze.

Rozpoczęcie prac nad nową strategią nastąpiło w 2011 r. Chcieliśmy wspólnie z mieszkańcami zastanowić się, jak wykorzystać potencjał największego miasta w Polsce Wschodniej nawiązując do „Koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju 2030". Dzięki temu, dokonana w ostatnich latach rozbudowa infrastruktury, w tym lotniczej i drogowej, wzmocniła rolę Lublina jako łącznika między regionem a gospodarką globalną. Zaś napływ studentów zagranicznych (obecnie to prawie 4,5 tys. cudzoziemców spośród 71 tys. studentów – pod względem liczby studentów zagranicznych jesteśmy w ścisłej czołówce w Polsce) nakazywał zastanowić się, jak wykorzystać potencjał akademicki miasta.

CZTERY FILARY PRACY STRATEGICZNEJ Przyjęta przez radnych w 2015 r. „Strategia rozwoju Lublina na lata 2013–2020" pod wieloma względami wyróżnia się, pośród innych tego typu dokumentów. Tworząc ją, przyjęliśmy bowiem świadomie kilka założeń:

1 Elastyczność zamiast sztywnych zamierzeń

Opracowując strategię, uznaliśmy, że musimy uwzględniać zmiany w sposobie działania samorządu, biorąc pod uwagę dynamicznie zmieniające się czynniki, które mają wpływ na kierowanie miastem. Nie mieliśmy wątpliwości, że strategia rozwoju miasta powinna być na tyle elastyczna, aby nagła zmiana parametrów pozwoliła płynne przejść do nowych rozwiązań. Myślenie to oddaje choćby koncepcja „aktywnego pilotażu", przyjęta w procesie jej wdrażania. Zakłada ona, zgodnie z zasadą dynamicznej optymalizacji celów, odejście od sztywnej hierarchii zamierzeń (ujmowanych w oderwaniu od siebie) na rzecz układu wspólnego, co pozwala adekwatnie reagować na zmieniające się uwarunkowania i wykorzystać efekt synergii.

2 Wyobraźnia ma znaczenie

Pracom nad strategią towarzyszyło przekonanie, że planowanie przyszłości wymaga dobrego zarządzania wyobraźnią. Sposób, w jaki dokonuje się konceptualizacji wyzwań i zadań, ma kluczowe znaczenie dla skuteczności radzenia sobie z nimi. Jeśli coś dobrze nazwiemy i opiszemy, mamy szansę znaleźć lepsze rozwiązanie. Dlatego pracując nad strategią, dużo uwagi poświęciliśmy językowi dokumentu. Różni się on dość znacznie od typowych strategii tworzonych przez miasta, wypełnionych fachowym żargonem. Uznaliśmy, że obok jasnej terminologii w dokumencie należy używać obrazowych, powszechnie zrozumiałych metafor i odwołań do wartości. Dzięki temu strategia jest zrozumiała dla mieszkańców i łatwo przyswajalna.

3 Oddolna, a nie odgórna

Jasny język komunikowania dokumentu to także efekt założenia, że strategia będzie ofertą współpracy samorządu z różnymi grupami społecznymi aktywnymi w Lublinie. Chcieliśmy w ten sposób uniknąć błędów popełnianych przez inne miasta, które swoje dokumenty strategiczne tworzą bez udziału mieszkańców i ruchów miejskich. Zadbaliśmy więc o aktywną obecność społeczności lokalnej we wdrażaniu założeń. Kompleksowe

GŁÓWNA MYŚL

- **Władze Lublina oparły pracę nad strategią rozwoju miasta na wszechstronnej współpracy z mieszkańcami.**
- **Przyjęty model działania opierał się na kilku metodach, m.in. bezpośrednim angażowaniu mieszkańców, współpracy z ekspertami czy konsultacjach pośrednich.**

wyznaczenie celów rozwojowych, które wychodzą poza ustawowe kompetencje władz samorządowych, wręcz wymusza partnerską współpracę z miejskimi interesariuszami. Rozwój potencjału akademickiego – jednego z czterech obszarów rozwojowych Lublina – nie jest przecież możliwy bez aktywności środowiska naukowego. Dlatego strategia powstała w ścisłej współpracy ze środowiskami, do których się odnosi.

4 Partycypacja jako filozofia rządzenia

Strategia definiuje partycypację jako nową filozofię zarządzania miastem. Jednym z jej celów jest stopniowe wdrażanie rozwiązań tworzących demokrację partycypacyjną w mieście. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, zaplanowaliśmy wprowadzenie pełnego spektrum narzędzi partycypacyjnych.

FOT.: ZBYTA

OBYWATELE W CENTRUM UWAGI

Rozwijanie partycypacji społecznej jest zgodne z wytycznymi polityki spójności UE, a także dokumentami strategicznymi na szczeblu centralnym. W odniesieniu do tych pierwszych wskazać można unijną koncepcję „wieloszczeblowego zarządzania", której elementem jest partycypacja społeczna w procesie zarządzania. Natomiast „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju" – najważniejszy z obowiązujących dokumentów strategicznych w państwie – jako jeden z warunków zapewnienia sprawności państwa wymienia właśnie partycypacyjność, rozumianą jako gwarantowanie możliwości udziału w sprawowaniu władzy poprzez konsultacje i debatę publiczną. Kluczowe jest pytanie, jak stale rozwijać i umacniać partycypację i jakie modele przynoszą najlepsze rezultaty.

Na poziomie lokalnym kluczowe kwestie, które wymagają konsultacji i mechanizmów czyniących z obywateli współtwórców zarządzania miastem, dotyczą inwestycji, szeroko ujmowanych sfer kultury i gospodarki oraz planowania przestrzennego i urbanizacji. To tu zachodzą najszybsze zmiany. Obszary te mają również kluczowy wpływ na postrzeganie przez mieszkańców jakości życia i jakości działania miasta. Rozpoczynając pracę nad strategią, przyjęliśmy, że opracowanie dokumentu nie zostanie

powierzone podmiotowi zewnętrznemu, co jest powszechną praktyką w miastach. Prawdopodobnie oszczędziłoby to sporo czasu, ale zarazem mogło doprowadzić do powstania dokumentu oderwanego od rzeczywistych potrzeb miasta lub co gorsza – narzucającego wizję rozwoju i utrudniającego zarządzanie. Nasze myślenie, jako władz miasta, szło natomiast w kierunku zaangażowania w powstawanie dokumentu mieszkańców Lublina lub związanych z miastem. Na różnych etapach powstawania strategii w prace nad nią zaangażowaliśmy ponad 100 osób, w tym przedstawicieli środowisk akademickich, biznesowych, samorządowych, organizacji pozarządowych, a także niezrzeszonych mieszkańców.

Jako organ opiniodawczo-doradczy powołana została Rada Rozwoju Lublina, w której skład weszło prawie 70 specjalistów z różnych dziedzin, znających miasto i żywotnie zainteresowanych jego rozwojem. Podzieleni na tematyczne podkomisje, eksperci regularnie spotykali się, aby opracowywać, konsultować i weryfikować poszczególne elementy planu. **Ich zaangażowanie, oprócz wkładu merytorycznego, pozwoliło zbudować koalicję i faktyczne porozumienie wokół strategii.** Co więcej, potencjał Rady nadal wykorzystywany jest w odniesieniu do innych projektów. Kolejnym działaniem na rzecz tworzenia szerokiego porozumienia było zorganizowanie specjalnej sesji Rady Miasta, na której radni mogli zapoznać się z dokumentem jeszcze w fazie roboczej.

W zakresie konsultacji społecznych dotyczących strategii wyszliśmy, jako władze samorządowe, daleko poza ustawowy obowiązek organizowania jednego spotkania z mieszkańcami:

- odbył się cykl debat ze studentami, które oprócz korzyści merytorycznych przyczyniły się do rozszerzenia wiedzy na temat procesu przygotowywania strategii;
- mieszkańcy mogli zgłaszać swoje uwagi i postulaty poprzez pocztę internetową oraz dedykowane spotkania. Warto zaznaczyć, że mimo faktu, że konsultacje z mieszkańcami zamykały proces przygotowywania dokumentu, to w ich trakcie spłynęło ponad 100 oficjalnych uwag. Około 60% z nich zostało zaakceptowanych i wdrożonych do dokumentu;

40 tys.

Tylu mieszkańców Lublina zagłosowało w pierwszej edycji budżetu obywatelskiego.

Źródło: UM Lublin

Jednym z efektów prac nad strategią jest wdrożenie partycypacyjnego modelu zarządzania miastem. W Lublinie najważniejsze zagadnienia dotyczące inwestycji i przestrzeni miasta wypracowywane są w ramach konsultacji społecznych, na bieżąco z Prezydentem współpracuje także ponad 20 społecznych ciał doradczych. Spotkania z mieszkańcami odbywają się regularnie w poszczególnych dzielnicach, są one wykorzystywane do konsultowania kształtu miejskich projektów i sposobu wydatkowania środków bużetowych.

W celu wsparcia komunikacji z mieszkańcami zostały uruchomione narzędzia ułatwiające dialog: Program Aktywności Samorządowej – spotkania z mieszkańcami w jednostkach pomocniczych, diagnozujące podstawowe problemy (60 spotkań) i serwis Naprawmyto.pl służący do zgłaszania drobnych usterek w przestrzeni miejskiej. Skutecznie funkcjonuje także skrzynka Dialogu Społecznego, poprzez którą mieszkańcy kierują do Urzędu zgłoszenia dotyczące różnych obszarów funkcjonowania miasta.

W 2014 r. Lublin wdrożył budżet obywatelski, a po sukcesie jego pierwszej edycji w 2015 r. kwota środków, które będą mieli do rozdysponowania mieszkańcy zostanie podwojona. Miasto co roku przeznacza środki z rezerwy celowej na realizację inwestycji i remontów w dzielnicach.

POTRZEBNY SILNY IMPULS Z doświadczeń rozwijania partycypacyjnego modelu zarządzania w Lublinie wynika kilka wniosków:

1 Potrzeba „dużego" celu, który wyzwala impuls do aktywności

Zaczynem aktywności obywatelskiej w Lublinie było przygotowywanie kandydatury miasta do tytułu Europejskiej Stolicy Kultury. Choć ostatecznie organizacja tego wydarzenia przypadła Wrocławiowi, to uwolniona wówczas energia do dziś jest wykorzystywana przez miasto w realizacji projektów i wydarzeń.

2 Warto postawić na „partycypację zapośredniczoną"

Przy tworzeniu strategii największą aktywność w mechanizmach partycypacyjnych wykazały podmioty aktywne we wcześniejszych procesach, zaś najbardziej wartościowy wkład w budowanie strategii miasto otrzymało od organizacji akademickich, biznesowych i pozarządowych. Płynie z tego wniosek, że bezpośrednie zaangażowanie obywateli warto uzupełniać partycypacją zapośredniczoną, bazującą na współdziałaniu z instytucjami reprezentującymi różne interesy obywateli.

3 Warto potraktować serio nowe mechanizmy komunikacji

Nowe kanały komunikacji, dostosowane do współczesnych czasów i wykorzystujące możliwości technologiczne (jak nasz serwis „Naprawmy to!"), poszerzają grono odbiorców oraz ułatwiają łączność na linii obywatel–urząd. Zarazem ważne, by nowe rozwiązania były traktowane na równi z tradycyjnymi sposobami komunikacji. Podobnie z konsultacjami – ważna jest dokładna i szczegółowa analiza uwag zgłaszanych przez obywateli i wdrażanie najlepszych rozwiązań.

4 Skupienie uwagi na priorytetach, np. planowaniu przestrzennym

Po zaspokojeniu potrzeb infrastrukturalnych miast uwaga ich mieszkańców coraz bardziej skupia się na jakości przestrzeni miejskiej. W Lublinie decyzje odnośnie zagospodarowania kluczowych obszarów są podejmowane we współpracy z przedstawicielami środowisk lokalnych, mieszkańców i ruchów miejskich. To nie tylko opiniowanie proponowanych rozwiązań, ale także angażowanie się przez stronę społeczną w opracowywanie konkretnych propozycji. Poszerzyło to zakres możliwych rozwiązań, z których miasto mogło skorzystać.

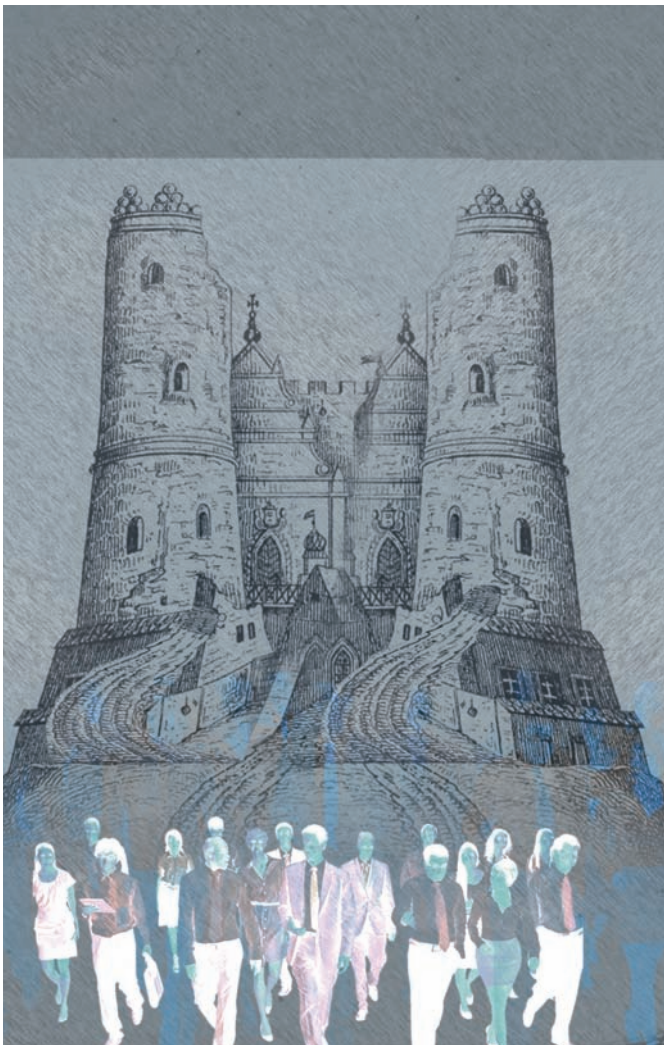
RZĄDZIĆ RAZEM, NIE PRZECIWKO Dzięki pracy nad strategią partycypacja społeczna – najszerzej rozumiana jako udział obywateli w podejmowaniu decyzji, dotychczas zarezerwowanych do wyłącznej kompetencji administracji publicznej – stała się częścią DNA Lublina i zaczęła wyróżniać go spośród innych miast. Z perspektywy miasta stały rozwój aktywności obywatelskiej i ogniskowanie jej na konkretnych projektach istotnych dla miasta jest równie ważne, jak twarde inwestycje infrastrukturalne.

Przynosi ono wiele wymiernych korzyści. **Po pierwsze,** poszerza spektrum możliwości i rozwiązań, przynosząc nową perspektywę i pomysły na rozwiązanie konkretnych kwestii. **Po drugie,** podejmowanie decyzji wspólnie

100

Tylu specjalistów różnych dziedzin brało udział w opracowaniu strategii dla miasta Lublin.

Źródło: UM Lublin



FOT.: ZBYTA

z interesariuszami, których te decyzje dotyczą – przedsiębiorcami, ludźmi kultury, nauki czy aktywistami miejskimi – pozwala sięgać po optymalne rozwiązani. **Po trzecie,** w szerszym i bardziej długofalowym ujęciu, partycypacja społeczna w mieście spełnia rolę edukacyjną – zwiększa świadomość mieszkańców co do charakteru i istoty samorządności. To z kolei przekłada się na ich, jeszcze większą, aktywność oraz zaangażowanie w sprawy miasta.

Zaangażowanie jest dzisiaj kluczem do sukcesu w każdej dziedzinie. Także w mieście lepsza jakość życia i lepsze zarządzanie może być tylko efektem większego zaangażowania zarówno ze strony urzędników, jak i ze strony obywateli. Dlatego zdecydowaliśmy, że stworzymy strategię nie dla obywateli, ale wspólnie z obywatelami. Promowanie partycypacji – pokazywanie ludziom, że ich aktywność np. poprzez głosowanie w ramach budżetu partycypacyjnego, realnie wpływa na decyzje – traktujemy jako nasz obowiązek. Bez niego trudno budować nowoczesną demokrację.

dr Krzysztof Żuk: od 2010 r. prezydent Lublina. **e-mail:** prezydent@lublin.eu; dialog@lublin.eu

» *Artykuł nr R1525S11*

REKOMENDACJE THINKTANK:

1. **ZMIANA WARUNKÓW DZIAŁANIA SAMORZĄDU ORAZ ROSNĄCA ZŁOŻONOŚĆ OTOCZENIA POWODUJĄ, ŻE ZAMIAST SZTYWNYCH STRATEGII LEPIEJ TWORZYĆ ELASTYCZNE I SYSTEMOWE ZAŁOŻENIA.**
2. **PARTYCYPACJA MOŻE BYĆ ROZWIJANA NA RÓŻNE SPOSOBY.** Kluczowe znaczenie ma dobór odpowiednich narzędzi i metod.