

spis treści

Opracowanie broszury Zofia Komorowska, Maria Nowak, Maria Perchuć, Ewa Stokłuska	Wstęp	3
Zdjęcia zespół Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej	Prelegenci	4
Redakcja i korekta Weronika Styś	Ogólne wprowadzenie	
Skład i łamanie Studio Kotbury	Partycypacja w obszarze usług publicznych – kilka uwag ogólnych	5
Warszawa 2013	Partycypacja w projektowaniu usług publicznych w Wielkiej Brytanii	9
Seminarium zostało zorganizowane przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w partnerstwie z Miastem Gdynia i brytyjską organizacją Involve. Seminarium organizowane było w ramach projektu „Kurs – Partycypacja!”, współfinanso- wanego przez Szwajcarię w ramach szwajcar- skiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.	Przykłady procesów partycypacyjnych w zakresie projektowania i recenzowania usług publicznych przedstawione na seminarium	11
	Informacja zwrotna od uczestników seminarium	13
	Syllabus	20
	Uczestnicy seminarium	25
	Realizatorzy projektu „Kurs – Partycypacja!”	26

wstęp



Niniejsza publikacja jest podsumowaniem XII seminarium – dla uczestników spotkania może być wsparciem w utrwalaniu wiedzy, a osobom, które nie brały w nim udziału, a są zainteresowane daną tematyką, umożliwi zapoznanie się z wypracowanymi treściami.

W środku broszury znajdują się m.in. wybrane materiały prezentowane podczas seminarium, polecane publikacje oraz polskie i zagraniczne praktyki, jak i podsumowanie informacji zwrotnej od uczestników spotkania.

Czy jakość usług należy mierzyć po stronie ich dostawcy, czy odbiorcy?

Czy wystarczy oceniać satysfakcję klientów, czy można pójść o krok dalej, a jeśli tak, to co to znaczy?

prelegenci



Wystąpienia podczas seminarium przygotowali:

Małgorzata Augustowska
gmina Głuchów

Jessie Cunnett
Patient and Public Involvement Solutions

Aleksandra Dębska-Cenian
Gdyńskie Centrum Innowacji

Jarosław Józefczyk i Katarzyna Stec
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni

**Zofia Komorowska, Maria Nowak, Maria Perchuć,
Ewa Stokłuska, Kuba Wygnański**
Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

Z prezentacjami z poszczególnych wystąpień można zapoznać się na stronie:
<http://partycypacjaobywatelska.pl/seminarium/xii-seminarium-o-partycypacji-w-obszarze-uslug-publicznych/>.

ogólne wprowadzenie

na podstawie wystąpienia Kuby Wygnańskiego oraz Jessie Cunnett



Partycypacja w obszarze usług publicznych – kilka uwag ogólnych

Cytaty w tekście pochodzą z wystąpienia Kuby Wygnańskiego

O usługach publicznych nie można myśleć jedynie w kategoriach popytu. Istnieją bowiem także takie usługi, na które popyt jest właściwie niezależny od ich jakości (np. transport publiczny).

Zmiany w modelu rządzenia – wyzwania demokracji partycypacyjnej

W systemach demokratycznych, w zależności od poziomu ich rozwoju, daje się zauważyć ewolucję myślenia o „obywatelu”. Można to przedstawić w następujący sposób:

1. **obywatele są świadczeniobiorcami** – wtedy jedynie pobierają usługi od państwa,
2. **obywatele są konsumentami** – są klientami, ale jeszcze nie partnerami w dialogu,
3. **obywatele są faktycznie obywatelami** – poza prawami konsumenckimi, mają prawa polityczne i mogą wpływać na podejmowane decyzje; korzystają z usług publicznych świadomie i tak je oceniają, mają prawo recenzować i prowadzić z władzami dialog na temat jakości usług.

Aby wprowadzać podstawy demokracji partycypacyjnej, nie należy traktować jej jako agregatu oczekiwań i żądań wszystkich obywateli – może to paradoksalnie prowadzić do ograniczenia funkcjonalności demokracji: nie da się ustalić wspólnej wizji z pojedynczych głosów wszystkich członków systemu. Remedium na te bolączki to właśnie umiejętność współdecydowania, poszanowania zdania innych, debatowania i chęć dostrzeżenia perspektywy pozostałych osób. Dlatego obywatele powinni faktycznie włączać się w procesy rządzenia państwem, a nie tylko żądać zmian. Potrzeba włożenia przez nich swojej energii, odpowiedzialności, a czasami nawet własnych pieniędzy. W Polsce w szczególności wydaje się, że kluczem do współodpowiedzialności obywateli jest właśnie współdecydowanie, włączanie się obywateli w procesy decyzyjne.

Demokracja partycypacyjna w Polsce spotyka się z wieloma problemami. Jednym z nich jest to, że ludzie często są roszczeniowi, ale nie angażują się na rzecz jakichkolwiek zmian.

To jest schizofreniczny stosunek do własnego państwa, które z jednej strony jest źródłem niechęci, a z drugiej – olbrzymich roszczeń. Żądamy, nie starając się dużo dać w zamian.

Mam wrażenie, że w wielu sprawach wpadliśmy w taką „jeremiadę”, że tylko narzekamy, ale jak się spojrzy głębiej, to widać, że czasami po prostu brakuje nam siły, nadziei, a czasem odwagi do tego, żeby napisać, że uważamy, że powinno być inaczej.

Inną przeszkodą jest to, że osoby, które się angażują, bardzo często zagłuszają innych. Możliwe jest nawet przechwycenie jakiegoś procesu decyzyjnego przez grupę interesów i roszczeń. Wszelkie otwarte procesy, zapraszające mieszkańców do udziału, mają to do siebie, że zawsze znajdują się pośród nich tacy, którzy są np. bardziej „wokalni”, lepiej zorganizowani, mają dostęp do internetu itd. Wyzwaniem jest włączanie innych, którzy nie mają siły przebicia, aby nie angażowały się wciąż te same osoby.

Władze powinny pilnować, by głos każdego był wysłuchany, dbać o najbardziej zmarginalizowane grupy, które z trudem mogą same ubiegać się o swoje prawa. Z punktu widzenia elektoratu mogą one nie mieć znaczenia, jednak patrząc przez pryzmat odpowiedzialności politycznej władz, powinny być otoczone szczególną uwagą.

To jest obecnie jeden z problemów partycypacji: jeśli nie przekroczy się problemu samoselekcji, to projektowanie rozwiązań publicznych w oparciu o to, kto przyjdzie i ma „najdłuższą rękę”, czasami jest kontrskuteczne z punktu widzenia tego, co można uznać za dobro publiczne.

Niestety, póki co wiele urzędów i instytucji publicznych nadal nie posiada dobrych systemów kontroli jakości dostarczanych usług i uzyskiwania od obywateli informacji zwrotnej.

Kwestia partycypacji i recenzowania usług jest szczególnie potrzebna w działaniach instytucji o silnie zakorzenionych postawach hierarchicznych, w których użytkownicy są niemal całkowicie od nich zależni, np. w szpitalach.



To są instytucje, które zostały wymyślone jako instytucje pomocy, a w dużej mierze mają niestety często charakter przemocowy.

Również w innych obszarach cały czas brakuje możliwości recenzowania, diagnozy, dyskusji na temat jakości dostarczanych usług. Wielkim wyzwaniem jest włączenie obywateli w kształtowanie tego typu instytucji i usług przez nie świadczonych.

Cechą dodatkowo osłabiającą wprowadzanie partycypacyjnych rozwiązań w usługach publicznych jest częsty brak wśród dostawców usług umiejętności przyznania się do błędu, a przy tym utożsamianie przyznania się do błędu z porażką.

Dylematy – możliwe problemy i nieporozumienia

W działaniach partycypacyjnych bardzo ważna jest umiejętność odróżnienia *wants* od *needs* (zachcianek od prawdziwych potrzeb). Każdy z nas ma skłonność do mylenia naszych życzeń z tym, co jest nam naprawdę potrzebne. Nie chodzi zatem o to, żeby robić festiwale i plebiscyty, ale badać rzeczywiste potrzeby.

Wobec badania satysfakcji związanej z jakością usług publicznych, ważną kwestią jest znalezienie balansu między standaryzacją usług publicznych a lokalnymi potrzebami, które poprzez standaryzację mogą zaniknąć.

Ważne jest, żeby umieć odróżnić to, że ludzie chcą być usatysfakcjonowani, a niekoniecznie konstruować jakieś obiektywne, jakościowe skale. Bo to, co może być niesatysfakcjonujące w jednym miejscu, może być absolutnie satysfakcjonujące w innym i trzeba to przyjąć z pokorą.

Zadaniem polityków jest umiejętność prowadzenia roztropnego dialogu z obywatelami, by potem ze zbiorowego głosu umieć wydobyć spójną i dobrą dla społeczeństwa decyzję.

To jest odpowiedzialność polityków, by nie być pochlebcą, tylko słuchać i z godnością odnosić się do tego, co ludzie powiedzą, a na koniec mieć odwagę, żeby powiedzieć: wysłuchałem tego wszystkiego, zrobiłem jakąś analizę i mam inne zdanie albo pójde inną drogą.

Wiele jest metod przydatnych w partycypacyjnym recenzowaniu usług: niektóre mniej angażujące obywateli (a przez to czasami mniej dogłębne analityczne), inne bardziej, jak np. panel obywatelski czy diagnoza społeczna. Najważniejsze jest jednak podejście skupiające się na perspektywie drugiego człowieka.

Czasami jednak jedyna dobra metoda polega na tym, żeby po prostu wejść w czyjeś buty i spojrzeć na świat jego oczami.

Niezwykle ważna jest umiejętność utrzymania dobrej, wysokiej jakości działań włączających mieszkańców – nieumiejętność prowadzenia dialogu może prowadzić do zniechęcenia społecznego i kontestacji systemu.

Robienie konsultacji to duże ryzyko: niezwykle ważne w tym, by zachęcać ludzi zrażonych do partycypacji, są: format i pewne zarządzanie oczekiwaniami. Ludzie z trudem podrywają się do lotu, z trudem wychodzą z domu, a każde negatywne doświadczenie jest jak ścięcie białka: oni tylko potwierdzają swoją hipotezę na temat tego, że to przecież nie miało sensu.



Partycypacja w projektowaniu usług publicznych w Wielkiej Brytanii

Cytaty w tekście pochodzą z wystąpienia Jessie Cunnett

¹ Więcej informacji o programie na stronie <http://www.openpublic-services.cabinetoffice.gov.uk/about/>.

Zmiany w sposobie świadczenia i szerzej – w podejściu do myślenia o usługach publicznych – znajdują się już od kilku lat w centrum zainteresowania rządu brytyjskiego. M.in. od 2011 roku w Wielkiej Brytanii wdrażany jest program reform usług publicznych – *Open Public Services*¹. Obok postulatów o większym zróżnicowaniu dostawców oraz zagwarantowaniu równego dostępu do usług, znajdują się tam też hasła dotyczące większego wpływu usługobiorców na kształt i jakość usług świadczonych przez instytucje publiczne – centralne i samorządowe. Ta zmiana podejścia wiąże się ściśle z wyraźnym zwrotem w stronę decentralizacji i lokalizmu w sposobie funkcjonowania administracji brytyjskiej. Lokalizm ma się zaś realizować także w postaci oddawania różnych decyzji dotyczących życia publicznego w ręce samych wspólnot lokalnych (pole dla tych zmian wyznaczyła przede wszystkim ustawa z 2011 roku, tzw. *Localism Act*). Szczególnym przejawem tych procesów jest rosnące otwieranie się sektora usług publicznych na aktywne włączanie obywateli w dyskusję o ich kształcie, a także we współdecydowanie o sposobie ich funkcjonowania.

Jessie Cunnett, związana na co dzień z Patient and Public Involvement Solutions i współpracująca z administracją publiczną m.in. przy projektowaniu społecznościowych instytucji zarządzających usługami zdrowotnymi, jako przykład rozwoju partycypacyjnego podejścia do tematu usług podaje sektor ochrony zdrowia, który ostatnimi laty przeżywa w Wielkiej Brytanii poważny kryzys. Związany jest on m.in. z rosnącym popytem na usługi zdrowotne, a jednocześnie ze skutkami kryzysu gospodarczego i znacznego deficytu środków finansowych.

Zaangażowanie obywateli we współdecydowanie w obszarze szeroko rozumianych „usług społecznych” jest szczególnie istotne, ponieważ to właśnie one mają najsilniejszy wpływ na codzienne życie wielu mieszkańców. W kontekście procesów starzenia się społeczeństw ogromne wyzwania w tym zakresie czekają na władze w obszarze usług zdrowotnych, dotyczącym jednego z najistotniejszych wymiarów stanowiących o jakości ludzkiego życia.

- Kluczem w nowoczesnym, partycypacyjnym myśleniu o usługach publicznych jest przełamanie patrzenia na usługobiorcę wyłącznie jako na konsumenta, zapewnienie mu poczucia sprawczości w decyzjach związanych z usługami, z których korzysta i które kształtują jego codzienne życie.

Na co dzień w swojej pracy obserwuję, jak zwykli ludzie osiągają więcej satysfakcji w swoim życiu dzięki temu, że są w pełni zaangażowani i mają szansę współdziałać z osobami, które są odpowiedzialne za dostarczanie im różnych usług.

- Angażowanie mieszkańców w obszarze usług powinno zachodzić na różnych etapach – od inicjowania zmiany w dotychczasowym podejściu, przez projektowanie nowych rozwiązań aż po monitorowanie wprowadzanych zmian – i być prowadzone na zasadach autentycznego partnerstwa.
- Aby przeprowadzić zmianę, trzeba pociągnąć za sobą ludzi. Zasadnicza zmiana instytucjonalna powinna być planowana i przeprowadzana z obywatelami, a nie obok nich czy poza nimi – w myśl hasła „nic o nas bez nas”.

Musimy dyskutować, rozmawiać, pozwolić ludziom zrozumieć, jakie są możliwe rozwiązania, jakie są możliwości, pozwolić im uczestniczyć w całym procesie. Jeśli zrobimy to bez nich, ludzie będą bardzo skutecznie stawiać opór zmianom, a to będzie bardzo kosztowne – dla wszystkich.

- Jednocześnie jednak takie „otwierające” podejście musi zderzyć się z silnym przekonaniem panującym wśród osób odpowiedzialnych za projektowanie usług publicznych po stronie świadczeniodawców, że najlepszą receptą na uzdrowienie sektora usług jest jego maksymalne urynkwienie. Tymczasem trzeba pamiętać, że usługi publiczne są przestrzenią, w której nie sposób rozwiązać wszystkich dylematów przy zastosowaniu rozwiązań czysto rynkowych.

przykłady procesów partycypacyjnych w zakresie projektowania i recenzowania usług publicznych przedstawione na seminarium



Wizualizacja hasła Gdyńskiego dialogu o jakości usług opiekuńczych: „Chcemy widzieć! Chcemy słyszeć! Chcemy wspólnie decydować!” przez Sąsiadów z rejonu Opata Hackiego i Zamenhofs w Gdyni, w ramach zajęć międzypokoleniowych realizowanych w procesie organizowania społeczności lokalnej.

Panel obywatelski w Gdyni

Wystąpienie przygotowały Aleksandra Dębska-Cenian z Gdyńskiego Centrum Innowacji i Zofia Komorowska z Fundacji „Stocznia”. Opisały one pierwszy w Polsce panel obywatelski, którego celem było zdobycie wiedzy na temat oceny i opinii mieszkańców Gdyni powyżej 55. roku życia dotyczącej jakości usług publicznych i innych działań miejskich świadczonych przez miasto na rzecz różnych grup seniorów (np. osób niepełnosprawnych, sędziwych, mieszkańców poszczególnych dzielnic miasta). ([materiały do pobrania](#))

Karta Jakości Usług Opiekuńczych w Gdyni

Wystąpienie Jarosława Józefczyka i Katarzyny Stec z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej dotyczyło procesu, którego celem było opracowanie kryteriów jakości usług opiekuńczych dostarczanych przez gdyński MOPS, przy aktywnym udziale wszystkich grup interesariuszy (w tym odbiorców usług opiekuńczych, członków ich rodzin, opiekunek i pracowników socjalnych). Schemat działania przygotowano w oparciu o dialog w różnych grupach interesów i stopniowe dochodzenie do akceptowalnego przez wszystkich rozwiązania. ([materiały do pobrania](#))

Strategia rozwoju edukacji elementarnej w gminie Głuchów

Proces przedstawiony podczas seminarium przez Małgorzatę Augustowską zakładał opracowanie systemu wsparcia edukacji elementarnej na terenie gminy Głuchów (woj. łódzkie). Na podstawie serii warsztatów mieszkańcy wraz z członkami samorządu lokalnego stworzyli strategię działania wskazującą obszary zaniedbane (np. brak logopedy) i takie, które wymagały finansowego wsparcia. ([materiały do pobrania](#))

Konsultacje systemu opieki nad osobami starszymi w Bristolu

O konsultacjach opowiedziały Maria Nowak i Maria Perchuc z zespołu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej, działającego w ramach Fundacji „Stocznia”. Proces w Bristolu, którego inicjatorem była tamtejsza rada miasta, miał na celu zreformowanie systemu opieki nad osobami starszymi w oparciu o metody partycypacyjne. Zastanawiano się (poprzez warsztaty, wywiady i eksperckie analizy) nad najlepszym rozwiązaniem: efektywnym ze względu na interesy rady miasta i dopasowanym do potrzeb użytkowników i pracowników. (o procesie można przeczytać [tutaj](#))

Obywatelskie wsparcie instytucji w Hrabstwie West Lothian w Szkocji

Zespół Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej opowiedział także o procesie recenzowania usług publicznych w szkockim hrabstwie West Lothian. Działanie polegało na tworzeniu obywatelskich zespołów, które miały za zadanie wspierać i nadzorować działanie urzędników rady hrabstwa. (o procesie można przeczytać [tutaj](#))

Konsultacje systemu transportu w Toronto

Trzeci z procesów, opisany podczas seminarium przez zespół LPO, zakładał długotrwałe i złożone konsultacje społeczne wokół systemu transportu w dystrykcie obejmującym rejony Toronto i Hamilton. Konsultacje zostały przeprowadzone

w ramach zakrojonej na 25 lat strategii The Big Move mającej na celu poprawę jakości usług transportowych w regionie. Zespół LPO opisał pierwszą fazę konsultacji, ponieważ proces cały czas trwa. Cała prezentacja zespołu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej (zawierająca przykłady z Bristolu, West Lothian i Toronto) jest do pobrania [tutaj](#).

informacja zwrotna

od uczestników seminarium na podstawie dyskusji grupowych oraz wyników ankiet ewaluacyjnych



W trakcie seminarium wielokrotnie głos zabierali jego uczestnicy – osoby zajmujące się na co dzień (w teorii lub w praktyce) zagadnieniem partycypacji obywatelskiej, a także przedstawiciele organizacji i instytucji, które chciałyby wdrażać podejście zakładające włączanie mieszkańców w projektowanie i recenzowanie usług publicznych. Informacja zwrotna przekazywana w trakcie i po zakończeniu seminarium stanowi istotny punkt wyjścia do dalszego rozwijania tego tematu.

Konkretne tematy i zagadnienia wskazane przez uczestników seminarium jako wymagające pogłębienia

Metodologia procesów partycypacyjnych oraz konkretne techniki i metody partycypacyjne

Uczestnicy seminarium najczęściej wskazywali na potrzebę dogłębnego poznania i omówienia konkretnych metod pracy z mieszkańcami, będącymi odbiorcami określonych usług, a także przestudiowania organizacji procesu projektowania i recenzowania ich (od zaprojektowania procesu aż do wdrożenia jego rezultatów). Ważnym zagadnieniem było także pytanie, jak zaszczipać podejście partycypacyjne w samych usługodawcach.



Partycypacja w obszarze usług zdrowotnych

Ten temat był szczególnie obecny podczas seminarium, m.in. ze względu na obecność Jessie Cunnett, współpracującej z instytucjami publicznymi w obszarze tworzenia wysokiej jakości usług otwartych na głos odbiorców w Wielkiej Brytanii. Uczestnicy zastanawiali się m.in., jak przenieść zagraniczne doświadczenia na polski grunt.

Wyzwania partycypacji w obszarze usług publicznych

Temat poprawy jakości partycypacji obywatelskiej w Polsce przewija się podczas niemal każdego seminarium Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej. Tym razem został on sprowadzony do trzech kluczowych pytań, które wymagają pogłębionej refleksji:

1. Jak angażować osoby „tradycyjnie” nie włączane w procesy partycypacyjne, inne niż zwykle? Czy w takie procesy należy włączać tylko odbiorców danej usługi?



- Wydaje się, że istotniejszym zagadnieniem nie jest angażowanie osób, które nie korzystają z określonych usług, ale zaangażowanie tych, które z nich korzystają, ale nie mają chęci, praktyki lub potrzeby, żeby się wypowiadać na temat ich jakości. Tak jest z przestrzenią publiczną. Gdy wreszcie dociera się do jej użytkowników, to widać, że coś im przeszkadza. Ale oni tego nie nazywają albo nie potrafią nazwać i to stanowi problem.
- Patrząc przez pryzmat doświadczeń związanych ze zmianą polityki dotyczącej używania tytoniu w Polsce, można powiedzieć, że jeśli komuś (np. instytucji publicznej, która zajmuje się profilaktyką zdrowotną) zależy (i ma na to siły i środki), to angażuje się bardzo mocno. Z kolei osoby, które w pośredni sposób były odbiorcami tego prawa, nie wypowiadały się głośno i dopiero w różnych sondażach okazało się, jaki mają do tego zagadnienia stosunek. Być może sondaże są dobrym narzędziem do zasięgnięcia opinii w podobnych kwestiach.
- Osoby, które nie uczestniczą w życiu publicznym, zazwyczaj nie biorą udziału w sondażach. Być może należałoby poszukać innego narzędzia, włączającego mieszkańców i zapobiegającego wykluczeniu, kiedy projektowane są usługi dla ogółu społeczeństwa.
- Pytanie mieszkańców o usługi nie powinno być długie (może zajmować dosłownie jedną czy dwie minuty), żeby pokazać, że zaangażowanie nie zawsze musi się wiązać z ogromnym wysiłkiem.
- Nie istnieje coś takiego, jak „ogół użytkowników objętych usługą”. Trzeba docierać do poszczególnych ich grup, także tych, które na co dzień nie zabierają głosu.
- Bardzo ważna jest nie tyle kwestia samego narzędzia partycypacyjnego, ile działań edukacyjno-informacyjnych skierowanych do społeczności.
- Należy szczególnie docierać do różnych grup, które są marginalizowane (i np. próbować mapować z nimi ich potrzeby).



- Istotne w partycypacji jest uświadamianie ludziom tego, że mają w tych działaniach swój interes (np. w projektowaniu danej usługi) i taki przekaz musi płynąć z wszelkich kampanii informacyjnych. Dopiero za tym powinny iść konkretne narzędzia.
- Istnieją bardzo miękkie metody zachęcania ludzi do udziału w danym przedsięwzięciu, które są bardzo skuteczne, np. zaproszenie na spotkanie przy cieście (ideą wydarzenia jest jego nieformalny charakter – w jednej z dzielnic Bytomia organizowano spotkania, w które mieszkańcy bardzo się zaangażowali, ponieważ każdy mógł na nie przynieść swoje wypieki). Ważne, żeby uczestnicy spotkania widzieli w nim wyraźny cel.
- Symulatory budżetowe są bardzo ciekawym narzędziem, które pokazuje, że każda rzecz ma swoją konsekwencję. A to znaczy, że nie można bez przerwy wymyślać nowych potrzeb i życzeń, nie zdając sobie sprawy, że prawdopodobnie w konsekwencji czegoś będzie mniej albo trzeba będzie za to w efekcie więcej zapłacić.
- Ważną sprawą we włączaniu osób niezaangażowanych czy po prostu zwykłych mieszkańców jest to, żeby mówić do nich prostym językiem, aby po pierwsze zrozumieli, co się do nich mówi, a po drugie poczuli, że dany proces dotyczy właśnie ich. A oni znają język, którym mogą na to wszystko odpowiedzieć.
- Czy warto „przymuszać” użytkowników, którzy potencjalnie mogą dużo wnieść do procesu projektowania jakiejś usługi? Czy lepiej dawać mieszkańcom jedynie szansę na uczestniczenie w procesie? W tym drugim wypadku potrzebny jest rodzaj przyzwolenia na to, że gros decyzji zostanie oddane ekspertom po stronie samorządu. Natomiast, jeśli ktoś chciałby zaprojektować usługę, która jest dopasowana do szerokiego spektrum potrzeb, to powinien wybrać metodę, która ma walor reprezentatywności. Co w takim razie zrobić z szeroką partycypacją, która odbywa się np. na zasadzie szeregu otwartych warsztatów, na które przychodzi, kto zechce? Być może najpierw powinno następować reprezentatywne badanie potrzeb, a następnie (np. na etapie projektowania) zadbać należy o partycypację tych grup użytkowników, które są reprezentatywne dla danej społeczności.

- To bardzo dobrze, że samorządy starają się poznać opinię mieszkańców, chociażby przez badania sondażowe. Niestety w tych badaniach umyka element dyskusji, deliberacji. Najlepiej by było, gdyby ludzie, którzy mają różne doświadczenia, mogli się spotkać i porozmawiać, uwspólnić doświadczenia i stworzyć rekomendacje. Samo przeprowadzenie badań ilościowych to za mało – dobrze je później zinterpretować razem z badanymi czy też respondentami.



- Wydaje się, że jeśli myślimy o różnych narzędziach partycypacyjnych, to powinniśmy też zastanawiać się szerzej nad sferą publiczną i nad tym, gdzie jest w ogóle możliwość jakiegokolwiek zmiany. Bo tak jak prawdą jest, że nie wszyscy chcą się angażować, tak wiele osób tego nie robi, ponieważ nie widzi w tym żadnego sensu – nie ma poczucia wpływu. Jeżeli nie damy ludziom możliwości zrobienia czegoś więcej, niż powiedzenia „to mi się podoba, a to nie”, to nie oczekujemy większego zaangażowania. Widać to dobrze w przypadku budżetów obywatelskich np. w Łodzi, gdzie zainteresowanie nim jest znacznie większe niż jakimikolwiek innymi konsultacjami w przeszłości. Bierze się to z faktu, że można coś faktycznie zmienić, że głosowanie nad projektami, które się odbędzie, przełoży się na budżet miasta i później na realizację określonych inwestycji. To niesamowicie działa na wyobraźnię. Nie możemy uważać obywateli tylko za osoby, które dostarczają nam wiedzy, a my ją wykorzystujemy, żeby tworzyć lepsze usługi publiczne. Musimy myśleć o takich narzędziach, które dają realny wpływ, i sprawiają, że obywatele stają się partnerami.
- Wydaje się, że brakuje nam realnego partnerstwa, to znaczy uznania przez różne sektory, że jesteśmy partnerami, że mamy podobne cechy, a przynajmniej prawa. Przedstawiciele władzy powinni czuć się odpowiedzialni za to, co robią, mieć perspektywę jakiegoś rozliczenia. Niestety wydaje się, że tak póki co nie jest.

2. Jak radzić sobie z dużym wysiłkiem związanym z uruchamianiem procesów partycypacyjnych w obszarze usług oraz tym, że ich efekty nie są widoczne od razu? Jak tłumaczyć to mieszkańcom? Czy warto zacząć obliczać koszty zaniechań takich procesów?

- Związek Miast Polskich promuje obecnie dwa podejścia do angażowania obywateli w recenzowanie usług i określanie kierunków rozwoju. Pierwszy mechanizm to taki, który musi się opierać na wyborze reprezentatywnym. Zwykle jest to sondaż dotyczący opinii o kierunkach rozwojowych całego miasta, również gminy wiejskiej, jak i opinii o poszczególnych sektorach usług (są to krótkie, a w efekcie dość płytkie pytania). Takie narzędzie (stosowane nie rzadziej niż raz na dwa lata) powinno służyć do strategicznego, przekrojowego uzyskania opinii mieszkańców zarówno o usługach, jak i kierunkach rozwoju. W tym sondażu o usługach wypowiadają się zarówno osoby, które z nich korzystają, jak i te, które nie są ich beneficjentami. Metoda służy do uzyskania generalnej, kierunkowej opinii, a nie konkretnych wskazań, co należałoby poprawić (choć jest też miejsce na pytania otwarte).

Drugim narzędziem są konkretne, pogłębione badania ankietowe poszczególnych usług. Tutaj pojawia się sugestia, żeby kierować je do osób, które potrafimy zidentyfikować w puli odbiorców danej usługi. Te metody staramy się promować jako te, które powinny być powszechnie używane przez wszystkie samorządy jako standardowe narzędzia zarządzania. Odpowiadając na pytanie, jak radzić sobie z dużym wysiłkiem związanym z uruchamianiem procesów partycypacyjnych w obszarze usług oraz jak tłumaczyć mieszkańcom fakt, że ich efekty nie są widoczne od razu - musi być rzeczywiste zaangażowanie osób kierujących samorządem, które inicjują takie procesy. Powinno być widać (np. w liście do mieszkańców czy instrukcji dla ankieterów), że owi decydenci są zainteresowani wynikami procesu, ale nie mogą obiecać wdrożenia wszystkich pomysłów. Trzeba po prostu rozpoczynać takie procesy w obszarze usług. W miastach, które są mniej zaawansowane w prowadzeniu działań partycypacyjnych niż Gdynia czy Warszawa, trzeba zdecydowanie zaczynać wewnętrznie, bo tu zmiana świadomości po stronie zarządzających jest o wiele ważniejsza niż rewolucyjność informacji w efekcie tego procesu.

3. Jak recenzować usługi, by nie rozbudzać nadmiernych roszczeń/oczekiwań? (partycypacja „odpowiedzialna”)

- Trzeba na początku przeprowadzić analizę, co jest możliwe do wprowadzenia, a co już mamy. Zgłaszanie postulatów to nie może być koncert życzeń. Dobrze jest konkretyzować, co byśmy chcieli, kiedy można to zrealizować, z kim, za ile itd. To zaoszczędzi ewentualnych pretensji, bo nigdy przecież nie jest tak, że da się zrealizować wszystko.

Inne ważne tematy, które wskazywali uczestnicy, dotyczyły m.in.:

- specyfiki partycypacji w obszarze usług publicznych, polegającej na umiejętnym rozróżnianiu zachcianek i realnych potrzeb (ang. *wants and needs*) oraz rodzącej pytanie, czy można partycypować w sposób ciągły (ang. *participating continuously*),
- konieczności poszukiwania rzetelnych wskaźników potrzeb mieszkańców w obszarze usług publicznych,
- włączania organizacji pozarządowych w procesy partycypacyjne, a także w działania watchdogowe,
- partycypacji w zadaniach publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i poszukiwania dla nich roli,
- partycypacji pracowniczej, np. na poziomie instytucji (np. partycypacyjnych stylów zarządzania) oraz pytania, jak wpleść partycypacyjne podejście w regularny tryb pracy instytucji, nie zwiększając przy tym nakładów pracy,
- efektywności wiążących procesów partycypacyjnych.

Jako obszary usług publicznych w Polsce (często wykraczające poza standardową ich definicję), w którym, zdaniem uczestników seminarium, procesy z elementami partycypacji byłyby najbardziej potrzebne, wskazywano:

- usługi zdrowotne (w tym opieka i pomoc społeczna), edukacja, polityka mieszkaniowa, planowanie przestrzenne, transport publiczny, kultura, bezpieczeństwo publiczne,
- ocenę funkcjonowania administracji publicznej i samorządów (w tym obsługę interesantów).

W trakcie seminarium przewijało się jednak zdanie ostrzegające przed uruchamianiem procesów włączających mieszkańców w wypracowywanie pewnych rozwiązań, wynikających jedynie z podążania za panującymi obecnie trendami (tzw. „partycypacja dla partycypacji”).

syllabus

czyli polecane publikacje i przykłady procesów partycypacyjnych oraz teksty zagraniczne przetłumaczone na potrzeby seminarium

Poniższe przykłady procesów partycypacyjnych oraz publikacje na temat partycypacji w obszarze usług publicznych zostały wyszukane na potrzeby seminarium przez zespół Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej. Większość materiałów jest w języku angielskim.

Przykłady procesów

Program standardów współdziałania i wsparcia wobec chorych na raka organizowany przez Fundację Macmillana

W programie pacjenci i obsługa medyczna tworzą system dobrych praktyk zmieniających wzajemne relacje. Standardy powstały po rozmowach z 300 osobami (pacjentami i obsługą medyczną). Po ogłoszeniu wyników standardy

wprowadzono na szerszą skalę w różnych innych organizacjach. Więcej na: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/the-values-based-standard-of-macmillan-cancer-support/> oraz <http://www.macmillan.org.uk/Home.aspx>.

Włoscy obywatele ewaluujący usługi publiczne

Program dotyczący ewaluacji usług publicznych przez obywateli jest wieloletni, zaczął działać już w 2001 roku (ewaluowano wtedy pracę szpitali), z czasem zyskał większy zasięg. Na dużą skalę ruszył w 2010 roku, a w jego ramach miały miejsce spotkania eksperckich grup fokusowych oraz konferencja w Rzymie. Zaangażowani zostali zarówno obywatele, jak i urzędnicy. Obserwowanie i ewaluowanie usług publicznych odbywało się w 14 wybranych obszarach i regionach. Więcej na: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/citizens-evaluating-local-services-and-public-facilities-in-southern-italy/>.

Konsultacje społeczne „ustawy śmieciowej” w Częstochowie

Konsultacje miały na celu poznanie głosu mieszkańców miasta w związku z wprowadzoną centralnie ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa nakazywała gminom wprowadzenie zmian w systemie miejskiej gospodarki odpadami. Część decyzji władze Częstochowy postanowiły podjąć z mieszkańcami, dlatego też zorganizowano konsultacje społeczne dotyczące metod naliczania opłat za wywóz nieczystości. (o procesie można przeczytać [tutaj](#))

Konsultacje społeczne ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech w Częstochowie

Proces zakładał włączenie obywateli w prace nad dostosowywaniem do młodych rodziców znowelizowanej ustawy o opiece nad dziećmi do lat trzech. W praktyce polegał na wypracowaniu (za pomocą ankiety) akceptowalnego społecznie zestawu rozwiązań (jakiej opieki nad dziećmi rodzice oczekują, za ile i w jakim miejscu) dostosowanego do potrzeb rodziców.

Publikacje na temat działań

Publikacja na temat dużego projektu mającego na celu współdziałanie szkockich pacjentów i służby zdrowia oraz raport z tego, jak projekt działa: http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/Events/JIT_april_Training/Go-vInt_JIT_Co-Prod_Star_Training_Report.pdf. Więcej też na: http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/Co-Production_of_Health_and_Well-being_in_Scotland/Co-Production_of_Health_and_Wellbeing_in_Scotland.pdf.

Program mający na celu uzyskanie wiedzy na temat tego, w jaki sposób mieszkańcy miasta Kingston oceniają miejską politykę zdrowotną.

Więcej na: [YouCanKingston: Engaging local communities to improve health](http://www.youcankingston.org.uk/engaging-local-communities-to-improve-health).

Strona internetowa stowarzyszenia zrzeszającego samorządy lokalne i parafie w Wielkiej Brytanii (w sumie 8500 instytucji). Stowarzyszenie dba o interesy samorządów lokalnych i jest buforem bezpieczeństwa wobec rządzących w Wielkiej Brytanii, chroniąc ich interesy, gromadząc dane i będąc źródłem informacji o tym, co aktualnie jest dla nich ważne. To także przewodnik po pracy samorządu lokalnego dla zainteresowanych.

Adres strony: http://www.nalc.gov.uk/About_NALC/About_NALC.aspx.

Inspirujące teksty

Poniżej prezentujemy trzy wybrane teksty zagraniczne poświęcone tematyce partycypacji w obszarze usług publicznych. Na potrzeby seminarium fragmenty dwóch z nich przetłumaczyliśmy na język polski:

„Etyka zaangażowania. Potencjał spółdzielni i wspólnego zarządzania w sektorze usług publicznych” ([tekst można przeczytać tutaj](#))

Tekst jest fragmentem publikacji *The engagement ethic. The potential of co-operatives and mutual governance for public services* wydanej przez brytyjską organizację Innovation Unit (www.innovationunit.org) oraz będącej wprowadzeniem w tematykę otwierania się na głos usługobiorców, czyli ogółu obywateli, poprzez zmianę sposobu dostarczania usług publicznych w stronę modelu opartego na współpracy usługodawców i usługobiorców.

Usługi publiczne stały się tak sprawne w dostarczaniu usług do ludzi, że nie radzą sobie w dostarczaniu ich wraz z ludźmi. Jest to skutek sukcesu, a nie porażki, jednakże pokazuje, że nowym wyzwaniem dla sektora jest sprawienie, by korzystanie z usług publicznych angażowało i inspirowało ich odbiorców. W świecie, w którym administracja nie jest w stanie sprostać wszystkim oczekiwaniom, a zachowanie społeczeństwa ma większy wpływ na rezultaty niż jakość świadczonych usług, zaangażowanie obywateli stało się największym wyzwaniem dla sektora (fragment tekstu).

„Państwo oparte na współpracy, czyli jak współpraca może zmienić sektor usług publicznych” ([tekst można przeczytać tutaj](#))

Tłumaczenie zawiera dwa rozdziały publikacji *The Collaborative State. How working together can transform public services* wydanej przez brytyjską organizację Demos. Teksty dotyczą innowacyjnego modelu usług publicznych świadczonych w ramach tzw. społecznej produkcji (współprodukcji), z zaangażowaniem obywateli.

Współpraca między państwem i obywatelami nie jest łatwa. Współpraca pochłania dużo czasu, wysiłku i wiedzy – cech, których brakuje większości z nas. Ale, pomimo wysiłku, jakiego taka współpraca wymaga, jest ona nieodzownym elementem w procesie odtwarzania społecznej legitymizacji władzy w momencie, w którym zaufanie społeczne wobec państwa znacznie spada. Tylko dzięki takiej współpracy możliwa jest reforma usług, dzięki której staną się one zarazem bardziej wydajne i zindywidualizowane. Niemniej współpraca nie polega tylko na zmianie planów ze strony państwa, ale zawiera wymiar moralny, czyli pracę na rzecz usamodzielnienia się obywateli i włączenia ich w pracę nad stworzeniem przestrzeni publicznej. Tak jak standaryzacja i produkcja na masową skalę charakteryzowały nasz stosunek do państwa w XX wieku, to współpraca i partycypacja powinny stać się głównymi motywami wieku XXI (fragment tekstu).

„Prototyping in Public Services” ([tekst w języku angielskim można pobrać tutaj](#))

Rodzaj poradnika dla sektora publicznego, opisującego, w jaki sposób tworzyć polityki, aby spotkały się one ze społeczną aprobatą. W publikacji opisane są nowe metodologie i innowacyjne działania – metody te mają być przydatne podczas „prototypowania” rozwiązań, tzn. gdy planuje się wprowadzić w życie jakąś innowację do systemu. Poradnik ma pomóc w przetestowaniu nowych rozwiązań.

„Koprodukcja, czyli ‘prawo do miasta’ w działaniu – jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych” ([tekst do pobrania tutaj](#))

Tekst autorstwa dra Tomasza Kaźmierczaka, objaśniający pojęcie koprodukcji, czyli możliwe formy zaangażowania mieszkańców w sposób świadczenia rozmaitych usług publicznych, z których sami korzystają.

uczestnicy seminarium



W seminarium wzięli udział przedstawiciele następujących instytucji i organizacji:

Centrum Kultury i Inicjatyw Obywatelskich w Podkowie Leśnej

Centrum Wsparcia Imigrantów, NEWW Polska

Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL

Ekologiczny Klub UNESCO

Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

Fundacja Miejski Kolektyw

Fundacja Pole Dialogu

Fundacja Polska Bez Barrier

Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”

Fundacja Zmian Społecznych „Kreatywni”

Gdyńska Rada Organizacji Pozarządowych

Gdyńskie Centrum Innowacji

Gmina Głuchów

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni

Ośrodek Działań Kulturowych Las

Ośrodek Pomocy Społecznej / Uniwersytet Śląski

Patient and Public Involvement Solutions

Polskie Towarzystwo Programów Zdrowotnych

Pracownia miejskich transformacji Sociopolis



Pracownia Zrównoważonego Rozwoju
Ruch Społeczny Szacunek dla Łodzi
Spółdzielnia Socjalna „50+”
Stowarzyszenie Kulturotwórcze Miastodwa
Stowarzyszenie Międzynarodowej i Międzykulturowej Wymiany ANAWOJ
Szpital Wolski im. dr Anny Gostyńskiej Samodzielny Publiczny Zakład Opieki
Zdrowotnej
Świetlica Krytyki Politycznej w Trójmieście
United Nations Development Programme (UNDP)
Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku
Wydział Polityki Społecznej Urzędu Miejskiego w Gdańsku
Związek Miast Polskich

realizatorzy projektu „Kurs – Partycypacja!”

 partycypacjaobywatelska.pl

Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej jest projektem prowadzonym od 2010 roku w Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego. Zespół Laboratorium podejmuje działania na rzecz gromadzenia oraz wymiany wiedzy i doświadczeń związanych z działaniami partycypacyjnymi wśród przedstawicieli administracji publicznej, organizacji pozarządowych i wszystkich osób zainteresowanych tematem włączania obywateli we współdecydowanie o sprawach publicznych. W ramach jego działań prowadzony jest m.in. portal www.partycypacjaobywatelska.pl i organizowane są otwarte seminaria poświęcone różnym aspektom partycypacji.

pracownia badań
i innowacji społecznych



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” powstała, aby rzetelnie i krytycznie opisywać wyzwania dotyczące życia społecznego w Polsce. W „Stoczni” chcemy opracowywać i upowszechniać innowacyjne rozwiązania, które mogą pomóc sprostać tym wyzwaniom. Szukamy ich, łącząc perspektywę badaczy-akademików i aktywistów społecznych, oraz podejmując działania koncentrujące się na trzech kluczowych zagadnieniach: rozwoju wspólnot lokalnych, innowacjach społecznych oraz partycypacji obywatelskiej.

Więcej informacji na stronie: www.stocznia.org.pl.



Miasto Gdynia jest jednym z najbardziej innowacyjnych samorządów w Polsce. Od kilku lat w Gdyni działa Gdyńskie Centrum Innowacji, powołane przez Radę Miasta Gdyni do koordynowania rozwoju Pomorskiego Parku Naukowo-Technologicznego oraz do realizacji zadań związanych z rozwojem przedsiębiorstw innowacyjnych na terenie miasta. Do głównych zadań GCI należy między innymi: rozwój gospodarki opartej na wiedzy poprzez tworzenie efektywnych powiązań pomiędzy nauką i biznesem, wspieranie i stymulowanie przedsiębiorczości innowacyjnej, promocja innowacyjności i aktywnej edukacji oraz współpraca z partnerami lokalnymi, regionalnymi oraz międzynarodowymi w zakresie rozwoju przedsiębiorstw innowacyjnych. Więcej o Gdyńskim Centrum Innowacji można przeczytać na stronie: <http://ppnt.pl/gdynskie-centrum-innowacji-polityka-jakosci-cgi-bip.html>.



Involve to brytyjska organizacja posiadająca doświadczenie w realizacji procesów partycypacyjnych na poziomie lokalnym i krajowym w Wielkiej Brytanii oraz projektowaniu odpowiednich narzędzi, m.in. we współpracy z OECD, UNDP, Komisją Europejską, rządem i władzami samorządowymi Wielkiej Brytanii. Więcej na stronie: <http://www.involve.org.uk/>.