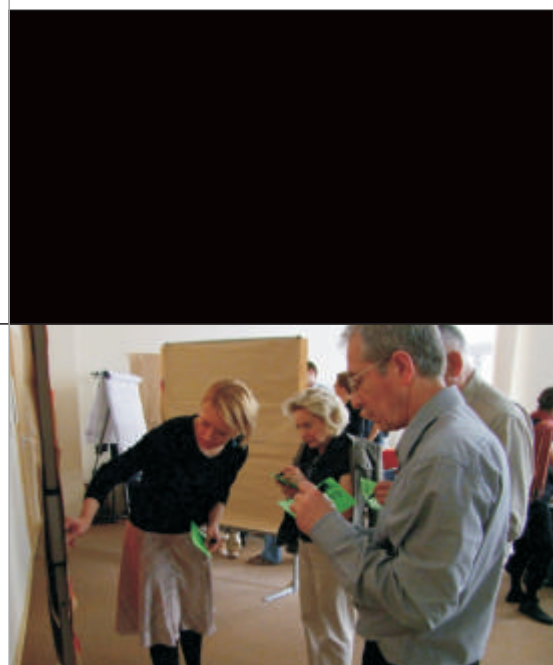


KONSULTATYWA™

Partycypacja społeczna w praktyce



Warszawa 2009

www.konsultatywa.pl

Projekt został zrealizowany przy wsparciu udzielonym przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych.



WPROWADZENIE

Partycypacja społeczna częścią <i>good governance</i>	03
Konsultatywa a aktywność obywatelska	04
I. Klasyczne narzędzia partycypacji społecznej	05
1. Informowanie, konsultacje, uczestnictwo	05
2. Konsultatywa a podstawowe formy dialogu z obywatelami	06
II. Konsultatywa	08
1. Definicja Konsultatywy	08
2. Instrumenty Konsultatywy	08
2.1. Warsztaty Konsultatywy (KoWORK)	08
2.2. Zespół Zadaniowy Konsultatywy „Task Force” (KoTASK)	11
2.3. Konsultatywa sieciowa (KoNET)	14
3. Podstawowe reguły Konsultatywy (Code of Practice)	18
4. Cele procesu Konsultatywy	21
5. Co można zyskać, stosując Konsultatywę? Czyli o zaletach i korzyściach Konsultatywy w znaczeniu społeczno politycznym	23



Partycypacja społeczna częścią *good governance*

Projekt „Implementacja Konsultatywy w Polsce”, wspierany w ramach środków pomocowych Funduszu dla Organizacji Pozarządowych Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004-2009 ma na celu wprowadzenie praktycznej metody umożliwiającej zawarcie porozumienia opartego na konsensusie w sytuacjach napięć i konfliktów społecznych, sprzeczności interesów itp., ze szczególnym uwzględnieniem interaktywnych instrumentów szkoleniowych (warsztaty) i konsultacyjnych (instrument „Task Force”) oraz nowych mediów – w tym Internetu.

Opisywana metoda partycypacji obywatelskiej oparta jest o trzy przesłanki:

Po pierwsze, Konsultatywa to wzbogacenie i uzupełnienie tradycyjnych mechanizmów demokratycznych. Obok dobrze znanych tradycji demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej przywołujemy zapomnianą trochę, a jak się zdaje, niezwykle bogatą i pożyteczną, tradycję tak zwanej demokracji dyskursywnej (deliberatywnej), dzięki której obywatele dochodzą (w szerokim tego słowa znaczeniu) do wspólnych decyzji poprzez dyskurs i debatę.

Po drugie, partycypacja obywatelska to po prostu część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być – jak ma to miejsce dotychczas - rozwiązane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe – powinny być raczej negocjowane i uzgadniane.

Po trzecie w społeczeństwach i krajach demokratycznych pogłębia się od wielu lat deficyt demokracji i kontroli społecznej poprzez coraz większy poziom skomplikowania spraw i problemów, co do których decydenci wybrani w wyborach oraz sądy muszą podejmować określone decyzje. Te decyzje są coraz częściej oparte na zewnętrznych ekspertyzach przygotowywanych przez biegłych ekspertów z reguły niepodlegających żadnej kontroli społecznej. To oni mają w wielu wypadkach największy wpływ na końcowe decyzje polityków, urzędników czy sędziów i niezbędne dzisiaj staje się w związku z tym wprowadzenie skutecznych mechanizmów zapewniających taką kontrolę społeczną.¹

Odgórnie uprawianie polityki powoduje alienację państwa w stosunku do społeczeństwa i w rezultacie utrudnia efektywne rządzenie. Z tego punktu widzenia metoda Konsultatywy pozwala nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację wspólnie, czyli nie przez, a wraz z rządzącymi, podejmowanych decyzji.

Konsultatywa spełnia kryteria „dobrego rządzenia”, ponieważ:

- wspiera się ona na zrozumieniu,
- zaangażowaniu

Konsultatywa obejmuje demokratyczny, przejrzysty i otwarty na potrzeby całego społeczeństwa proces dążenia do porozumienia, co stanowi główną zasadę dobrego rządzenia. Te aspekty dobrego rządzenia są podkreślane przez gremia polityczne i administrację Unii Europejskiej, a w sferze praktycznej przekłada się

¹ Na ten temat szerzej Nicklisch, Der Experte im Verfahren. Erkenntnisse aus nationalen und internationalen Verfahren vor Schiedsgerichten und staatlichen Gerichten. München 2006.



to na formalny obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w programach i projektach finansowanych ze środków UE.

- i poczuciu odpowiedzialności jego uczestników

Niestety z braku skutecznych narzędzi do przeprowadzenia prawdziwych konsultacji, w przeszłości wiele działań podejmowanych w formie „konferencji konsultacyjnych” miało bardziej znamiona „listka figowego”, niż prawdziwych konsultacji z pełnym udziałem interesariuszy w danej sprawie.

Konsultatywa a aktywność obywatelska

Opisywane tu elementy teorii i praktyki zarządzania partycypacyjnego według jeszcze nieznanego w Polsce systemowej metody Konsultatywy odwołują się do ówczesnie propagowanego mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, czyli prowadzenia dyskusji z obywatelami i udziału reprezentujących ich organizacji w procesie decyzyjnym.

W Konsultatywie chodzi nie tyle o uzyskanie opinii na temat propozycji administracji (jak ma to na przykład miejsce podczas konsultacji społecznych), ile o autentyczne partnerstwo w trakcie przygotowania analizy sytuacji wyjściowej oraz podejmowania decyzji o celach i pożądanym rezultatach, a także przy tworzeniu konkretnych rozwiązań

Model Konsultatywy daje możliwość wielostronnego, obejmującego najróżniejsze obszary życia społecznego włączania obywateli do procesu podejmowania decyzji. Konsultatywa jest otwarta w każdej dziedzinie, w której istnieje jakiś nierozwiązany konflikt lub niezbędne jest podjęcie decyzji w ważnych, acz skomplikowanych sprawach dotyczących określone grupy obywateli, a spierające się strony są gotowe dobrowolnie skorzystać z pomocy neutralnych i bezstronnych osób trzecich, które chcą i potrafią pomóc uczestnikom konfliktu lub procesowi decyzyjnego we wspólnym podejmowaniu decyzji i rozwiązywaniu problemów. Może być ona stosowana tak samo przy rozwiązywaniu konfliktów wewnątrzinstytucjonalnych (na wszystkich szczeblach), jak i na poziomie lokalnym, na przykład przy sporach w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, lub krajowym (ochrona zdrowia, ekologia, sprawy pracownicze, spór o metodę in-vitro itp.).

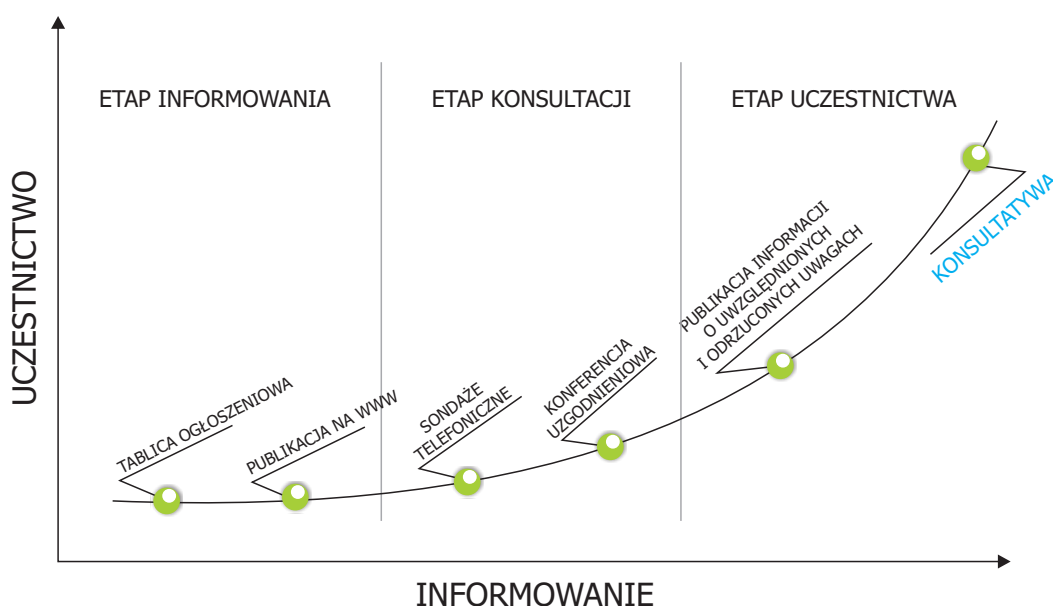
Szczególne znaczenie Konsultatywa może mieć jednak w przygotowaniu i wdrażaniu dużych, złożonych, wieloletnich i oddziałujących na liczne kręgi społeczne programów publicznych – polityki planowania (np. tworzenie budżetu gminy), polityki rozwoju regionalnego, polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego itp. Proces Konsultatywy nie jest zatem zarezerwowany jedynie dla administracji publicznej. Z metody tej mogą korzystać także inne podmioty, których skutki działań mają charakter publiczny (np. partie polityczne, środowiska biznesu, organizacje pozarządowe).

Zaprezentowana tutaj metoda Konsultatywy, będąc zestawem praktycznych instrumentów umożliwiających skuteczną formę dialogu między władzą a obywatelami, powinna stać się zatem częścią instrumentarium nowoczesnego zarządzania sferą publiczną w Polsce, gdyż daje ona gwarancję zwiększenia partycypacji społeczeństwa w życiu publicznym oraz polepszenia komunikacji władz ze społeczeństwem. W ten sposób wpisuje się ona w realizację komunikacyjnej wizji prawa, państwa i społeczeństwa oraz daje nadzieje na autentyczną odnowę życia publicznego w Polsce.

1. Informowanie, konsultacje, uczestnictwo

Stopień zaangażowania społeczeństwa w procesy decyzyjne, czyli sprawowanie władzy, waha się od zerowego (nazywanego manipulacją społeczeństwem) do władzy obywatelskiej, gdzie obywatele mają duży wpływ na ostateczne decyzje, lub gdzie te decyzje od nich bezpośrednio zależą (por. „drabina partycypacji” wg Sherry Arnsteina).

Zgodnie jednak z praktyką, dialog z obywatelami dzieli się na trzy obszary położone na krzywej partycypacji: **informowanie, konsultacje i uczestnictwo**.



Rys. 1: Wykres partycypacji
Źródło: Opracowanie własne.

- **Pierwszym etapem** jest informacja. Informowanie należy rozumieć jako komunikację jednostronną – administracja decyduje całkowicie jednostronnie i samodzielnie i informuje jedynie opinię o podjętych decyzjach lub procedurach, które dotyczą obywateli. Uzasadnienie podjętych decyzji jest jedynie próbą nakłonienia społeczeństwa do ich akceptacji.
- **Drugim etapem** dialogu z obywatelami są konsultacje. Konsultowanie ma charakter dwustronny – przed podjęciem decyzji administracja aktywnie zasięga opinii różnych grup społecznych i ich reprezentantów, bądź też korzysta z wysłuchań publicznych, konferencji uzgodnieniowych, sondaży telefonicznych, badań



opinii publicznej. Pojawiające się opinie społeczne, mogą – lecz nie muszą – zostać w mniejszym lub większym stopniu wykorzystane przez administrację do zmiany treści decyzji. Konsultacje to zatem coś więcej niż zwykle informowanie. Pamiętać jednak trzeba, że konsultacje nie oznaczają współdecydowania.

- **Trzeci etap** czyli uczestnictwo (współdecydowanie) to nie tylko pełne informowanie, czy uzyskanie opinii na temat propozycji administracji (patrz: konsultacje), ale autentyczne partnerstwo w budowaniu rozwiązań. Komunikacja ma charakter równoczesny – proces projektowania rozwiązań i ich konsultowania następują jednocześnie. Przed podjęciem decyzji administracja współpracuje z partnerami społecznymi w celu podjęcia decyzji opartej na zasadzie konsensusu (jednomyślności). Strony wspólnie definiują problemy i szukają rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich. **To właśnie zapewnia Konsultatywa.** Bez takiej wspólnej decyzji nie jest możliwe skuteczne kontynuowanie działań lub stają się one jednostronne albo nawet niezgodne z procedurami prawnymi.

Te trzy podstawowe formy partycypacji obywateli są w Polsce stosowane w różnym zakresie. O ile w przeszłości w praktyce administracji zdecydowanie najbardziej popularne były procedury informowania (głównie biernego), o tyle obecnie eksperymentuje się coraz więcej z nowymi formami demokracji i udziału obywateli w zarządzaniu „poruszając się” niejako w przyjmowanych rozwiązaniach na szczeblu konsultowania.²

Niestety polska praktyka konsultacji społecznych odbiega daleko od wymagań prawa krajowego, wspólnotowego oraz międzynarodowych zobowiązań. Konsultacje w Polsce prowadzone są najczęściej w ograniczonym, formalnym zakresie, bądź też są podejmowane dopiero w sytuacji, gdy dochodzi do eskalacji konfliktu społecznego. Partnerskie traktowanie uczestników procesu pozostawia wiele do życzenia. Sytuacji, w której administracja wykazuje aktywną postawę i dociera do zainteresowanych praktycznie się nie spotyka. Informacje o przedsięwzięciu trzeba najczęściej „wydzierać”, z niemałym trudem lokalizując uprzednio miejsce, gdzie się znajdują. Na zgłaszanie uwag pozostawia się niewiele czasu, nie mówiąc o przygotowaniu pogłębionych analiz czy opracowaniu i zaproponowaniu wariantów alternatywnych lub modyfikacji rozwiązań. Zgłaszane uwagi, poza nielicznymi wyjątkami, nie są uwzględniane w wydawanych decyzjach, a uzasadnienia ich odrzucenia nie ma lub jest lakoniczne.³ W wyniku tak prowadzonych konsultacji rzadko dochodzi do konsensusu, a uczestniczący w konsultacjach mają poczucie, że każda ze stron preferuje przede wszystkim własne interesy.

2. Konsultatywa a podstawowe formy dialogu z obywatelami

Tematem niniejszego przewodnika jest Konsultatywa. Czym różni się ona od wyżej opisanych form partycypacji społecznej?

Konsultatywa to coś więcej niż jedynie uzyskanie opinii, stanowisk, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną skutki proponowanych przez administrację działań, jak ma to miejsce podczas konsultacji. To także nie tylko wymiana informacji z opinią publiczną, czy dyskusja. Istotą

² Długosz, Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa 2005, s. 23; Długosz, Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy – analiza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych. <http://lmb.lgo.pl/node/12>.

³ Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne. Raport WWF Polska 2007.



Konsultatywy i zasadniczą cechą odróżniającą ją od konsultacji jest to, że w przypadku konsultacji odpowiedzialność za decyzję bierze na siebie prowadzący konsultacje, a w przypadku Konsultatywy odpowiedzialność za decyzję biorą wszystkie strony procesu, ponieważ to one ją wspólnie wypracowują i się na nią zgadzają. Metoda Konsultatywy umożliwia praktyczną realizację takich zadań, poprzez techniki i instrumenty dla ukierunkowanej na osiągnięcie konsensusu, skutecznej wspólnej pracy z dużymi i mniejszymi grupami interesariuszy.

Podstawową cechą Konsultatywy jest bowiem uznanie zasady partnerstwa jako podstawy wzajemnych relacji administracji i obywateli. Przedstawiciele społeczeństwa nie są tutaj traktowani jako niemi widzowie, a jako wartościowi i równoprawni uczestnicy procesu decyzyjnego. Nie tylko mogą oni wypowiedzieć się odnośnie planowanego przedsięwzięcia, ale biorą czynny udział w wypracowaniu wspólnej i wiążącej oraz opartej na konsensusie decyzji, na podstawie której każdy uzyskuje coś ważnego dla siebie i w tym sensie każdy jest wygrany (sytuacja win-win).



1. Definicja Konsultatywy

Konsultatywa jest metodą stanowiącą publiczny (jawny), ustrukturyzowany proces podejmowania decyzji oparty na regułach dyskursu mediacyjnego z wykorzystaniem warsztatowych technik wizualizacji oraz moderacji interaktywnej i partycypacyjnej. Celem Konsultatywy jest tworzenie rozwiązań i osiągnięcie wspólnie akceptowanego (tj. uwzględniającego potrzeby i interesy stron), bazującego na konsensusie i możliwego do zrealizowania porozumienia, którego współautorami są wszystkie zainteresowane strony procesu (interesariusze). Proces Konsultatywy wspierany jest przez neutralną i bezstronną osobę trzecią w postaci profesjonalnego Konsultatora (moderatora/facilitatora posługującego się metodą Konsultatywy) odpowiadającego za przebieg procesu uzgodnień, ale nie za ich merytoryczną zawartość. Inni eksperci zewnętrzni mogą być zaproszeni do uczestnictwa w procesie za zgodą interesariuszy.

2. Instrumenty Konsultatywy

W ramach metody Konsultatywy wyróżnia się trzy zasadnicze instrumenty:

- Warsztaty Konsultatywy (KoWORK),
- Zespół Zadaniowy Konsultatywy „Task Force” (KoTASK)
- oraz Konsultatywę Sieciową (KoNET).

Każdy z wymienionych tu instrumentów Konsultatywy ma swoje zastosowanie, w zależności od sytuacji. Opisywane techniki nie wykluczają się wzajemnie. Mogą się one bowiem wzajemnie uzupełniać – w ramach prac Zespołu Zadaniowego (Konsultatywa „Task Force”) możliwe jest np. przeprowadzenie pakietu szkoleń przeprowadzonych techniką Warsztatów Konsultatywy. Konsultatywa Sieciowa łączy techniki KoWORK z nowoczesnymi technologiami komunikacji opartymi na Internecie.

2.1. Warsztaty Konsultatywy (KoWORK)

Koncepcja Warsztatów Konsultatywy, predystynowana jest do rozwiązywania problemów jednostkowych o przejrzystym (wąskim) zasięgu terytorialnym i tematycznym, w których grupa interesariuszy lub grupa zainteresowanych udziałem w warsztatach nie przekracza 30 uczestniczących. KoWORK opiera się na wykorzystaniu interaktywnych technik szkoleniowych, których najważniejszymi cechami są:

2.1.1 Zasada pracy w zespole

Uczestnicy warsztatów należą do jakiegoś zespołu (wykonawców projektu, grupy, wydziału) i współpracują ze sobą także poza sesjami. Zespół można poszerzyć w czasie trwania warsztatów o doradców z zewnątrz lub o przedstawicieli instytucji sterujących bądź współpracujących. Ścisła współpraca w trakcie warsztatów prowadzi do:

- równego poziomu wiedzy i informacji;
- lepszego osobistego rozumienia się;
- umocnienia poczucia więzi wewnętrznych w zespole.



2.1.2 Ukierunkowanie na praktykę

Program dostosowany jest do osobistych potrzeb uczestników. W trakcie jego realizacji analizuje się i omawia problemy pojawiające się w codziennej pracy. Dlatego nie jest konieczne nawiązywanie do teorii i przykładów. Prowadzi to do:

- silniejszej motywacji do uczenia się;
- identyfikacji z osiągniętymi wynikami;
- skutecznego zastosowania uzgodnionych środków i działań w praktyce;
- drastyczne zwiększenie trwałości wyników wypracowanych w ramach KoWORK.

2.1.3 Partycypacja

Uczestnicy mogą (i powinni) odznaczać się aktywnością. W dużej mierze w sposób niezależny od swej pozycji zajmowanej w hierarchii mają okazję wnieść swą wiedzę i doświadczenia oraz uczestniczyć w dyskusjach problemowych, w znajdowaniu rozwiązań i w podejmowaniu decyzji. Prowadzi to do:

- ugruntowanych wyników;
- większej akceptacji wyników;
- większego zadowolenia z pracy.
- drastyczne zwiększenie trwałości wyników wypracowanych w ramach KoWORK.

2.1.4 Interakcyjne uczenie się

Metody prowadzące w procesie uczenia się do biernych i receptywnych zachowań stosowane są nadzwyczaj oszczędnie. Metodyka warsztatów powoduje natomiast, iż:

- ogół uczestników bierze w nich czynny udział (ćwiczenia, praca w małych grupach, dyskusja);
- uczestnicy uczą się od siebie nawzajem.

2.1.5 Metoda wizualizacji

Metoda wizualizacji jest jednym z podstawowych elementów metodyki warsztatów Konsultatywy: materiały do dyskusji pisze się na kartkach, wiesza w sposób widoczny dla wszystkich na tablicach, następnie wspólnie dyskutuje, strukturyzuje i analizuje. W porównaniu z tradycyjnymi metodami dyskusji metoda ta ma istotne zalety:



- wizualizacja działań nadaje całemu procesowi Konsultatywy charakter materialny i obrazujący wkład uczestników;
- materiały i wypowiedzi nie giną;
- w każdej chwili można się zorientować w stanie dyskusji;
- wyniki poszczególnych etapów Konsultatywy są rejestrowane na bieżąco;
- można zachować anonimowość - o ile ktoś sobie tego życzy;
- można poruszyć także tematy drażliwe;
- dyskusja staje się bardziej merytoryczna.
- następuje systematyczna dokumentacja wyników pracy na każdym etapie.



2.1.6 Ukierunkowanie na wynik

Warsztaty nie są "ćwiczeniem na niby". W ich trakcie porusza się problemy bezpośrednio dotyczące zespołu i podejmuje prawdziwe decyzje. Prowadzi to do wspólnie wypracowanych, konkretnych, wymiernych i dających się zastosować wyników.

Przykłady z praktyki

Instrument warsztatów był z powodzeniem wykorzystywany w przeszłości w Polsce oraz przy projektach międzynarodowych. Poniżej przedstawiamy niektóre przykłady zrealizowanych działań z wykorzystaniem tego instrumentu:

- Wypracowanie ponadlokalnych strategii rozwoju z udziałem 106 gmin na Dolnym Śląsku.
- Sformułowanie regionalnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich na poziomie województw, gmin i ich związków na obszarze zachodnich województw przygranicznych w latach 1996/1997. W tym projekcie uczestniczyło około 350 decydentów z administracji wojewódzkiej oraz lokalnej.
- Już w roku 1996 wypracowano strategię rozwoju gospodarczego m.in. dla województwa toruńskiego oraz elbląskiego; w trakcie tego projektu prowadzono również doradztwo dla 40 liderów lokalnych oraz przedstawicieli administracji wojewódzkiej.
- Projekty międzynarodowe: w roku 1997 przeprowadzono studium regionalne i trening dla decydentów lokalnych, dotyczący sytuacji ekonomicznej i socjalnej w regionie Donbasu (Ukraina). Projekt „Przyszłość Starych Regionów Przemysłowych w Europie” przyczynił się do wypracowania propozycji rozwiązań dla zidentyfikowanych problemów. W latach 1995-1997 przeprowadzono projekt „Rozwój regionalny i promocja inwestycji bezpośrednich” w obwodzie połtawskim (Ukraina). Projekt był ukierunkowany na zbudowanie nowoczesnej instytucji rozwoju regionalnego w Poławie z wykorzystaniem polskich doświadczeń w rozwoju regionalnym. W roku 1996 udzielono wsparcia eksperckiego dla administracji lokalnej w prowincji „Eastern Cape” - Republika Południowej Afryki. Projekt miał na celu zaproponowanie strategii rozwoju regionalnego i lokalnego z uwzględnieniem doświadczeń europejskich.
- Z inicjatywy Burmistrza Miasta Żagań podjęte zostały prace nad aktualizacją Strategii Miasta Żagania. O odbyły się dwa warsztaty strategiczne w Żaganiu: pierwszy w dniach 05-06 lipca 2007, a drugi w dniach 26-28 września 2007. Uczestnicy warsztatów opracowali kompleksowy Program Operacyjny (plan działania), zawierający szczegółową listę działań i projektów ze wstępnie określonym harmonogramem oraz szacunkiem kosztów. Przyjęty czas realizacji strategii to 3 lata (2008-2010), a wstępnie oszacowany koszt to 274 330 000 złotych.





- Warsztaty dotyczące zasad rozwoju oraz strategii działania NSZOZ w Rawiczu, przeprowadzone w dniu 22 sierpnia 2007, doprowadziły do określenia przyczyn hamujących rozwój szpitala oraz przyczyniły się do wspólnego wypracowania celów działania. Uczestnicy warsztatu zgodzili się co do pilnych potrzeb inwestycyjnych szpitala oraz ustalenia długofalowej strategii działania. Cel warsztatu i jego rezultat jest pochodną oczekiwań uczestników. W przypadku szpitala w Rawiczu głównym oczekiwaniem było podjęcie szybkiej decyzji co do rozwoju szpitala. Określone cele zgodne są ze Strategią działania Zarządu Powiatu Rawickiego na lata 2007- 2010.

Warsztat w Rawiczu odbył się przy aktywnym udziale 36 osób, reprezentujących interesy organu założycielskiego szpitala, kierownictwa szpitala, grup pracowniczych szpitala, środowiska medycznego, przedstawicieli samorządów, przedstawicieli reprezentujących potrzeby pacjentów oraz częściowym udziale lokalnej prasy.

- Warsztaty przygotowujące porozumienie między CSiOZ, Ministerstwem Zdrowia i Narodowym Funduszem Zdrowia w sferze informatyzacji ochrony zdrowia w Polsce.

2.2 Zespół Zadaniowy Konsultatywy „Task Force” (KoTASK)

W ramach Zespołu Zadaniowego Konsultatywy wykorzystywane są instrumenty partycypatywne dla skutecznego przeprowadzenia dużych przedsięwzięć obejmujących bardzo wielu interesariuszy i z reguły dotyczących dużych grup społecznych. Zespół Zadaniowy (ZZ) jest najbardziej efektywnym instrumentem, skutecznie wspierającym wdrożenie istoty Konsultatywy w sytuacjach, w których:

- tematyka jest skomplikowana i wielowątkowa;
- występuje wielu różnych interesariuszy (stakeholders) i mamy do czynienia z różnorodnością (a wręcz sprzecznością) interesów z udziałem dużych grup społecznych;
- pojawia się wiele różnych koncepcji i nieskoordynowanych propozycji;
- wielu interesariuszy odwołuje się w sposób nieskoordynowany do wielu różnorodnych informacji i danych;
- występuje brak wspólnych lub uzgodnionych standardów i formatów prezentacji informacji i danych;
- istnieje potrzeba współfinansowania zadania z wielu różnych i często nieskoordynowanych ze sobą źródeł.

Zespół zadaniowy posługuje się ściśle określoną metodologią działania oraz jasno określonym sposobem i harmonogramem postępowania. Metodologia działania oparta jest na pełnej partycypacji interesariuszy podczas wszystkich etapów pracy Zespołu, umożliwiając przepływ wiedzy i informacji do nich i między nimi. W praktyce obejmuje ona świadome stosowanie różnych interaktywnych i partycypacyjnych technik szkoleniowych i konsultacyjnych w ramach prac Zespołu.

W ramach technik konsultacyjnych w trakcie prac Zespołu Zadaniowego prowadzącego cały proces w sposób interaktywny i partycypacyjny, uczestnicy wnoszą wkład merytoryczny, który umożliwia ewentualne dopasowania metody Konsultatywy do potrzeb konkretnego przedsięwzięcia w celu jego ulepszenia oraz jego większej skuteczności.

Sukces każdego Zespołu Zadaniowego w ramach metodologii Konsultatywy jest uwarunkowany pięcioma niezbędnymi czynnikami. Doświadczenie z pracy dotychczas powołanych ZZ w różnych krajach pokazuje



wyrażnie, że wszystkie one muszą być spełnione. Jeżeli choć jeden z nich nie będzie dotrzymany, to prawdopodobieństwo sukcesu prac takiego ZZ maleje prawie do zera!

Są to następujące czynniki:

- 2.2.1 SŁABE formalne umocowanie Zespołu Zadaniowego. Powinien to być tylko (bez formalnych umocowań) mechanizm rozmowy i dyskusji stworzony tylko na określony czas (kilku do kilkunastu miesięcy) i rozwiązany po wykonaniu zadania, do którego został powołany. Tylko wtedy takie gremium nie będzie wzbudzało poczucia zagrożenia dla już istniejących ośrodków władzy lub administracji i zapewni uniknięcie bojkotu przez ważnych interesariuszy.
- 2.2.2 Powołanie Zespołu Zadaniowego przez osobę o bardzo wysokim i niekwestionowanym autorytecie (Minister, Premier, Prezydent, Marszałek Województwa itp.). Powołanie członków Task Force następuje w formie listu zapraszającego do współpracy w ZZ w ważnej sprawie, wystosowanego przez decydenta powołującego Zespół. Wysoki autorytet tej osoby zapewni to, że ważni interesariusze nie zignorują takiego zaproszenia i będą aktywnie współpracować. W ten sposób ZZ nie ma władzy, ale posiada autorytet wynikający ze składu jego uczestników. Wyniki jego prac mają wtedy faktycznie duże znaczenie dla podejmowania wiążących decyzji w danej sprawie.
- 2.2.3 Ściśle określone zadanie oraz dokładny harmonogram prac ZZ z gwarancją, że Zespół zostanie rozwiązany po wykonaniu zadania, dla którego został powołany. Prace i posiedzenia ZZ są jawne, postępy prac są szczegółowo prezentowane w Internecie.
- 2.2.4 Profesjonalny merytoryczny Sekretariat ZZ, składający się z ekspertów, którzy poświęcają pracy dla ZZ cały swój czas (nie mniej niż 3 „etatowego” czasu pracy), kierując pracą powołanych Grup Roboczych ZZ oraz przygotowując końcowe wersje raportów merytorycznych wedle wyników i konsensusu uzyskanego w poszczególnych Grupach, przy aktywnym udziale Interesariuszy.
- 2.2.5 Jasno określony i wystarczający budżet, umożliwiający sprawną realizację wyznaczonych zadań. Budżet musi być tak policzony, aby umożliwił wykonanie tak diagnozy, jak i wypracowanie przez dużą grupę interesariuszy i wspierających ich ekspertów wspólnej strategii. Wyniki prac ZZ muszą być wysokiej jakości, a Zespół musi wykazać się profesjonalizmem.

Przykłady z praktyki

Instrument KoTASK był z sukcesem stosowany dla wsparcia realizacji dużych i ważnych przedsięwzięć w Polsce i za granicą. Przykłady skutecznego działania zespołów zadaniowych w przeszłości to:

- Zespół Zadaniowy ds. MŚP (powołany w roku 1993 przez Premiera RP). W wyniku jego pracy powstał spójny i uzgodniony wśród interesariuszy program wsparcia dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MŚP). Jednym z ważnych rezultatów działania Zespołu było powołanie Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, a potem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Do dzisiaj odczuwamy pozytywne skutki wyników prac Zespołu, który działał przed 16 laty.



- **Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego** (powołany w 1996 roku przez Wicepremiera RP). Zespół ten odegrał bardzo ważną i pozytywną rolę przy znaczącym podniesieniu poziomu wiedzy interesariuszy (bardzo wielu) w zakresie rozwoju regionalnego oraz znacząco pomógł przy konsolidacji podejmowanych przez tych interesariuszy działań. Znacznie ułatwiło to późniejsze wprowadzenie do Polski zasad i reguł Europejskiej Polityki Rozwoju Regionalnego, co znów było warunkiem dla (jeszcze późniejszego) pozyskania dla Polski na dużą skalę finansowania Unii Europejskiej, w ramach funduszy przedakcesyjnych oraz (już po akcesji) Funduszy Strukturalnych.
- **Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej** (powołany w 1997 roku przez Premiera RP). To przedsięwzięcie było rozszerzeniem oraz bezpośrednią kontynuacją pracy, wykorzystującej duży sukces, a przede wszystkim wielki dorobek Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego. Tematy szkoleń, dyskusji i konsultacji znane z problematyki rozwoju regionalnego rozszerzono o elementy rozwoju gospodarczego pod kątem branż gospodarki, w tym w szczególności przemysłu, prywatyzacji, innowacji i technologii, współpracy międzynarodowej oraz trendów światowych itp. Oba te zespoły znalazły duże uznanie partnerów zagranicznych zainteresowanych tematyką rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym w szczególności Komisji Europejskiej. Przy różnych okazjach wyniki pracy obu zespołów były prezentowane innym krajom aspirującym do członkostwa w UE jako dobre praktyki („best practice”).
- **Zespół Zadaniowy programu Interkl@sa** - informatyzacja edukacji (powołany w roku 1998 przez Przewodniczącą Sejmowej Komisji ds. Nauki, Edukacji i Młodzieży). Także prace tego Zespołu były bardzo skuteczne. Ich wynikiem była rozpoczęta w 1998 i trwająca do dziś masowa informatyzacja polskiej oświaty. W wyniku działań Zespołu powołany został społeczny program Interkl@sa, który odniósł wielki sukces w działaniu na rzecz modernizacji polskiej edukacji i polskiej oświaty. W wyniku tych działań Polska od 1998 roku zapewnia uczniom i studentom dostęp do technologii informatycznych na poziomie nie odbiegającym od średniej europejskiej.
- **Zespół Zadaniowy ds. Monitoringu Funduszy Europejskich** (powołany w roku 1999 przez Wicepremiera RP). Zespół ten, przy aktywnym wsparciu Banku Światowego (BŚ), skutecznie wykonał zadanie stworzenia koncepcji sprawnego i zgodnego z oczekiwaniami (a wręcz żądaniami) Komisji Europejskiej systemu monitoringu wydatkowania Funduszy Europejskich w Polsce. W oparciu o wyniki pracy Zespołu: szkoleń i konsultacji z najważniejszymi interesariuszami, Ministerstwo Finansów wdrożyło odpowiedni system, a Polska uniknęła opóźnień w pozyskiwaniu finansowania z UE.

- **Task Force for Regional Development In Georgia (Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego Gruzji,**



powołany przez Wicepremiera Gruzji 18 grudnia 2008 roku). Jest to najbardziej aktualny przykład zastosowania polskich dobrych doświadczeń i praktyk w wykorzystaniu Metody „Task Force” za granicą. W ramach „Polskiej Pomocy” (programu polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych), w ścisłej współpracy z Komisją Europejską oraz Rządem Republiki Federalnej Niemiec, Rząd Gruzji (a konkretnie Ministerstwo Rozwoju



Regionalnego i Infrastruktury) skutecznie wykorzystuje dorobek merytoryczny i doświadczenia polskiego: Zespołu Zadaniowego ds. Rozwoju Regionalnego oraz Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej. Efektem tych działań, w 2009 roku jest przygotowanie gruzińskich interesariuszy do wdrożenia projektów i działań strategicznych oraz operacyjnych z zakresu rozwoju regionalnego. Jest to powiązane ze znaczącym finansowaniem ze środków zagranicznych (w tym UE).

2.3. Konsultatywa sieciowa (KoNET)

Konsultatywa Sieciowa opiera się na wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu zaangażowania w proces konsultacji i negocjacji rozproszonych grup społecznych. Konsultatywa Sieciowa jest efektywna w przypadku, gdy problem nie jest ograniczony terytorialnie i obejmuje wielu Interesariuszy, którzy nie mogą wziąć udziału w warsztatach. Koncepcja KoNET została opracowana na bazie doświadczeń różnych projektów z zakresu e-partycypacji, takich jak zasięganie opinii obywateli „on-line”, internetowe fora o tematyce publicznej, wykorzystanie portali do generowania propozycji zmian (www.bubleprawne.org) lub wykorzystanie technik Web 2.0⁴ do wsparcia realizacji strategii politycznej (www.change.gov, www.whitehouse.gov).

W odróżnieniu od większości projektów e-partycypacji KoNET opiera się na połączeniu rzeczywistej interakcji grupy warsztatowej połączonej z wirtualnym udziałem szerokiego grona Interesariuszy oraz z założenia wspiera procesy konsultacji, które są ograniczone w czasie i są ukierunkowane na wypracowanie konkretnego rezultatu. KoNET może być więc z powodzeniem stosowana jako uzupełnienie szerszej strategii włączania obywateli w proces decyzyjny. KoNET wykorzystuje Warsztaty Konsultatywy (KoWORK), jako główny mechanizm prowadzący do osiągnięcia konsensusu, natomiast pozwala na aktywny udział szerokiego grona Interesariuszy w warsztatach poprzez wykorzystanie Internetu.

Konsultatywa Sieciowa zawiera szereg elementów specyficznych dla medium, którym w głównej mierze jest Internet. Do najważniejszych zaliczamy:

2.3.1 Synergia warsztatu KoWORK z wirtualnym forum.

Proces dochodzenia do decyzji i osiągania konsensusu odbywa się za pomocą areny, jaką jest warsztat KoWORK. Informacja oraz komunikacja z uczestnikami zewnętrznymi⁵ odbywa się za pomocą dostępnych środków komunikacji internetowej w przestrzeni tzw. „wirtualnego forum”. Głównym punktem odniesienia dla uczestników zewnętrznych oraz miejscem dokumentacji wyników i informacji źródłowych i przestrzenią współdziałania jest przestrzeń wirtualna. Szczególnie istotne jest, aby ta wirtualna przestrzeń była intuicyjna w obsłudze oraz aby informacje były prezentowane w sposób czytelny i prosty.

⁴ „Web 2.0” to określenie trendu w rozwoju Internetu reprezentującego współdziałanie i interakcję ludzi przez Internet w ramach społeczności internetowych za pomocą interaktywnych narzędzi, które często bazują na treściach tworzonych przez samych użytkowników.

⁵ „Zewnętrzni” w znaczeniu „nie biorący udziału w warsztacie osobiście z przyczyn geograficznych lub ograniczeń miejsca”.



2.3.2 Kompletność dyskursu w sieci.

W konsultacjach przeprowadzonych za pomocą metod i narzędzi KoNETu niedopuszczalne jest bazowanie na informacjach lub działaniach, które nie są dostępne wszystkim interesariuszom w ramach wirtualnego forum. Kompletność obejmuje zarówno prace wynikowe, informacje źródłowe, jak również argumentację podejmowania decyzji lub ustalania stanowisk (jeśli forma prezentacji jest zrozumiała dla typowego uczestnika dyskursu). Proces konsultacji musi być w pełni przejrzysty i udokumentowany w Internecie. Jak pokazują doświadczenia licznych projektów e-partycypacji, kluczowe jest również zagwarantowanie odpowiedzialności za wynik konsultacji oraz możliwości śledzenia efektów wypracowanego konsensusu. Sytuacja, w której wypracowane rezultaty nie są brane pod uwagę lub uczestnicy nie są przekonani co do realnego wpływu na podejmowane decyzje prowadzi do szybkiego zarzucenia i wpływa destrukcyjnie na motywację uczestników do partycypowania w Konsultatywie Sieciowej.

2.3.3 Komunikacja multimodalna.

Aby móc zaangażować dużą liczbę uczestników konieczne jest umożliwienie asymetrii czasowej na poszczególnych etapach, tak aby uczestnik mógł wziąć udział w pracach KoNET w porze dnia dla niego odpowiedniej. Należy przy tym zaznaczyć, że osiągnięcie konsensusu w warunkach wirtualnych przy braku rozwiązań klasy *telepresence*⁶ napotyka często na nieprzekraczalną barierę komunikacyjną i jest nieosiągalne. W tym celu konieczne jest zastosowanie warsztatów KoWORK. W przypadku mało konfliktowych tematów, lub w celu wsparcia pracy rozproszonych grup roboczych, Konsultator może posilkować się narzędziami do pracy grupowej przez Internet, zapewniającymi kanały jednoczesnej komunikacji. Za każdym razem asymetria w komunikacji i ograniczenia medium, jakim jest Internet, muszą być brane pod uwagę i sposób pracy musi zostać dobrany do tematu i składu grupy.

2.3.4 Kolektywna inteligencja.

Konsultatywna sieciowa stosowana w dużych grupach uczestników umożliwia w dużym stopniu wykorzystanie skumulowanej wiedzy grupy uczestników (z ang. *crowdsourcing*). Oprócz korzystania z wiedzy uczestników możliwe jest również umożliwienie współtworzenia wyniku przez zainteresowanych ekspertów, tak jak ma to na przykład miejsce w artykułach tworzonych w ramach Wikipedii. Zastosowanie metod poznawczych Konsultatywy, współpraca szerokiej grupy uczestników oraz umiejętna koordynacja ich działań prowadzi do wytworzenia się kolektywnej inteligencji, czyli procesu jednoczesnego dochodzenia do wiedzy przez duże grupy ludzi.

2.3.5 Moderacja dyskusji w sieci.

Moderacja dyskusji sieciowych stanowi bardzo duże wyzwanie dla zespołu Konsultatorów. W szczególności dotyczy to kwestii spornych, gdzie mamy do czynienia z dużym ładunkiem emocjonalnym. Ponieważ w dyskusjach sieciowych bardzo często dochodzi do eskalacji emocji ze względu na niezrozumienie intencji uczestnika, zasadnym jest stworzenie systemu, w którym wypowiedzi są parafrazowane i redukowane do atomowych argumentów na bazie faktów. W przypadku grup składających się z licznych uczestników wąskim gardłem może być samo przyjęcie i zakwalifikowanie wypowiedzi.

⁶ *Telepresence* – rozwiązania umożliwiające komunikację przez Internet w czasie rzeczywistym i w jakości przekazu o wysokiej rozdzielczości (HD). W najbardziej rozbudowanych rozwiązaniach uczestnik doświadcza wrażenia bliskiej (wręcz fizycznej) obecności partnera dyskusji.



2.3.6 Jakość procesu spełniająca oczekiwania Internautów.

Konsultatywa sieciowa wymaga stosunkowo dużo nakładu pracy w zakresie udostępniania informacji w odpowiedniej formie oraz moderacji dyskusji. Sposób prezentacji oraz wymiany informacji jest w przypadku Konsultatywy Sieciowej tak samo istotny, jak treść przekazu. Ma to swoje przyczyny w modelach zachowania internautów (nacisk na przeglądanie i komunikację wizualną) oraz ugruntowanych oczekiwaniach wynikających z globalizacji Internetu. W trakcie przygotowania KoNETu należy przewidzieć odpowiednio zwiększone budżety na obsługę moderacji, jak i osoby, które będą przygotowywały informacje w sposób adekwatny do ugruntowanych oczekiwań Internautów.

Przykłady z praktyki

Metoda KoNET jest jakościowo nową propozycją, natomiast korzysta z licznych doświadczeń w zakresie e-partycypacji oraz dynamicznego rozwoju portali społecznościowych w ostatnich latach.

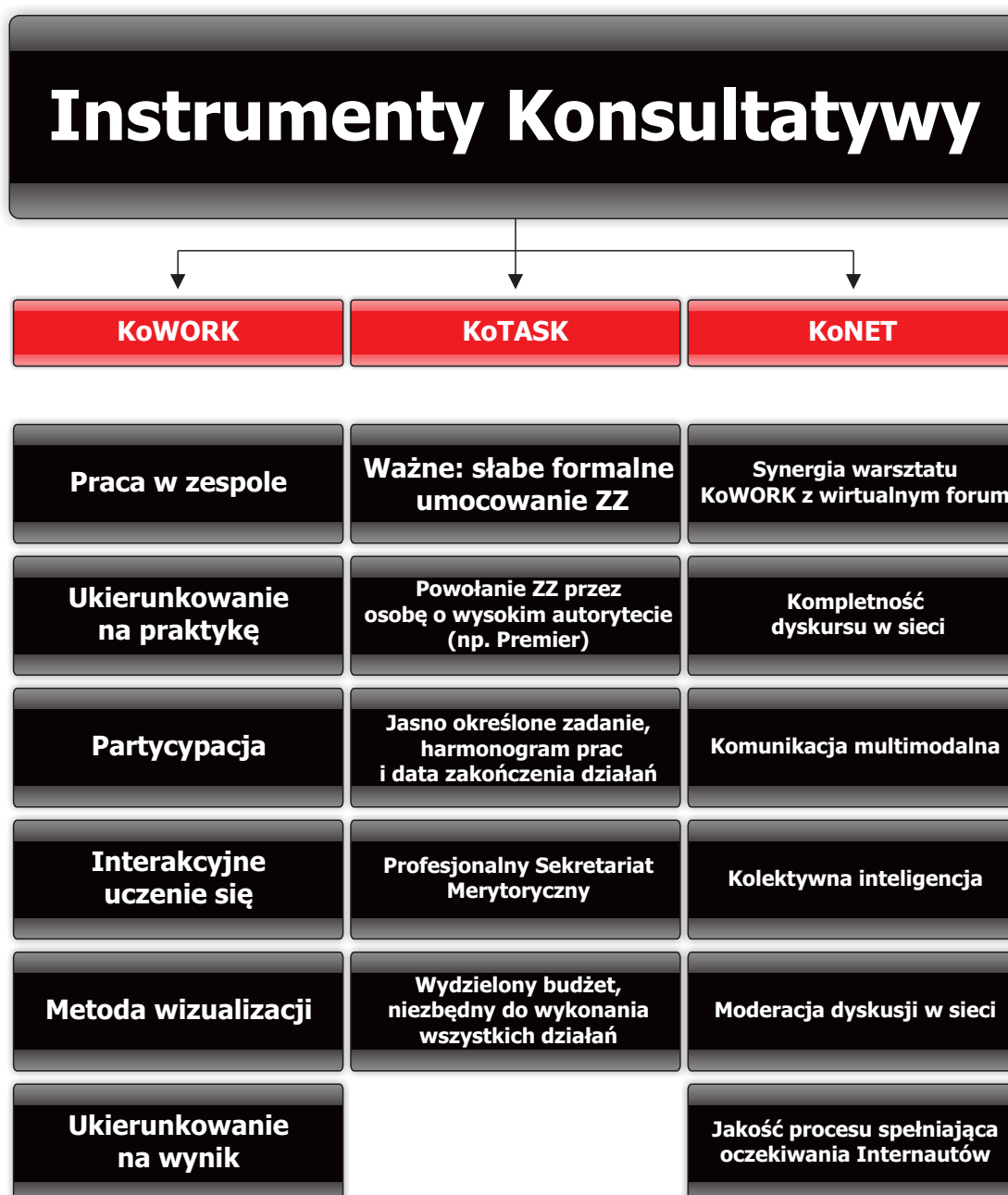
- Kompleksowe wykorzystanie Internetu i portali społecznościowych w ramach kampanii prezydenckiej Baraka Obamy w roku 2008 pokazało wydatnie zalety wykorzystania Internetu jako głównego mechanizmu komunikacji z dużymi grupami ludzi. Technologia nie była celem samym w sobie w trakcie kampanii Baraka Obamy. Technologie internetowe były partnerem i wsparciem kampanii oraz pozwoliły zastosować efektywność Internetu do rozwiązania rzeczywistych problemów organizowania ludzi (duże rozproszenie) i przy zachowaniu wysokiego poziomu zaufania. Ten mechanizm komunikacji był dalej wykorzystywany w ramach portalu www.change.gov oraz www.whitehouse.gov. Są to przykłady całościowego podejścia do komunikacji ze społeczeństwem za pomocą Internetu.
- Wiele jednostek samorządu i rządy licznych krajów starają się wykorzystać Internet do bezpośredniego zasięgania opinii społeczeństwa i generowania propozycji zmian w prawie - dla przykładu www.bubleprawne.org lub Tana Otsustan Mina (TOM) w Estonii.⁸ Projekty te zwykle cieszą się dużym zainteresowaniem na początku działalności, natomiast partycypacja społeczna maleje wraz z zanikającym szumem medialnym. Mimo relatywnie niskiego poziomu e-partycypacji projekty świadczą o gotowości społeczeństwa do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji przez Internet, a przyczyn stopniowego zmniejszania się zainteresowania należy upatrywać bardziej w niedostosowaniu procesu i narzędzi do oczekiwań, niż niechęci społeczeństwa.
- Największym przykładem samoorganizacji i współdziałania ludzi z wykorzystaniem Internetu jest Wikipedia. Portal Wikipedia należy do klasy portali społecznościowych, które pozwalają na społeczne interakcje i współdziałanie za pomocą Internetu. Wraz ze wzrastającym wpływem portali społecznościowych na życie obywateli będzie rosła presja na systemowe wykorzystanie Internetu w ramach uczestniczenia obywateli w życiu politycznym.

⁷ Stirland, S. *Obama's Secret Weapons: Internet, Databases and Psychology*. 2008-10-29. Wired, Pobrane 2009-05-28 <http://www.wired.com/threatlevel/2008/10/obamas-secret-w/>

⁸ TOM został włączony w stronę umożliwiającą e-partycypację Osale.ee w 2008 r.



Proces prowadzony zgodnie z zasadami Konsultatywy skutecznie przyczynia się do osiągnięcia konsensusu społecznego dopiero wówczas, gdy prowadzony jest systematycznie, w sposób ukierunkowany na konkretny cel, tj. dostosowany do sytuacji i problemów.

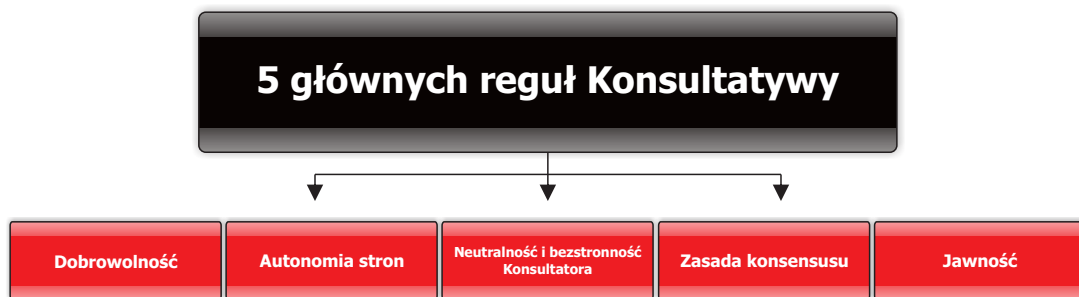


Rys. 2: Instrumenty Konsultatywy

Źródło: Opracowanie własne.



3. Podstawowe reguły Konsultatywy (Code of Practice)



Rys. 3: Główne zasady Konsultatywy

Źródło: Opracowanie własne.

Zasady procesu Konsultatywy stanowią z jednej strony emanację głównych cech tej instytucji, a z drugiej spełniają rolę normatywnej podstawy dla prowadzenia procesu Konsultatywy. Zastosowanie i ewentualna zmiana którejs z tych reguł uzależnione są od zgody wszystkich stron uczestniczących w procesie Konsultatywy:

- jeśli jest to uzasadnione niezbędnymi potrzebami konkretnej sprawy;
- oraz w zakresie nie wypaczającym istoty instytucji Konsultatywy.

Odpowiednie przestrzeganie reguł procedury Konsultatywy obliuguje Konsultatora, strony oraz innych uczestników dyskursu Konsultatywy i służy optymalnej realizacji celów tego procesu.

Zasady te mają charakter uniwersalny, tzn. że mają one zastosowanie w procesie Konsultatywy w zróżnicowanych warunkach, środowiskach jak i na różnych szczeblach od gmin przez województwa do poziomu całego kraju.

W razie zaistnienia wątpliwości lub sporu interpretacyjnego pomiędzy stronami co do właściwego rozumienia treści fundamentalnych reguł procesu Konsultatywy – wiążącej wykładni z zachowaniem bezstronności i neutralności dokonuje Konsultator. Podczas procesu wykładni oraz ogłaszania jego wyniku Konsultator dokłada najwyższej staranności co do tego, aby nie zostać poświadczonym o stronniczość oraz przekazać rezultat interpretacyjny stronom w sposób dla nich w pełni zrozumiały.

3.1 Dobrowolność

Pierwszą z głównych cech Konsultatywy jest jej dobrowolność, która odnosi się zarówno do udziału w procesie Konsultatywy, jak i zawarcia porozumienia. Strony nie mogą być zmuszane do udziału w Konsultatywie, ani do podjęcia decyzji. Konsultatywa jest dobrowolna i na każdym etapie można z niej zrezygnować. Nie oznacza to, że nie można namawiać stron do tego, aby uczestniczyły w Konsultatywie. Osoby zaangażowane w konflikt lub w przygotowanie i wdrażanie programów publicznych, lub w stosunku do niego postronne, takie jak reprezentanci prawni stron, przełożeni, autorytety lub nawet



sędziowie, mogą starać się wpłynąć na stronę sporu, aby podjęła próbę przeprowadzenia procesu Konsultatywy w asyście Konsultatora. Takiego nacisku nie powinien jednak wywierać sam Konsultator. Konsultator może natomiast pomóc stronie inicjującej proces w wypracowaniu sposobu na zachęcenie opornych do wzięcia udziału w Konsultatywie.

Dobrowolność oraz wolność decyzyjna stron, przyczyniają się z reguły do tego, iż strony w sytuacji zawarcia zgodnego, wzajemnie korzystnego porozumienia, zazwyczaj wspólnie dbają o jego realizację zapewniając jego trwałość.

W całym procesie kluczowy jest prawidłowy dobór grupy uczestniczącej w procesie.

Wszyscy ważni Interesariusze powinni być włączeni w proces. Należy zdecydowanie unikać sytuacji, kiedy konsensus jest wypracowany bez udziału ważnego interesariusza! W takim przypadku może on postawić się w opozycji do wypracowanego przez innych wyniku a nawet zniweczyć wprowadzenie ustaleń w życie. Ważne jest także, aby w procesie Konsultatywy zapewnić udział dwóch grup uczestników: najważniejszych decydentów oraz najważniejszych ekspertów.

3.2 Autonomia stron

Strony uczestniczące w procesie Konsultatywy posiadają szeroki zakres wolności, przy akceptacji reguł, etapów dyskursu Konsultatywy oraz poziomu interwencji osoby Konsultatora. Strony Konsultatywy dysponują ponadto wyłączną władzą decyzyjną co do przedmiotu sporu, zawarcia oraz treści decyzji (samostanowienie stron – brak imperium do narzucania swojej woli stronom Konsultatywy w tym zakresie przez osoby trzecie – Konsultatora lub innych uczestników Konsultatywy). Także porozumienie jest wynikiem woli stron, ich osobistego zaangażowania, otwarcia się na argumenty drugiej strony oraz odpowiedniego stosowania się do instrukcji Konsultatora. Prowadząc dyskurs Konsultatywy, wszystkie strony mają zatem prawo odczuwać znaczną satysfakcję z osiągniętego konsensusu i wypracowanego wspólnie wyniku oraz świadomości osobistego podejmowania decyzji.

3.3 Neutralność i bezstronność Konsultatora

Postępowanie Konsultatywy przebiega z udziałem neutralnej, bezstronnej i kompetentnej osoby trzeciej (Konsultatora), występującej w charakterze pośrednika ułatwiającego niezakłóconą komunikację i osiągnięcie porozumienia.

Neutralność Konsultatora wobec przedmiotu sporu oznacza, że nie proponuje on stronom żadnych rozwiązań i nie ocenia składanych propozycji. Konsultator nie narzuca stronom swojego systemu wartości, światopoglądu, nie udziela porad, nie przekonuje i nie wyraża własnego zdania w sprawach, które dotyczą uczestników Konsultatywy. Nie podejmuje on decyzji, lecz towarzyszy stronom w samodzielnym uzgodnieniu odpowiadających im ustaleń.

„Moderator (Konsultator) jest obrońcą rzetelnej procedury, a nie konkretnego porozumienia”
(Ch. Moore).



Neutralność oznacza również, że konsultator potrafi oddzielić swoje prywatne zapatrywania dotyczące wyników sporu od potrzeb wyrażanych przez jego uczestników i skoncentrować się na tym, jak pomóc stronom w samodzielnym podjęciu decyzji we własnych sprawach. Konsultator nie może mieć korzyści (materialnej) związanej z wypracowaniem żadnego z możliwych rozwiązań problemu, ani żadnego osobistego interesu z faktu zawarcia porozumienia (konsensusu) czy sposobu i form, w jakich zostanie zawarte. Konsultator pobiera wynagrodzenie za swoją pracę, ale nie jest ono związane z wynikiem porozumienia.

Bezstronność konsultatora z kolei charakteryzuje się tym, że nie faworyzuje on żadnego z uczestników, ani też nie popiera go kosztem innej osoby/innych osób. Zadaniem konsultatora jest zadbanie o to, by każdy z uczestników był pełnoprawnym partnerem procesu decyzyjnego (równorzędność stron). Zapobiega on zatem, instruuje i koryguje wszelkie naruszenia reguł Konsultatywy, w celu zadbania o równowagę pozycji stron w dyskursie. Konsultator ma także prawo i obowiązek odpowiedniej interwencji, w sytuacji kiedy jedna ze stron mogłaby doznać rażącego pokrzywdzenia, ze względu na ustaloną i aprobowaną przez wszystkie strony treść porozumienia.

3.4 Zasada konsensusu

Proces Konsultatywy charakteryzuje konsensualny sposób kształtowania oraz podejmowania decyzji. W odróżnieniu od kompromisu, konsens zakłada współpracę niż uzgadnianie stanowiska w toku ścierania się przeciwstawnych poglądów. Osiąganie konsensusu polega zatem na wypracowaniu wspólnego stanowiska przez wszystkich i dla wszystkich uczestników procesu, a nie osiąganie go drogą wzajemnych ustępstw. To ostatnie często sprowadza się bowiem do swoistego "handlu wymiennego" na zasadzie "coś za coś". W przeciwieństwie do tego, rzeczywisty konsensus wymaga budowy dobrych stosunków między uczestnikami dyskursu tak, by możliwe było wypracowanie zgody powszechnej. Choć taki sposób dochodzenia do uzgodnień jest czasochłonny i mozolny, to pozwala uniknąć podziału na wygranych i przegranych.

Z tego powodu w procesie Konsultatywy z zasady nie stosuje się głosowań. Dotyczy to szczególnie procesu realizowanego przy pomocy KoWORK.

3.5 Jawność dyskursu Konsultatywy

Dyskurs Konsultatywy jest jawny. Wszystkie prace i spotkania są jawne. Po zakończeniu każdego etapu Konsultatywy członkowie grupy winni skonsultować w swoim środowisku wypracowany materiał. W przypadku, gdy wymaga tego dobro procesu, Konsultator może zadecydować o wyłączeniu publiczności z udziału w dyskursie, który przybiera wówczas poufny charakter. Decyzja ta odnosi się także do wyłączenia udziału przedstawicieli środków masowego przekazu. W miejscu, w którym odbywa się Konsultatywa mogą przebywać wówczas jedynie strony i ich reprezentanci, Konsultator, eksperci i pracownicy merytoryczni stron. Inne osoby mogą być obecne jedynie za przyzwoleniem Konsultatora. Poufność może jednak dotyczyć tylko elementów samego procesu (np. w przypadku potrzeby rozwiązania sytuacji konfliktu) ale nie jego wyników. Wyniki każdego etapu procesu Konsultatywy są jawne i publicznie dostępne.



4. Cele procesu Konsultatywy

Charakter procesu Konsultatywy zdeterminowany jest jego celami.

Kardynalnym celem Konsultatywy jest zapewnienie skuteczności współdziałania wielu Interesariuszy o zróżnicowanych interesach i poglądach na rzecz wypracowania wspólnego stanowiska co do celów i zakresu podejmowanych działań oraz sposobu ich realizacji.

Ponadto cele dyskursu Konsultatywy dzielą się na dwa podstawowe katalogi:

- 4.1 Cele nadrzędne (dalsze);
- 4.2 Cele podrzędne (bliższe).



Rys. 4: Cele Konsultatywy
Źródło: Opracowanie własne.

Do katalogu celów nadrzędnych zalicza się dwie grupy celów:

- 4.1.1 Cele w wymiarze **społecznym**,
- 4.1.2 Cele w wymiarze **interpersonalnym**.

Celami w wymiarze społecznym są:

- włączanie społeczeństwa obywatelskiego w proces partycypacji społecznej na jej najwyższym szczeblu (uczestnictwo) i budowanie przez to społecznego poparcia dla wypracowanych rozwiązań;
- kształtowanie dyskursywnego podejmowania decyzji i wyrażania woli w stosunkach społecznych oraz szerokie umożliwianie konsensualnej regulacji konfliktów społecznych;
- zapobieganie odnawianiu się konfliktów społecznych w przyszłości poprzez likwidację ich przyczyn, co z kolei zapewnia ochronę porządku społecznego oraz stabilizację stosunków społecznych;⁹

⁹ Kmiecik, Mediacja i concyliaacja w prawie administracyjnym, Kraków 2004, s.22 i nast.; Morawski, Proces sądowy a instytucje alternatywne (na przykładzie sporów cywilnych), PiP 1993, nr1, s.22.



	- realizacja postulatu polubownego rozwiązywania sporów oraz poszanowania autonomii woli podmiotów, co do wyboru sposobu rozwiązania konfliktu; - budowanie wspólnej kultury dialogu, efektywnej komunikacji społecznej, kultury prawnej oraz tożsamości społecznej opartej na komunikacyjnej wizji prawa, państwa i społeczeństwa.
Celami w wymiarze interpersonalnym są:	- przywrócenie i utrzymanie niezakłóconej komunikacji oraz pozytywnych relacji pomiędzy stronami (tak w trakcie samego dyskursu Konsultatywy, jak i na przyszłość); - zawarcie wzajemnie akceptowalnego i możliwego do zrealizowania porozumienia; - zlikwidowania przyczyn, a nie tylko skutków konfliktu między stronami; - szersza orientacja prospektywna: zapewnienie podstaw pozytywnej kooperacji stron w przyszłości.

Tabela 1: Cele nadrzędne Konsultatywy

Źródło: Opracowanie własne.

Wartością dodaną procesu Konsultatywy są korzyści w wymiarze *personalnym* (osobistym), wynoszone przez uczestników procesu:

Korzyściami w wymiarze personalnym są:	- poczucie autonomii, kreatywność i samodzielność w rozwiązywaniu sporów i udziale w procesach decyzyjnych (samostanowienie); - umiejętność dostrzegania i prawidłowej identyfikacji istoty procesu, barier komunikacyjnych, a także własnych (jak również pozostałych uczestników procesu) potrzeb i interesów; - zdolności komunikacyjne (umiejętność precyzyjnego i niekonfliktowego wyrażania swoich myśli oraz słuchania drugiej strony, umiejętność rzeczowej argumentacji); - potrzeba stosowania polubownych form rozwiązywania sporów; - umiejętność i świadomość poszanowania społecznie akceptowanych zasad, norm i wartości.
--	--

Tabela 2: Korzyści w wymiarze personalnym

Źródło: Opracowanie własne.

Do głównych celów podrzędnych (stanowiących środki do realizacji celów nadrzędnych) zalicza się trzy podstawowe grupy celów:

4.2.1 cele w wymiarze *komunikacyjnym*,4.2.2 cele w wymiarze *psychologicznym*,4.2.3 cele w wymiarze *negocjacyjno-informacyjnym*.



Celami w wymiarze komunikacyjnym są:	- stworzenie optymalnych warunków komunikacyjnych dla uczestników Konsultatywy z punktu widzenia czasu, miejsca, sposobów i form komunikowania się; - zapewnienie stronom równego dostępu do jawnych dla nich informacji sprawy; - doprowadzenie do otwarcia się stron na komunikację opartą na zasadach etyki mowy (zrozumiałość, prawdziwość, brak wykorzystywania nielojalnych forteli erystycznych); - doprowadzenie do właściwego rozumienia wzajemnych przekazów i ich kontekstów w celu otwarcia się stron na argumenty, interpretacje i twierdzenia drugiej strony; - stosowanie przez Konsultatora odpowiednich technik komunikacyjnych (przede wszystkim przeformułowań i reinterpretacji);¹⁰ - umiejętne zachęcanie stron do posługiwania się językiem o niekonfliktowym charakterze.
Celami w wymiarze psychologicznym są:	- spowodowanie potrzeby odczuwania, iż każda ze stron odgrywa istotną rolę w procesie decyzyjnym; - wywołanie postawy współpracy stron, a nie współzawodnictwa (nastawienie stron zogniskowane na wspólnym poszukiwaniu opcji rozwiązania sporu i zbudowania porozumienia); - wywołanie wśród stron Konsultatywy postawy świadomości i akceptacji odpowiedzialności za wpływ ich zachowania na ogólne relacje społeczne; - rozbudzenie w stronach potrzeby i dążenia do coraz częstszego rozwiązywania sporów społecznych i podejmowania decyzji na drodze dyskursu Konsultatywy (wiara w wartość Konsultatywy jako takiej).
Celami w wymiarze negocjacyjno-informacyjnym są:	- uświadomienie uczestnikom procesu najważniejszych kwestii dotyczących istoty, zalet oraz celów dyskursu Konsultatywy; - właściwe przygotowanie i zaplanowanie procesu Konsultatywy; - optymalny dobór strategii i technik komunikacyjnych; - uświadomienie stronom stopnia realności ich oczekiwań; - uświadomienie stronom prawdopodobnych skutków ich postaw w dyskursie Konsultatywy oraz zawarcia i realizacji porozumienia (np. dla ich przyszłych relacji – korzyści wynikających ze współpracy i utrzymywania kontaktów).

Tabela 3: Cele podrzędne Konsultatywy
Źródło: Opracowanie własne.

¹⁰ Winslade, Mediation with a focus on discursive positioning – http://narrative-mediation.crinfo.org/documents/minigrants/narrative_mediation/Mediation_with_a_focus.pdf



5. Co można zyskać stosując Konsultatywę? Czyli o zaletach i korzyściach Konsultatywy w znaczeniu społeczno politycznym

Prowadzenie Konsultatywy należy rozumieć jako inwestycję w tworzenie dialogu społecznego. Efektywny dyskurs Konsultatywy może, poza osiągnięciem ogólnych nadrzędnych i podrzędnych celów, dać także następujące rezultaty o istotnym znaczeniu społeczno-politycznym:

- wzrost wzajemnego zaufania i zrozumienia w relacjach państwo-obywatel i poczucia podmiotowości obywatela w państwie;
- wspieranie procedur demokratycznych, aktywizowanie społeczeństwa oraz zwiększanie jakości podejmowanych decyzji;
- rozwiązywanie konfliktów społecznych spowodowanych wdrażaniem niepopularnych, choć koniecznych zmian;
- większą świadomość złożoności problemów, przed jakimi stają współczesne rządy, co przeciwdziałać może populizmowi i wierze w proste rozwiązania;
- uczynienie działań publicznych bardziej zrozumiałymi dla obywateli i lepiej uwzględniającymi ich interesy i potrzeby, aniżeli w trakcie innych form partycypacji obywatelskiej, czy też w postępowaniu arbitrażowym, czy sądowym;
- promowanie tolerancji i zrozumienia dla innych poglądów i stanowisk w życiu społecznym, a także wzajemnego zrozumienia uwarunkowań i potrzeb sektora publicznego i społeczeństwa obywatelskiego;
- wyrobienie w społeczeństwie poczucia „współwłasności” i współodpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych;
- umożliwianie wykorzystania współpracy z partnerami o znaczącym potencjale informacyjnym i eksperckim

i w końcu: porozumienie zawarte w postępowaniu Konsultatywy daje poczucie zwycięstwa w sporze wszystkim stronom (*win/win paradigm*).¹¹

¹¹ Zienkiewicz, *Studium mediacji*. Od teorii ku praktyce. Warszawa 2007, s. 114.

