



WYIMKI Z RAPORTU KOŃCOWEGO BADANIA EFEKTYWNOŚCI MECHANIZMÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

/MATERIAŁ ROBOCZY/

Warszawa, marzec 2011 r.

Raport powstał w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



www.pozYTEK.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



AUTORZY RAPORTU KOŃCOWEGO:

Artur Celiński, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia (podrozdział 8.1)

Piotr Frączak, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia (podrozdział 5.1)

Jan Herbst, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Zuzanna Kołakowska, SMG/KRC Poland Media S.A.

Janusz Matuszewski, SMG/KRC Poland Media S.A.

Dominik Owczarek, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Tomasz Piechociński, SMG/KRC Poland Media S.A.

Michał Stempień, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Beata Wielkopolan, SMG/KRC Poland Media S.A.

Maria Wojciechowska, SMG/KRC Poland Media S.A.

Jan Jakub Wygnański, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

„Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” było współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i przeprowadzone zostało przez Millward Brown SMG/KRC oraz Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego MPiPS w związku z realizacją Zadania 1. „Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” projektu systemowego Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego i dialogu obywatelskiego oraz doskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora Poddziałanie 5.4.1.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



SPIS TREŚCI

Kontekst badania - dlaczego chcemy wiedzieć więcej o konsultacjach społecznych w Polsce?.....	4
Zasadnicze cele badania	4
Model konsultacji społecznych 3P	5
Podstawowe informacje o badaniu	7
Podstawowe obserwacje i konkluzje	8
Jakość konsultacji na poziomie centralnym	8
Jakość konsultacji na poziomie regionalnym	10
Jakość konsultacji na poziomie powiatowym i gminnym	11
Rozumienie pojęcia "konsultacje społeczne"	12
Poczucie sprawstwa i zaufanie do „instytucji pośredniczących” w opinii obywateli	13
Postawy urzędników wobec konsultacji – wstępna typologia	15
Powody prowadzenia konsultacji	15
Rozwiązania instytucjonalne i regulacyjne	18
Praktyka konsultacji społecznych	20
Bariery konsultacji społecznych	24
Rekomendacje	26
Najważniejsze produkty badania	28

Poniższy materiał powstał w oparciu o raport końcowy z badania. Ze względu na konieczność zachowania skrótovej formy jedynie sygnalizuje najważniejsze wnioski i rekomendacje. Siłą rzeczy zawiera w sobie wiele uproszczeń i generalizacji, pomijając niekiedy istotne niuanse, ciekawe i inspirujące wyjątki - przykłady udanych i autentycznych konsultacji społecznych. Bardziej kompleksowe i opisowe przedstawienie rzeczywistości konsultacji społecznych w Polsce znajdziecie Państwo w raporcie końcowym, który już niebawem dostępny będzie na stronach www.pozytek.gov.pl oraz www.partycypacjaobywatelska.pl

KONTEKST BADANIA - DLACZEGO CHCEMY WIEDZIEĆ WIĘCEJ O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH W POLSCE?

- deficyty procesów konsultacji - częsta pozorność, pośpieszność i ograniczoność procesu;
- konieczność szukania nowych - bardziej partycypacyjnych - mechanizmów rządzenia i przełamania wzajemnej nieufności między administracją a obywatelami
- ewolucja wzajemnych relacji między administracją publiczną a organizacjami; potrzeba przededefiniowania roli organizacji (od roli grantobiorcy czy wykonawcy zleceń do roli partnera)
- konieczność „wypełnienia” instytucji i rozwiązań regulacyjnych autentycznymi, prowadzonymi w dobrej wierze i skutecznymi praktykami.

ZASADNICZE CELE BADANIA

- **wykonanie systemowego, szerokiego badania** (obejmującego wszystkie poziomy administracji publicznej od centralnego, przez regionalny i powiatowy, aż po gminny), które uzupełniłoby wiedzę na temat konsultacji społecznych i pomogło sformułować rekomendacje w tym zakresie
- **rozszerzenie tradycyjnego** (najczęściej zawężonego do instytucji) **podejścia do konsultacji społecznych** na osoby indywidualne (konsultacje publiczne)
- **zbadanie szerszego kontekstu konsultacji społecznych** (regulacje, praktyki, motywacje, bariery, percepcja ze strony uczestników, etc.)
- **diagnoza aktualnego poziomu wykorzystywania mechanizmów konsultacji społecznej** przez administrację publiczną na poziomie centralnym, regionalnym, powiatowym i gminnym
- **zaproponowanie narzędzi pomiaru efektywności mechanizmów konsultacji społecznych**
- **stworzenie zestawu narzędzi do powtarzalnego monitorowania** zakresu konsultacji społecznych oraz ich efektywności
- stworzenie **bazy dobrych praktyk** w zakresie konsultacji społecznych
- sformułowanie **wieloaspektowego zestawu rekomendacji** dotyczących działań na rzecz badania i promocji konsultacji społecznych

MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH 3P

Na potrzeby badania przyjęto następującą **definicję** konsultacji społecznych:

Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii, stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań. Plany tych działań mogą być zawarte m.in. w projektach aktów prawnych, w projektach różnego rodzaju programów, strategii, ale także w projektach budżetów jednostek publicznych

Istotnym elementem badania było stworzenie autorskiego teoretycznego **Modelu Konsultacji Społecznych**, który pozwalałby na ustrukturyzowanie ram badawczych i dostarczył aparatu pojęciowego do operacjonalizacji wskaźników oraz analizy jakości i efektywności mechanizmów konsultacji społecznych. Poniższa tabela przedstawia najważniejsze elementy modelu. Składa się on z trzech wymiarów: proces, praktyka i percepcja – w związku z tym nazwany został modelem 3P.

Na podstawie powyższego modelu w ramach badania opracowany został prototyp indeksu jakości / efektywności konsultacji społecznych. Zasilany jest on o wynikami pochodzącymi z trzech źródeł: badania inwentaryzacyjnego, badania kwestionariuszowe realizowanego wśród urzędników z szerokim oglądem konsultacji społecznych w swoich jednostkach oraz badania kwestionariuszowego wśród urzędników operacyjnie zajmujących się konsultacjami społecznymi (szczegółowy opis badań znajduje się w raporcie głównym). Wskaźnik przybiera dwie formy: wskaźnika dla poszczególnych urzędów oraz wskaźnika dla konkretnych procesów konsultacji społecznych. Poniżej operacjonalizacja każdego z 3 wymiarów (XYZ).

PUNKT ZERO: Decyzja o przeprowadzeniu konsultacji – określenie przedmiotu, celu i zakresu konsultacji, wyznaczenie zespołu czy komórki posiadających moc przeprowadzenia procesu (<i>środek układu współrzędnych</i>)
X: PROCEDURY konsultacji społecznych – kolejne kroki w sekwencji procesu konsultacji
• przygotowanie do konsultacji społecznych: odniesienie do kontekstu formalnego konsultowanej kwestii, określenie warunków brzegowych, tzn. odniesienie do dokumentów czy ustaw wyższego rzędu, strategii, oficjalnych wytycznych i wskazanie, jak są one realizowane; oraz gromadzenie wiedzy o przedmiocie konsultacji (wymogi formalno-prawne, opinie eksperckie, dokumenty, raporty, wykonanie potrzebnych badań); • akcja informacyjna (określenie grup docelowych, wybranie metody, kanału informacyjnego i języka adekwatnego do odbiorców, zasięg i dotarcie do zainteresowanych); • zasięganie opinii (metoda konsultacji, ilość etapów i poziom ich „interaktywności”); • informacja zwrotna (kiedy przekazywana jest informacja – na końcu procesu czy po każdym jego etapie, upublicznianie wniosków, odnoszenie się do nich, uzasadnienie podjętej decyzji z odniesieniem się do uwag i do dokumentów wyższego rzędu, forma upublicznienia, zasięg dotarcia); • wykorzystanie wyników (czy zostały wniesione zmiany, jakie i ile uwag przyjęto); • ewaluacja konsultacji (w jaki sposób założone cele zostały zrealizowane, efektywność i poprawność procesu – sensowność konsultacji); • sprawozdawanie z postępów realizacji przedmiotu konsultacji (czy występuje, forma przekazywania informacji, dotarcie do zainteresowanych).
Y: PRAKTYKA prowadzenia konsultacji w odniesieniu do zasad „dobrych” konsultacji
• dobra wiara – konsultacje powinny być prowadzone z czystymi intencjami, nie powinny stanowić formy manipulacji politycznej ani mieć charakteru fasadowego. Wszystkie strony przestrzegają uzgodnionych zasad i rzetelnie rozważają zgłaszane argumenty. Pojawiające się konflikty czy nieporozumienia powinny być rozstrzygane zgodnie z tą zasadą; • zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – prowadzone konsultacje i ich efekty powinny mieć na względzie także interesy ogólne, a nie wyłącznie uczestników konsultacji;

- **legalność** – strony procesu legislacyjnego, a w szczególności administracja publiczna, przestrzegają reguł prawnych w zakresie konsultacji i stosują się do „ducha” tych przepisów, nie zaś wyłącznie do ich litery;
- **reprezentatywność i równość** – wszyscy chętni (nie tylko partnerzy instytucjonalni, ale także poszczególni obywatele) mogą brać udział w konsultacjach na równych prawach, z uwzględnieniem stopnia swej reprezentatywności dla określonego rodzaju interesów społecznych, zróżnicowanych uprawnień i funkcji, które wypełniają w życiu publicznym, adekwatności metod, możliwości organizacyjnych i finansowych;
- **rzetelność** – przedstawiane opinie są przygotowane rzetelnie i starannie, odzwierciedlają prawdziwe poglądy środowisk reprezentowanych przez partnerów społecznych, a ze strony administracji podejmuje się działania, które zapewniają najwyższy standard organizacyjny konsultacji;
- **przejrzystość, otwartość** – jawność konsultacji jest jej podstawą regułą i dotyczy celu konsultacji, jej uczestników, zasad, procedur i efektu końcowego;
- **kompleksowość** – konsultacje, w zależności od potrzeb i szczebla, powinny mieć charakter ogólnokrajowy, sektorowy, regionalny lub lokalny. Łączenie różnych typów konsultacji może być uzasadnione, wymaga jednak odpowiedniego dostosowania zasad i technik konsultacji;
- **dokumentowanie** – poszczególne kroki, poglądy, spotkania mające miejsce w trakcie konsultacji są dokumentowane, a zainteresowani uczestnicy konsultacji mogą się do tych dokumentów odwoływać i wnioskować o ich korektę zgodnie ze stanem faktycznym;
- **ciągłość i sprzężenie zwrotne** – proces konsultacji ma charakter ciągły, planowy i zmierza do osiągnięcia zadeklarowanego celu, nie jest zaś organizowany ad hoc, pod wpływem żądań („wymuszanie konsultacji”) czy narastających napięć społecznych, nie występują w nim okresy zastoju, a następnie gwałtownej i spóźnionej aktywności. Uczestnicy konsultacji mają prawo spodziewać się publicznej reakcji na zgłaszane opinie zarówno w trakcie debaty, jak i w czasie jej podsumowania;
- **koordynacja** – proces konsultacji ma koordynatora, którym jest osoba pełniąca istotną polityczną funkcję w jednostce publicznej (minister, wiceminister, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek itp.), przy pełnym zaangażowaniu podległej mu administracji.

Z: PERCEPCJA (motywacje i satysfakcja)

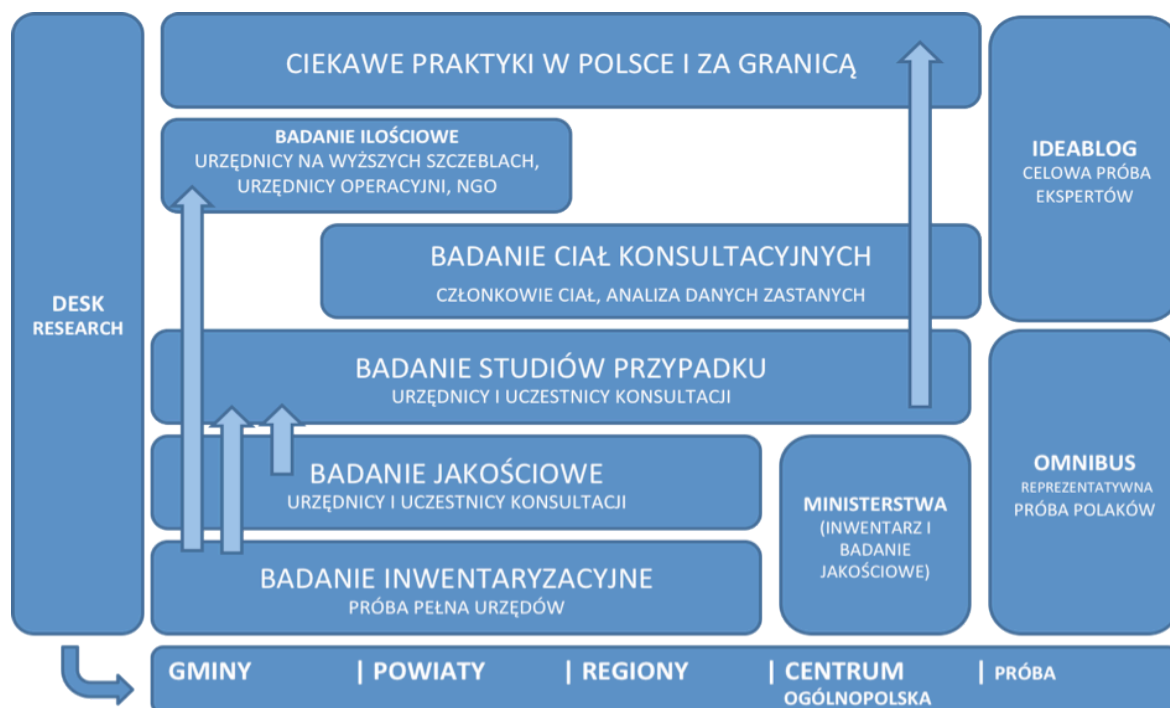
A. punkty widzenia

- organizatora (administracji publicznej)
- uczestników (organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców, lokalne ugrupowania polityczne, dziennikarze mediów lokalnych, parafie i organizacje kościelne, obywatele, radni)

B. rodzaje satysfakcji

- *związane z procesem*
 - proceduralna (zgodność z regułami)
 - merytoryczna (dostarczenie istotnych i rzetelnych argumentów)
 - psychologiczna (np. satysfakcja z bycia wysłuchanym, poczucie sprawstwa etc.)
- *związane z uczestnikami* (wzajemne postrzeganie interesariuszy – badanie ciała konsultującego i uczestników)
 - motywacje do udziału w konsultacjach lub ich organizowaniu
 - kompetencje
 - błędy
- *waga i efektywność konsultacji*
 - generalna ocena
 - zidentyfikowanie nieoczekiwanych problemów

PODSTAWOWE INFORMACJE O BADANIU



- Czas badania: czerwiec 2010 – luty 2011
- Zakres badania: administracja publiczna na poziomie centralnym, regionalnym, powiatowym, gminnym; zagraniczne przykłady konsultacji społecznych
- Respondenci: urzędnicy administracji publicznej wszystkich szczebli, przedstawiciele organizacji pozarządowych, liderzy opinii, ogólnopolska próba Polaków
- W ramach poszczególnych modułów badawczych zrealizowano:
 - 1819 ankiet w ramach badania inwentaryzacyjnego (stopa zwrotu: 100% - poziom regionalny, 78% - poziom powiatów, 60% - poziom gmin)
 - 157 pogłębionych wywiadów indywidualnych w ramach badania jakościowego
 - analizę 17 ministerstw przy wykorzystaniu metodologii pogłębionych wywiadów indywidualnych, badania inwentaryzacyjnego i analizy dokumentów
 - 6 opracowań w ramach *desk research*
 - 35 studiów przypadku
 - 13 analiz ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych
 - 1434 wywiadów kwestionariuszowych wykonanych techniką CAPI (urzędy i organizacje)
 - 15 opisów ciekawych praktyk (7 polskich, 8 zagranicznych)
 - 1005 wywiadów kwestionariuszowych na reprezentatywnej próbie Polaków w ramach badania Omnibus wykonane techniką CAPI
 - Badanie jakościowe IdeaBlog, w którym uczestniczyło 60 osób (urzędnicy i przedstawiciele organizacji pozarządowych)

PODSTAWOWE OBSERWACJE I KONKLUZJE

JAKOŚĆ KONSULTACJI NA POZIOMIE CENTRALNYM

- stosunkowo często: (a) istnieje formalna możliwość uczestniczenia organizacji pozarządowych w konsultacjach, (b) istotnie organizacje w konsultacjach takich uczestniczą, (c) względnie łatwo dostępne są treści konsultowanych dokumentów.
- często mylone są wymogi jawności dokumentów z wymogami konsultacji
- gorzej wygląda kwestia prowadzenie tzw. szerokich konsultacji z udziałem opinii publicznej.
- najgorzej ocenić można istnienie trwałych instytucjonalnych form współpracy dedykowanej organizacjom pozarządowym – tj. istnienie formalnego programu współpracy z organizacjami i rozwiązywania organizacyjne
- brak czytelnych standardów określających proces konsultacji
- na ogół na konsultacje przeznaczają się zbyt mało czasu i uruchamiają się zbyt późno (nie w fazie formułowania założeń, ale w stosunku do gotowych dokumentów),
- pasywność (bierność) form stosowanych w procesie konsultacji; mylenie jawności procesu z intencją rzeczywistego uzyskania opinii,
- rozproszenie informacji na temat konsultacji, brak jednego „miejsca”, w którym można by zapoznać się z dokumentami podlegającymi konsultacjom,
- notoryczne zaniedbania w dziedzinie udzielania informacji zwrotnej w stosunku do osób i instytucji, które wypowiadają się w procesie konsultacji,
- „nieprzyjazna” forma dokumentów poddawanych konsultacjom, brak omówień oraz konkretnie sformułowanych pytań
- ograniczenie i zawężanie liczby podmiotów uczestniczących w konsultacjach; anachroniczny, zawężający model konsultacji ograniczony do wąskiej grupy instytucji a ignorujący pojedynczych obywateli,
- często ograniczone kompetencje uczestników konsultacji,
- częste przypadki pozorności prowadzonego procesu konsultacji (zdarza się, że także w opinii samych organizatorów konsultacji)

Zestawienie zbiorcze przeglądu ministerstw pod kątem praktyk konsultacyjnych z organizacjami pozarządowymi

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski		
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach	Suma
Pracy i Polityki Społecznej	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	19
Edukacji Narodowej	2	1	1	1	1	1	2	2	1	2	14
Rozwoju Regionalnego	0	1	0	0	2	2	1	1	2	2	11
Sportu i Turystyki	2	2	0	0	0	0	2	1	2	2	11
Infrastruktury	0	2	0	0	2	2	1	2	1	0	10
Gospodarki	1	1	0	0	2	1	2	2	0	0	9
Zdrowia	1	2	0	1	2	1	1	1	0	0	9
Finansów	0	2	0	0	0	0	1	2	1	2	8
Kultury	0	1	0	2	1	0	1	1	2	0	8
Spraw Wewnętrznych i Administracji	2	1	1	0	1	1	1	1	0	0	8
Spraw Zagranicznych	1	1	1	2	0	0	1	2	0	0	8
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	0	1	0	0	1	0	1	1	2	1	7
Nauki i Szkolnictwa Wyższego	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	6
Sprawiedliwości	0	1	0	0	0	0	2	1	1	1	6
Środowiska	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	5
Skarbu Państwa	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	4
Obrony Narodowej	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Średnia	0,71	1,18	0,47	0,47	0,88	0,65	1,24	1,29	0,94	0,76	

- Powyższy „ranking” oparty jest o punktację, dokonaną w oparciu o zebrane w ministerstwach informacje materiału - choć zachowaliśmy wszelką możliwą staranność w zdobywaniu informacji o działaniach poszczególnych resortów, powyższa tabela powinna być traktowana jako rodzaj pierwszego „przybliżenia” do spójnej oceny poszczególnych resortów. Nie możemy wykluczyć (a nawet poniekąd mamy na to nadzieję), że jej zaprezentowanie może wywołać po stronie poszczególnych resortów polemikę. Być może zechcą one uzupełnić dane dotyczące własnych działań i w konsekwencji dokonać zmiany wartości wskaźników. Ważniejszą jednak i bardziej pożądaną reakcją byłaby nie tyle chęć polemizowania

z wynikami naszego badania, ile raczej podjęcie systematycznych działań zmierzających do poprawy swojej „pozycji” w powyższym rankingu.

- W badaniu założono, że standardem konsultacji powinno być spełnienie wszystkich wymienionych warunków. Innymi słowy – wszystkie resorty powinny, chcąc właściwie prowadzić proces konsultacji (tak jak rozumiemy go w tym badaniu), osiągać maksymalny wynik – łącznie 20 punktów. Jakkolwiek ambitnie może to brzmieć – proponowany tu standard traktujemy jako minimalny.
- Najbliżej jego spełnienia jest obecnie MPiPS, najdalej Ministerstwo Obrony Narodowej. Oczywiście rozbieżność wyników między resortami w niektórych przypadkach potwierdza, że różne ministerstwa z samej swojej natury mają więcej lub mniej spraw, które powinny podlegać procesowi konsultacji, i w różnym zakresie praktykować partycypacyjne modele rządzenia.
- W niektórych przypadkach niski wynik jest jednak bardziej niepokojący niż w innych – chodzi np. o Ministerstwo Środowiska, które kiedyś uchodziło za lidera we współpracy z organizacjami.

JAKOŚĆ KONSULTACJI NA POZIOMIE REGIONALNYM

- konsultacje społeczne na poziomie regionalnym prowadzone są głównie przez urzędy marszałkowskie, znacznie rzadziej przez urzędy wojewódzkie
- stosunkowo wysoka świadomość roli dialogu obywatelskiego w podejmowaniu decyzji o sprawach publicznych, często towarzyszy mu pozytywne nastawienie wobec konsultacji społecznych, które nie przekłada się jednak na konkretne działania.
- nie ma jednolitego systemu prowadzenia konsultacji społecznych przez urzędy marszałkowskie
- konsultacje społeczne traktowane są zazwyczaj jako obowiązek, z który należy spełnić, a nie jak próba budowania trwałych ram współpracy z organizacjami i obywatelami. Efektem takiego podejścia bywa prowadzenie fasadowych pozbawionych wpływu na proces decyzyjny konsultacji.
- zdecydowanie przeważają pasywne metody zasięgania opinii, które polegają na informowaniu lub wieszaniu informacji na stronach BIP bądź w urzędzie i oczekiwaniu na uwagi zainteresowanych bez aktywnej formy zbierania informacji.
- konsultacje prowadzone są najczęściej w przypadkach, w których wprost wymagają tego przepisy prawa

Zestawienie poszczególnych typów dokumentów na szczeblu REGIONALNYM i zakresu, w jakim są przedmiotem konsultacji (w tym z organizacjami pozarządowymi)

	Istnienie dokumentu	Konsultacje społeczne	Włączenie organizacji	Ilościowy wskaźnik konsultacji z NGO
STRATEGIA ROZWOJU	100%	100%	87%	87%
PROGRAM WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI	100%	100%	87%	87%
WOJEWÓDZKI PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA	100%	93%	66%	61%
REGIONALNY PLAN DZIAŁANIA NA RZECZ ZATRUDNIENIA	93%	86%	69%	59%
PLAN(Y) ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	87%	85%	58%	49%
PLAN ROZWOJU SIECI DROGOWEJ	75%	50%	50%	25%
PRIORYTETY WSPÓŁPRACY ZAGRANICZNEJ WOJEWÓDZTWA	93%	13%	50%	7%
BUDŻET	100%	25%	20%	5%

JAKOŚĆ KONSULTACJI NA POZIOMIE POWIATOWYM I GMINNYM

- w zdecydowanej większości urzędów nie ma dedykowanej jednostki organizacyjnej, która przeprowadza konsultacje społeczne (6% wskazań w powiatach, 8% gmin, na wsi 7%, w miastach 43%)
- obywateli są owszem zainteresowani konsultacjami decyzji mających wpływ na życie mieszkańców (np. sposób zagospodarowanie przestrzeni, jakość usług publicznych), ale nie zawsze odnieść to mogą do różnego rodzaju dokumentów czy strategii
- konsultacje prowadzone są najczęściej w przypadkach, w których wprost nakazują to przepisy prawa (wyjątek stanowi program ochrony środowiska, który na poziomie gminnym konsultowało tylko 51% urzędów), przypadki „spontanicznych” konsultacji są rzadkie
- zazwyczaj konsultacje społeczne dotyczą ostatecznej wersji dokumentów lub prowadzone są w końcowej fazie projektowania inwestycji.
- najczęściej wykorzystywane są pasywne metody zasięgania opinii
- zdecydowanie częściej konsultacje organizowane są w gminach miejskich niż wiejskich

Zestawienie poszczególnych typów dokumentów na szczeblu POWIATOWYM i zakresu, w jakim są przedmiotem konsultacji (w tym z organizacjami pozarządowymi)

	Istnienie dokumentu	Konsultacje społeczne	Włączenie organizacji	Ilościowy wskaźnik konsultacji z NGO
PROGRAM WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI	94%	81%	75%	61%
STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH	96%	79%	74%	58%
STRATEGIA ROZWOJU POWIATU	95%	77%	55%	42%
PROGRAM PROMOCJI ZATRUDNIENIA ORAZ	64%	57%	57%	32%

	Istnienie dokumentu	Konsultacje społeczne	Włączenie organizacji	Iloczynowy wskaźnik konsultacji z NGO
AKTYWIZACJI LOKALNEGO RYNKU PRACY				
PLAN ROZWOJU SIECI DROGOWEJ	36%	45%	27%	12%
PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA	93%	78%	14%	11%
PLAN SIECI PUBLICZNYCH SZKÓŁ PONADGIMNAZJALNYCH ORAZ SZKÓŁ SPECJALNYCH	82%	43%	11%	5%
BUDŻET POWIATU	100%	33%	9%	3%

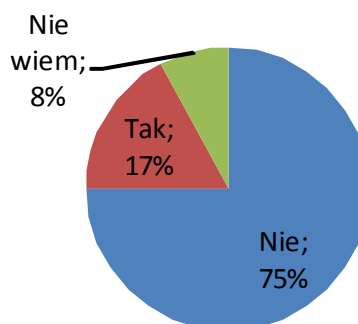
Zestawienie poszczególnych typów dokumentów na szczeblu GMINNYM i zakresu, w jakim są przedmiotem konsultacji (w tym z organizacjami pozarządowymi)

	Istnienie dokumentu	Konsultacje społeczne	Włączenie organizacji	Iloczynowy wskaźnik konsultacji z NGO
PROGRAM WSPÓŁPRACY	87%	59%	70%	41%
STRATEGIA ROZWOJU GMINY\MIASTA	88%	73%	52%	38%
GMINNA STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH	89%	66%	52%	34%
BUDŻET GMINY\MIASTA	100%	46%	17%	8%
PLAN ROZWOJU SIECI DROGOWEJ W GMINIE\MIEŚCIE	8%	62%	10%	6%
GMINNY PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA	89%	46%	8%	4%
MIEJSCOWY(E) PLAN(Y) ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	85%	51%	7%	4%
STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY\MIASTA	96%	80%	4%	3%
ZAŁOŻENIA DO PLANU ZAOPATRZENIA W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE	27%	58%	4%	2%
UCHWAŁA W SPRAWIE SIECI GMINNYCH\MIEJSKICH PRZEDSZKOLI	67%	33%	4%	1%
PLAN SIECI PUBLICZNYCH SZKÓŁ PODSTAWOWYCH	82%	37%	3%	1%

ROZUMIENIE POJĘCIA „KONSULTACJE SPOŁECZNE”

- **Brak rozumienia** bądź **nieprecyzyjne rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne”**, które występuje wśród urzędników wszystkich szczebli administracji publicznej, ale także wśród potencjalnych uczestników konsultacji społecznych (obywatele, przedstawiciele organizacji pozarządowych)

Czy kiedykolwiek zetknął(zetknęła) się Pan(i) z określeniem „konsultacje społeczne”?
(N=1005, Omnibus - badanie na reprezentatywnej próbie Polaków)



▪ **Dwa rodzaje niewłaściwego rozumienia pojęcia wśród urzędników:**

1. *zbyt wąskie*

- Sprowadzanie konsultacji społecznych do procesu, w który zaangażowani są tylko tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni, czyli związki zawodowe i przedstawiciele pracodawców np. działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu lub Komisji Trójstronnej.
- Ograniczanie procesu do spotkania ciał konsultacyjnych np.: Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, bez angażowanie innych zainteresowanych interesariuszy
- Często nieformalne kontakty z zewnętrznymi podmiotami (konsultacje jako niesformalizowany proces)
- Przypadki „przechwytywania” procesu przez grupy broniące partykularnych interesów

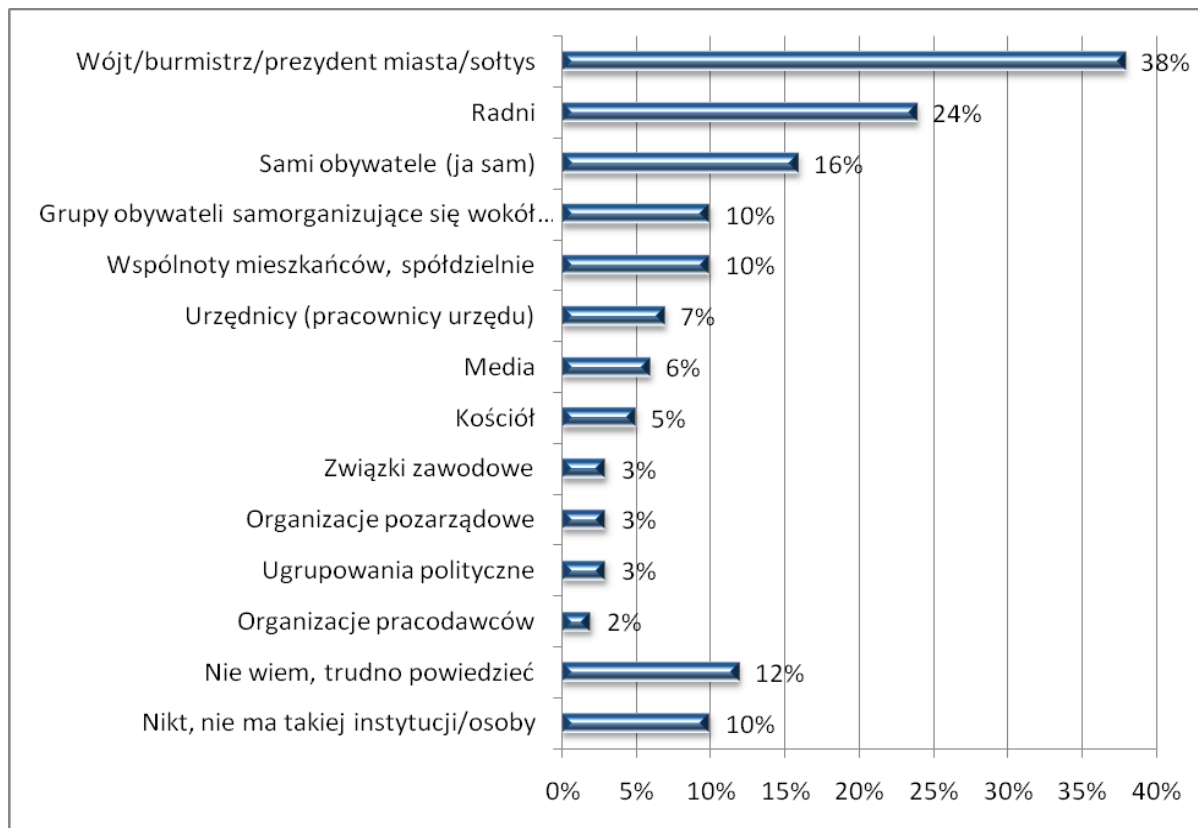
2. *Nietrafne (działania mylone z konsultacjami)*

- informowanie o działaniach (bez zasięgnięcia opinii) lub decyzjach już podjętych
- badania sondażowe opinii społecznej, którym nie towarzyszy formalny proces podejmowania decyzji w danej kwestii
- zbieranie informacji wewnątrz urzędu - od jednostek podległych/nadrzędnych
- urzędowe formy kontaktu z obywatelami (np. wymiana pism)

POCZUCIE SPRAWSTWA I ZAUFANIE DO „INSTYTUCJI POŚREDNICZĄCYCH” W OPINII OBYWATELI

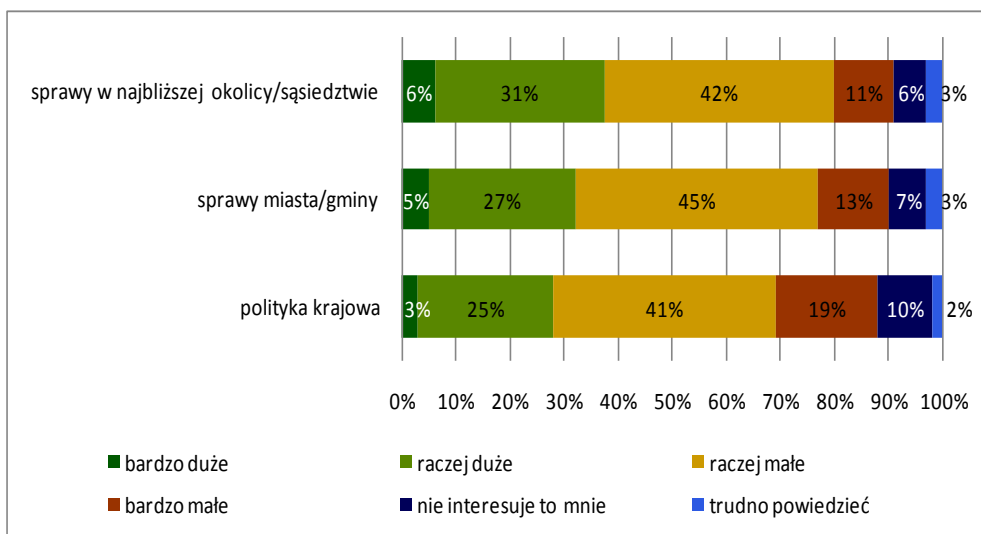
Stosunkowo wysokie zaufanie do władarzy jednostek administracyjnych i radnych jako przedstawicieli w reprezentowaniu interesów obywateli. Dość liczna grupa respondentów wskazuje na siebie samych lub oddolnie powstające grupy, które są w stanie reprezentować swoje interesy. Dość niskie jest zaufanie do „instytucji pośredniczących” (w tym organizacji pozarządowych) jako reprezentantów interesów obywateli.

Kto według Pana(i) najlepiej reprezentuje Pana(i) interes w sprawach publicznych w Pana(i) gminie/mieście – kto dba o interesy obywateli takich, jak Pan(i)? Proszę wskazać nie więcej niż dwie odpowiedzi. N=1005



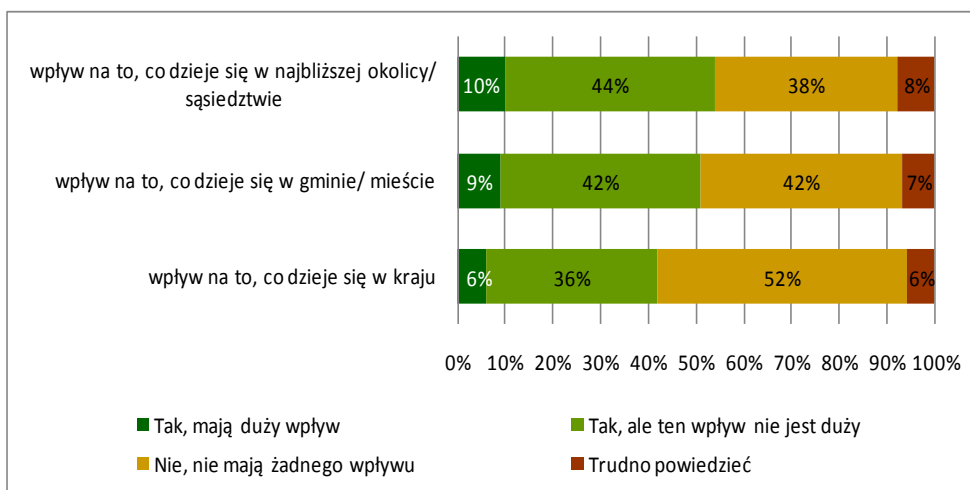
Stosunkowo niewielkie zainteresowanie sprawami publicznymi wśród obywateli

Jak określił(a)by Pan(i) swoje zainteresowanie polityką krajową; sprawami miasta/gminy; sprawami w najbliższej okolicy/sąsiedztwie (w obrębie 15-20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania)? N=1005



Dość ograniczone poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne

Jak Pan(i) uważa, czy obywatele tacy jak Pan(i) mają wpływ na to, co dzieje się w kraju; w Pana(i) gminie/mieście; w Pana(i) najbliższej okolicy/sąsiedztwie (w obrębie 15-20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania)? N=1005



POSTAWY URZĘDNIKÓW WOBEC KONSULTACJI – WSTĘPNA TYPOLOGIA

- **DOJRZAŁE** (przypadki dość rzadkie) - Znajomość możliwości i ograniczeń metod, stosowanie ewaluacji, promocja idei konsultacji
- **IDEALISTYCZNE** (niewielka, ale rosnąca grupa) - Dobra wola i duże zaangażowanie w proces, umiarkowana świadomość możliwości i ograniczeń, brak wypracowanych i trwałych standardów, często niewielkie doświadczenie
- **DEKLARATYWNE** (dość liczna grupa) - Deklaracja pozytywnego nastawienia i chęci realizowania konsultacji społecznych, która nie przekłada się na działania konsultacyjne
- **AMBIWALENTNE** (najlichniesza grupa) – Niska wiedza o tym, czym są konsultacje i jak je realizować, brak zaangażowania w działania, urzędnicy jeszcze niekoniecznie przekonani ale też nie zniechęceni do konsultacji społecznych
- **NEGATYWNE** (dość liczna grupa) - Ograniczanie się do spełniania obowiązków konsultacyjnych, brak wiary w sens konsultacji, liczne negatywne doświadczenia zw. z konsultacjami

POWODY PROWADZENIA KONSULTACJI

Perspektywa organizatorów – powody prowadzenia konsultacji społecznych (częstość wskazywania danego powodu, jako występującego zawsze lub często).

- Konieczność spełnienia wymogów formalno-prawnych (69%)
- Poinformowanie opinii publicznej o działaniach urzędu (57%)
- Uzyskanie akceptacji dla proponowanych rozwiązań (56%)
- Podniesienie jakości dokumentu (53%)

- Diagnoza potrzeb i oczekiwań obywateli (46%)
- Chęć zaangażowania obywateli w decyzje podejmowane przez urząd (43%)
- Chęć uniknięcia lub rozwiązania konfliktu (36%)
- Wypracowanie rozwiązania broniącego się przed krytyką (26%)
- Rozłożenie odpowiedzialności za decyzję pomiędzy uczestnikami (24%)
- Inne (2%)

Perspektywa organizatorów - powody zaniechania konsultacji społecznych (częstość wskazywania danego powodu, jako występującego zawsze lub często).

- Brak zainteresowania i zaangażowania ze strony potencjalnych uczestników konsultacji (47%)
- Brak obowiązku ustawowego lub umocowania konsultacji w przepisach prawa (42%)
- Nadmierne wydłużanie procesu decyzyjnego (41%)
- Niechęć do organizowania pozornych konsultacji w sytuacji, gdy sprawy są już przesądzone (np. poprzez decyzje urzędników lub polityków) (41%)
- Obawa przed roszczeniowością ze strony organizacji pozarządowych (38%)
- Brak wyspecjalizowanej jednostki lub stanowiska ds. konsultacji społecznych (36%)
- Brak zwyczaju/kultury dyskusji z obywatelami/ organizacjami pozarządowymi (35%)
- Brak odpowiednich regulacji wewnętrznych w urzędzie (33%)
- Brak wiary w sens przeprowadzania konsultacji (32%)
- Brak pracowników, którzy mogliby się tym zająć (31%)
- Brak kompetencji potencjalnych uczestników – przekonanie, że ich udział nie wnosi do sprawy nic nowego (31%)
- Obawa przed wywołaniem konfliktu z mieszkańcami (31%)
- Brak wystarczającej ilości czasu (30%)
- Wcześniejsze zdecydowanie negatywne doświadczenia związane z prowadzeniem konsultacji (29%)
- Brak wystarczających środków finansowych, jakimi dysponuje urząd (28%)
- Brak wiedzy i umiejętności prowadzenia konsultacji społecznych (28%)
- Brak przygotowania, wiedzy merytorycznej pracowników urzędu (27%)
- Komplikowanie pracy urzędu (26%)
- Brak potrzeby – urząd jest świadom opinii i preferencji obywateli i organizacji pozarządowych (25%)
- Brak wiarygodnych partnerów do konsultacji (25%)

Perspektywa organizatorów - powody uczestnictwa organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych (w opinii urzędników)

- Chęć wpływu na podejmowane przez urząd decyzje (65%)
- Chęć przedstawienia swojego stanowiska w danej sprawie (63%)
- Obrona interesów grupy społecznej reprezentowanej przez daną organizację (56%)
- Troska o ogólny interes społeczny (43%)
- Chęć pomocy urzędowi w rozwiązaniu problemu, który wchodził w zakres kompetencji danej organizacji (27%)
- Chęć zablokowania konkretnych przedsięwzięć proponowanych przez urząd, uznanych przez daną organizację za szkodliwe (15%)
- Chęć uczestnictwa wynikająca z powiązania danej organizacji z opcją polityczną (11%)
- Chęć zademonstrowania swojej generalnej niechęci do działań urzędu (10%)

Perspektywa organizatorów - powody nieuczestniczenia organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych (w opinii urzędników)

- Nie są zainteresowane udziałem w konsultacjach społecznych (48%)
- Nie działają w obszarze, którego dotyczą prowadzone konsultacje społeczne (47%)
- Nie mają osób, które mogłyby w sposób rzeczowy sformułować uwagi (40%)
- Nie są przekonane, że ich uwagi zostaną wzięte pod uwagę (30%)
- Nie mają wystarczająco dużo czasu na przygotowanie uwag (29%)
- Nie dociera do nich informacja o tym, że prowadzone są konsultacje (12%)
- Nie wiem/trudno powiedzieć (11%)
- Obawiają się, że zabieranie głosu może pogorszyć ich relacje z urzędem (10%)

Perspektywa uczestników – powody uczestnictwa w konsultacjach społecznych (wyniki badania jakościowego)

- Chęć współdecydowania o konsultowanej kwestii
- Przekazanie swoich potrzeb lub oczekiwań
- Wyrażenie swojego zdania w danej sprawie
- Zmienianie rzeczywistości, wywieranie wpływu na sprawy publiczne (poczucie sprawstwa)
- Kontrola działań urzędu
- Zmiana nastawienia urzędników
- Wyraz sprzeciwu wobec działań podejmowanych w konsultowanej sprawie
- Przekazanie własnego pomysłu na rozwiązanie

- Dostarczenie informacji, wiedzy (często eksperckiej) do procesu podejmowania decyzji
- Usprawnienie funkcjonowania urzędu, społeczności lokalnej czy całego kraju (w zależności od skali konsultacji społecznych)

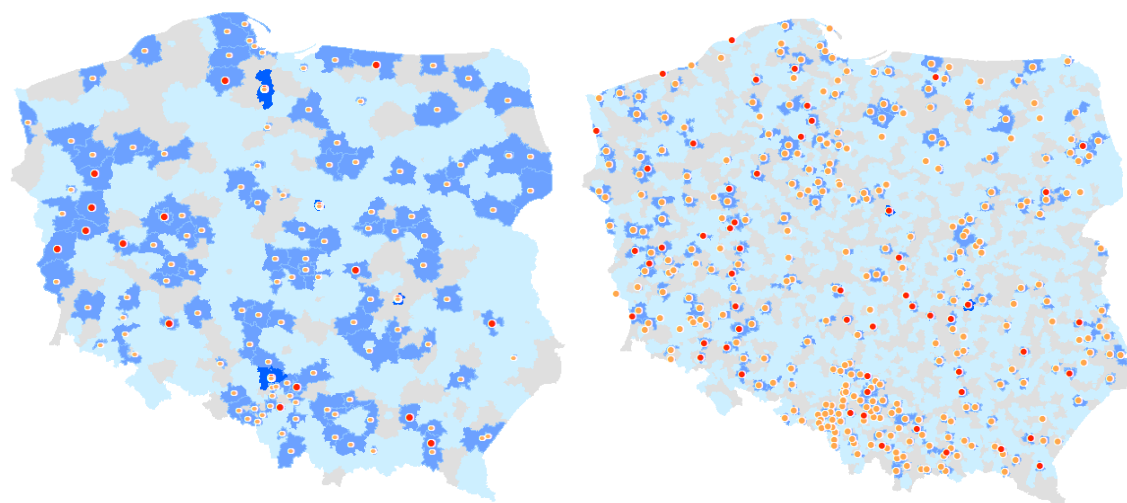
Perspektywa uczestników – powody nieuczestniczenia w konsultacjach społecznych (wyniki badania jakościowego)

- Brak wiedzy o tym, czym są konsultacje społeczne
- Brak informacji o odbywaniu się konsultacji społecznych
- Brak czasu na udział w konsultacjach społecznych
- Unikanie konfliktu z administracją publiczną lub innymi interesariuszami
- Zbyt krótki czas na składanie wniosków
- Brak zainteresowania konsultowaną kwestią
- Zbyt skomplikowana procedura składania uwag trudna do przebrnięcia dla osób nie posiadających specyficznych kompetencji
- Czynniki organizacyjne: zły termin, niedostępne miejsce, wyłożenie dokumentu w siedzibie urzędu w godzinach urzędowych
- Małe znaczenie udziału i niewielki (lub żaden) wpływ na ostatecznie podejmowaną decyzję

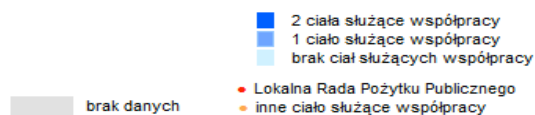
ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I REGULACYJNE

▪ Ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze

- Realnie wzmacniają mechanizmy konsultacji społecznych prowadzonych przez administrację publiczną na wszystkich poziomach administracyjnych.
- Tworzą stałe forum wymiany opinii i propozycji pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi.
- Rolę ciał konsultacyjnych można podzielić na: konsultacyjną, inicjatywną i pośredniczącą.
- Niektóre ciała nie funkcjonują wcale, bądź nie ma o nich dostępnych informacji, a kompetencje niektórych nie są zdefiniowane.
- Często ciała konsultacyjne są traktowane przez administrację publiczną, jako jedyne forum konsultacji społecznych, które nie jest uzupełniane przez konsultacje z innymi potencjalnie zainteresowanymi aktorami.
- Efektywność działania w największym stopniu zależy od aktywności członków danego ciała (kluczowa rola motywacji, kompetencji i kontaktów poszczególnych członków).
- Brak standardów działań i sposobu organizacji pracy ciał konsultacyjnych.



Ciała służące współpracy między administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi



▪ ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I REGULACYJNE WEWNĄTRZ URZĘDÓW

Obecność rozwiązań instytucjonalnych	Poziom regionalny		Poziom lokalny				
	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszałkowskie	Powiat grodzki	Powiat ziemski	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
Pełnomocnik ds. współpracy z NGO	12	14	100%	83,1%	86,8%	87,6%	76,3%
Stanowisko ds. konsultacji	1	3	8,2%	14%	13,4%	14,6%	17,7%
Komórka ds. konsultacji	0	2	22,4%	11,1%	8,7%	4,6%	2,5%
Regulamin konsultacji	1	5	39%		31%		

- W wielu urzędach brakuje nie tylko oddzielnych stanowisk czy komórek zajmujących się konsultacjami społecznymi, ale nawet pojedynczych osób, które mogłyby kompetentnie planować i organizować tego typu procesy. W miejscach, gdzie są odpowiednie struktury, często brakuje wystarczającej liczby pracowników.
- Konsultacje społeczne są najczęściej prowadzone przez biura merytoryczne lub działy promocji – pierwszym brakuje nierzadko kompetencji do prowadzenia dwustronnej komunikacji z obywatelami (niskie kompetencje społeczne), drugie mylą funkcję zasięgania opinii z dbaniem o dobry wizerunek administracji publicznej. Utrudniona jest również kumulacja wiedzy i doświadczeń nt. sposobów i technik prowadzenia efektywnych konsultacji społecznych.

- **Tam, gdzie urzędnicy bezpośrednio i często kontaktują się z obywatelami, w dużo mniejszym stopniu wyrażają potrzebę tworzenia oficjalnych struktur organizacyjnych dedykowanych konsultacjom i dialogowi obywatelskiemu.** Sytuacja taka dość często występuje np. w gminach wiejskich
- **Niskie budżety jednostek zajmujących się konsultacjami (lub ich brak),** co właściwie uniemożliwia bardziej złożone lub innowacyjne prowadzenie dialogu obywatelskiego (np.: przy użyciu portali do konsultacji społecznych *on-line*, szerokich akcji informacyjnych w mediach, zatrudnienie profesjonalistów zajmujących się procesem).
- **Częste jest łączenie przez jedną osobę zbyt wielu obowiązków,** np. pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi czy ds. konsultacji z innymi obowiązkami urzędowymi. Nie pozwala to na wykonywanie kluczowych czynności operacyjnych, planowanie strategiczne działań związanych z dialogiem obywatelskim, podnoszenie kompetencji. Często mylnie sądzi się, że konsultacje nie wymagają ani szczególnych kompetencji, ani przeznaczania na ten cel żadnych zasobów.
- **Zbyt duża biurokratyzacja czynności urzędowych – także tych związanych z organizacją konsultacji społecznych.** Niejednokrotnie przeprowadzenie prostych działań, np. kupna materiałów biurowych na potrzeby konsultacji społecznych, musi być zatwierdzone przez kilka biur w urzędzie. W konsekwencji procesy wewnątrz urzędu są dłuższe i wiążą się z obniżeniem motywacji organizatorów konsultacji społecznych.
- **Działania osób zajmujących się dialogiem obywatelskim są często mało widoczne dla obywateli,** występują problemy ze znalezieniem danych kontaktowych czy umówieniem się na spotkanie, brak również informacji o działaniu takich osób.
- **Regulaminy konsultacji społecznych nie jest powszechne.** W jednostkach administracji publicznej. Zazwyczaj podnoszą one jakość prowadzonych konsultacji społecznych i stanowią punkt odniesienia przy egzekwowaniu praw uczestników konsultacji.

PRAKTYKA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

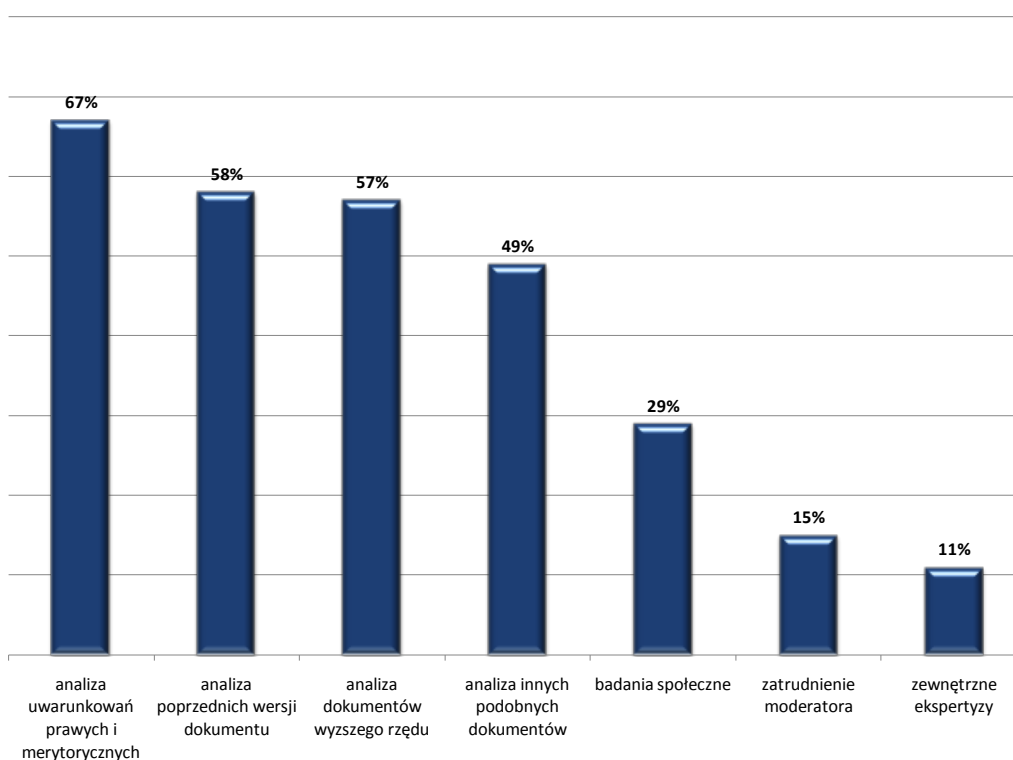


- **Stosunkowo często konsultacje prowadzone są gdy dokument jest już właściwie gotowy (59%)**
- **W przytłaczającej większości konsultacje społeczne inicjowane są przez jednostki administracji publicznej (90% przypadków)**

PRZYGOTOWANIE DO KONSULTACJI

- **Niewielkie zespoły urzędników zajmujących się konsultacjami** (45% zespoły <3 osób)
- **Jakość planowania i przebiegu konsultacji społecznych w dużym stopniu zależy od indywidualnego zaangażowania koordynatora / organizatora procesu**
- Zazwyczaj procesy konsultacyjne **nie są odpowiednio planowane** (harmonogram, zarządzanie zespołem, finanse).
- **Niewielkie wykorzystanie badań społecznych, ekspertyz i profesjonalnej pomocy** w przeprowadzaniu konsultacji

Czynności wykonywane w ramach planowania konsultacji społecznych (N=515)



- **Mały nacisk kładziony na przygotowanie** do konsultacji wewnątrz urzędu
- **Mało klarowny dobór uczestników** (najczęściej na podstawie dostępnej w urzędzie listy adresów kontaktowych - 60% wskazań), częsty **brak definiowania interesariuszy** konsultacji społecznych, co powoduje **ograniczoną reprezentywność procesu**

INFORMOWANIE O KONSULTACJACH

- Dominujące wykorzystanie **biernych form informowania** (informacja na stronie urzędu lub w BIP (92%) wywieszenie ogłoszenia w gablocie urzędowej (90%), rozsyłanie informacji pocztą tradycyjną (45%), rozsyłanie informacji drogą elektroniczną (44%), bezpośrednia rozmowa

lub kontakt telefoniczny (42%), za pośrednictwem prasy (38%), zastosowanie broszur, plakatów, ulotek (26%), informowanie za pośrednictwem radia lub telewizji (14%).

- **Częste niedostosowanie form informowania do odbiorców** (język, kanały komunikacyjne).
- **Dość rzadkie jest myślenie o trafności komunikatu i skuteczności jego dotarcia.**

ZASIĘGANIE OPINII

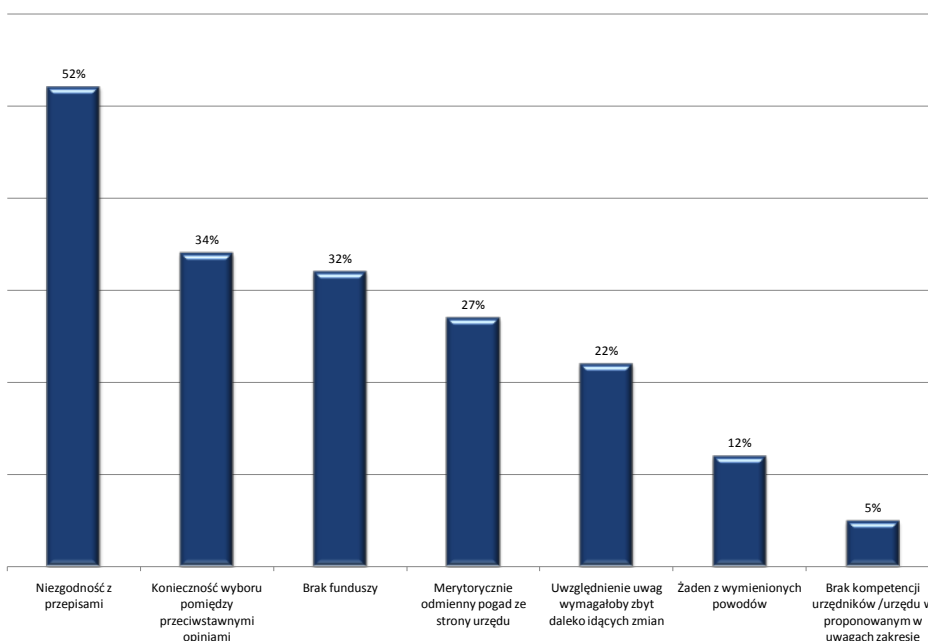
- **Dominują pasywne formy zasięganania opinii** (składanie wniosku w urzędzie (81%), drogą pocztową lub faksem (79%), zgłoszenie uwag ustnie urzędnikowi w godzinach pracy urzędu (65%), składanie wniosków drogą mailową (62%), indywidualne spotkania z zainteresowanymi (56%), spotkania, konferencje, warsztaty (52%), spotkania grup roboczych (51%), zgłoszenie uwag telefonicznie bezpośrednio do urzędnika (46%), zbieranie informacji w nieformalnych kontaktach (38%), zasięganie opinii przez stałe ciało konsultacyjne (25%), innowacyjne narzędzia konsultacyjne (24%), zgłoszenie uwag telefonicznie za pośrednictwem infolinii (13%).
- **Nie ma praktyki wykorzystania materiałów przybliżających uczestnikom konsultowane zagadnienie** (częste używanie żargonu lub terminologii technicznej), np. zagadnień/pytań do dyskusji, materiałów opisanych zrozumiałym, a nie czysto technicznym lub urzędniczym językiem.
- **Zwykle zbyt krótki czas na wyrażanie opinii i składanie wniosków** (w 25% przypadków nie trwa to dłużej niż dwa tygodnie).
- **Często niska jakość organizacji procesu zasięganania opinii** np.: spotkania konsultacyjne w niewłaściwym czasie lub miejscu, prowadzone bez planu, bez zastosowania podstawowych zasad moderowania.
- **Zróżnicowana ocena jakości składanych uwag** równie dużo opinii pozytywnych, jak i negatywnych

INFORMOWANIE ZWROTNE

- **Często brakuje jakiejkolwiek informacji zwrotnej (ok. 30% badanych urzędników twierdzi, że jej wcale nie udzieliło)** - uczestnicy odbierają to jako **instrumentalne i niepartnerskie traktowanie** ich przez urzędników.
- Informowanie o wynikach konsultacji społecznych, najczęściej **bez podania uzasadnienia przyjęcia bądź odrzucenia poszczególnych uwag (54%)**, z listą złożonych wniosków (39%); z listą i pełnym uzasadnieniem (33%).
- Jako powód braku informacji zwrotnej urzędnicy podają: brak obowiązku, brak potrzeby poinformowania uczestników o wynikach, przekonanie, że obywatele sami powinni interesować się kwestią, którą konsultowali.

WYKORZYSTANIE WYNIKÓW

- Wykorzystywanie wyników konsultacji społecznych i ich wpływu na ostatecznie podejmowaną decyzję jest bardzo różne w zależności od procesu czy jednostki administracyjnej. **Dominuje jednak dość niskie wykorzystanie wniosków** (25% - brak jakiegokolwiek wpływu na decyzję, 38% - wpływ na kwestie drugorzędne)
- **Urzędnicy tylko w umiarkowanym stopniu cenią wnioski składane przez obywateli, często są one odrzucane.**
- **Powody nieuwzględniania uwag:**



EWALUACJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- **Prowadzona dość rzadko** (50% - nigdy/rzadko, 12% - w połowie procesów, 12% - w ¾ procesów, 16%-zawsze)
- **Znikoma kontrola procesów konsultacyjnych ze strony instytucji państwowych**

NAKŁADY PONOSZONA NA PROWADZENIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- **Finansowe nakłady są żadne lub niewielkie** – 62% urzędów nie przeznaczają na nie żadnych środków lub nie więcej niż 1000 zł rocznie
- Zdaniem urzędników konsultacje społeczne **wymagają przede wszystkim nakładów kadrowych i czasowych**

PODSTAWOWE BARIERY PO STRONIE ORGANIZATORÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- ograniczenia budżetowe i czasowe, które przejawiają się w takich aspektach prowadzenia konsultacji jak czas urzędnika, którego obowiązki prowadzenia konsultacji społecznych są tylko zajęciami dodatkowymi, drugo lub trzecio rządowymi oraz sztywne przepisy prawa uniemożliwiające podejmowanie działań odbiegających od rutyny
- doświadczenie niskiego zaangażowania uczestników i potencjalnych uczestników w procesy konsultacji, które działają demotywująco na urzędników wykazujących się dobrą wolą i zaangażowaniem w animacji procesów partycypacyjnych powodując brakiem podejmowania pożądanych działań odnośnie konsultacji społecznych po godzinach.
- partykularne interesy uczestników konsultacji (grupy interesów zamiast troski o dobro publiczne), które przejawiają się w zawłaszczaniu procesów konsultacyjnych na tematach niezwiązanych z przedmiotem konsultacji społecznych.
- brak płaszczyzn komunikacyjnych, do nawiązywania kontaktu oraz budowania dialogu obywatelskiego pomiędzy urzędnikami a obywatelami.
- niewystarczająca praktyczna wiedza na temat prowadzenia konsultacji, która powoduje, że konsultacje brak płaszczyzn komunikacyjnych, do nawiązywania kontaktu oraz budowania dialogu obywatelskiego pomiędzy urzędnikami a obywatelami.
- brak wiedzy i kompetencji po stronie uczestników, które umożliwiałyby prowadzenia konsultacji i dyskusji na partnerskich zasadach z poszanowaniem wiedzy i doświadczeń partnerów. Zbyt mała wiedza uczestników o kompetencjach i sposobie funkcjonowania urzędów doprowadza spycha przedmiot konsultacji na dalszy tor i utrudnia dochodzenie do konsensusu.
- niejednolite stanowisko urzędu w sprawie konsultowanej sprawy. Dzieje się tak, kiedy wewnętrzny (urzędowy) proces konsultacji społecznych nie kończy się konsensusem podzielanym przez wyrzyskich aktorów. Urzędnicy nie podzielający zasadności efektów takich uzgodnień mają problemy w bronienu i tłumaczeniu ich partnerom społecznym.
- brak wiedzy o ekspertach i organizacjach zajmujących się konsultowaną kwestią (nie bardzo wiadomo kogo w szczególności warto zainteresować daną kwestią)

PODSTAWOWE BARIERY PO STRONIE UCZESTNIKÓW KONSULTACJI

- zbyt krótki okres trwania konsultacji, które nie pozwalają na zapoznanie się z przedmiotem konsultacji oraz przygotowaniem rzetelnego i podzielanego przez całą organizację uczestniczącą w konsultacjach stanowiska.
- brak wiary w to, że urzędnicy uznają zgłaszane opinie organizacji za wartościowe, co wpływa na frekwencję w uczestnictwie w konsultacjach społecznych, zniechęcając do zaangażowania potencjalnych uczestników.
- brak płaszczyzn komunikacyjnych, do nawiązywania kontaktu oraz budowania dialogu obywatelskiego pomiędzy urzędnikami a obywatelami.

- zapraszanie do konsultacji tych samych uczestników (wąski zakres adresatów), ograniczenie konsultacji do instytucji i brak troski o opinie poszczególnych osób, urzędnicy kierując się rzadko aktualizują adresy odbiorców konsultacji opierając się na znanych im osobach i organizacjach. Nie próbują aktywnie szukać i aktualizować wiedzy o potencjalnie zainteresowanych uczestnikach.
- prowadzenie konsultacji społecznych na zbyt późnym etapie procesu podejmowania decyzji czego efektem jest dość częste uniemożliwienie wykorzystania konsultacji społecznych do zmiany i poprawy jakości podejmowanej decyzji.
- obawy przed sankcjami za niepopularne opinie, które powodowane są brakiem zaufania do urzędników, że ich niepopularne opinie głoszone głównie przez przedstawicieli organizacji pozarządowych nie będą oddziaływać na inne obszary kontaktów organizacji z urzędnikami.
- brak konsultacji dotyczących spraw znajdujących się w sferze autentycznych zainteresowań obywateli, na ogół konsultacje dotyczą dokumentów poddanych obowiązkowymi konsultacjami społecznymi, których obywatele i organizacje nie rozumieją bądź leżą poza sferą ich zainteresowań.

DEFINICJA POJĘCIA I PROMOCJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- klarowne wyodrębnienie i promocja pojęcia konsultacji społecznych i partycypacji obywatelskiej (nowy termin ? / konsultacje publiczne ?)
- lepsze/jednoznaczne formalne zdefiniowanie konsultacji
- szeroka współpraca z mediami w zakresie edukacji obywatelskiej
- klarowne określenie organizacji pozarządowych jako odrębnego podmiotu konsultacji społecznych

REGULACJE – LEGISLACJA

- formalne (ustawowe) umocowanie wymogu i zasad prowadzenia konsultacji społecznych i szerzej partycypacji obywatelskiej
- umocowanie wymogów konsultacji w ustawach samorządowych
- konsolidacja / zmniejszenie liczby dokumentów o charakterze strategicznym (w szczególności w obszarze polityki społecznej) przygotowywanych na poziomie lokalnym i większa troska o ich jakość (w tym zakres konsultacji społecznych)

ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNE

- ustanowienie wewnątrz administracji publicznej na poziomie centralnym „gospodarza” wysiłków na rzecz promocji partycypacyjnych modeli rządzenia.
- zakorzenienie zagadnienia partycypacji obywatelskiej w ramach Strategii Sprawne Państwo i Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego
- promocja na poziomie samorządowym rozwiązań włączających poszczególnych obywateli lub ich nieformalnych grup w procesy decyzyjne
- stworzenie wewnątrz urzędów administracji centralnej i większych samorządów wyspecjalizowanych komórek odpowiedzialnych za wsparcie procesu konsultacji społecznych z wyodrębnionym budżetem
- prowadzenie „flagowych” konsultacji społecznych na poziomie krajowym
- uruchomienie systematycznych działań zmierzających do stworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie instytucji centralnych
- uruchomienie w domenie publicznej serwisu internetowego dedykowanego konsultacjom społecznym (*on-line*)
- monitoring i uporządkowanie kwestii różnego rodzaju ciał konsultacyjno-doradczych
- uruchomienie dedykowanego programu wsparcia dla lokalnych rad działalności pożytku publicznego

WZMOCNIENIE KOMPETENCJI ORGANIZATORÓW I UCZESTNIKÓW KONSULTACJI

- wprowadzenie zagadnień partycypacji obywatelskiej do programu kształcenie urzędników publicznych - komponent wskazujący na korzyści wynikające ze stosowania konsultacji społecznych i większego zaangażowania obywateli w sprawy publiczne
- przygotowanie ekspertów w dziedzinie partycypacji („korpusu partycypacji”)
- usprawnienie koordynacji działań w tym zakresie z programami finansowanymi ze środków Unii Europejskiej
- uruchomienie sieci „*centers of excellence*” w dziedzinie konsultacji społecznych dla administracji publicznej
- wzmocnienie pozarządowej infrastruktury wspierającej rozwój partycypacyjnych modeli rządzenia
- instytucjonalne wzmocnienie organizacji pozarządowych statutowo zajmujących się reprezentowaniem opinii trzeciego sektora

MONITORING, NADZÓR, STANDARDY

- ustalenie, która instytucja ostatecznie odpowiadać ma za rodzaj technicznego i merytorycznego nadzoru nad jakością procesów konsultacji
- reagowanie na przypadki prowadzenia konsultacji (pseudokonsultacji) organizowanych z wyraźnym naruszeniem zasad oraz przypadki zaniechania konsultacji
- wprowadzenie podstawowego standardu „emisji” dokumentów konsultacyjnych, m.in. wymóg formułowania pytań, wymóg udostępniania dodatkowych dokumentów, czytelne określenie czasu konsultacji (np. nie mniej niż 10 tygodni), zobowiązanie do udzielenia odpowiedzi, załączenie słownika objaśniającego żargon etc.

MONITORING – BADANIA

- prowadzenie szerokich i regularnych (np. co 2-3 lata) reprezentatywnych badań dedykowanych kwestii postaw obywatelskich
- uruchomienie regularnego (niskokosztowego) badania o charakterze inwentaryzacyjno-monitoringowym (np. w formie sprawozdania *on-line*)
- głębsze ilościowe badania terenowe dotyczące praktyk samorządów prowadzone w miarę potrzeb (w odstępach 3-4 letnich)
- badanie organizacji pozarządowych dotyczące konsultacji społecznych w wymiarze ogólnopolskim jako dodatkowy moduł w ramach regularnego badania Kondycja Sektora Pozarządowego
- badania lokalnych organizacji pozarządowych organizowane odrębnie na zlecenie samorządu
- lokalne badania mieszkańców prowadzone „gniazdowo” na zlecenie samorządu (forma audytu społecznego)
- prowadzenie badań ewaluacyjnych dedykowanych konkretnym procesom konsultacji
- przygotowanie podstawowego narzędzia („samoobsługowego”), które weryfikowałyby poprawność prowadzenia konsultacji

NAJWAŻNIEJSZE PRODUKTY BADANIA

- **Raport główny**
- **Raporty częściowe – załączniki**
 - Szczegółowy opis metodologii badania
 - Raporty z badania metodą *desk research* (ramy prawne, przeglądy praktyk zagranicznych, przegląd dotychczasowych badań, przegląd działań instytucji krajowych w dziedzinie partycypacji)
 - Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i obywatelami na szczeblu centralnym. Raport z badania ministerstw autorstwa Piotra Frączaka i Katarzyny Sadło
 - Raport częściowy z badania jakościowego IDEABLOG (Millward Brown SMG/KRC)
 - Raport częściowy z wynikami badania OMNIBUS (Millward Brown SMG/KRC)
 - Raport częściowy z wynikami badania „inwentarzowego” (Millward Brown SMG/KRC)
 - Raport częściowy z wynikami badania terenowego w urzędach administracji publicznej szczebla powiatowego i gminnego (Millward Brown SMG/KRC)
- Raport częściowy z wynikami badania organizacji pozarządowych (Millward Brown SMG/KRC)
- Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych na poziomie centralnym, powiatowym i gminnym. Raport autorstwa Artura Celińskiego z załączonymi opisami wybranych ciał.
- Opisy wybranych procesów konsultacyjnych na szczeblu lokalnym, regionalnym i ogólnopolskim. Studia przypadków
- Przegląd polskich i zagranicznych przykładów ciekawych procesów konsultacyjnych
- Syntetyczne raporty dotyczące poszczególnych dokumentów objętych badaniem
- Narzędzia badawcze, w tym kwestionariusz do badania inwentaryzacyjnego *on-line*
- Prototyp serwisu dedykowanego konsultacjom społecznym *on-line* www.mamzdanie.org.pl

Poszczególne raporty częściowe i inne produkty powstałe w ramach badania dostępne będą m.in. w portalu www.partycypacjaobywatelska.pl.

Niektóre wyniki badania inwentaryzacyjnego zobaczyć można także w serwisie www.mojapolis.pl.