

Katarzyna Starzyk

Kolejne z cyklu seminariów Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej poświęcone zostało tematyce konsultacji społecznych. Ta wciąż najpowszechniejsza forma partycypacji obywatelskiej bardzo często pojawia się w dyskusjach i rozmowach na temat współpracy władz z obywatelami. Jednak dużo rzadziej przygląda się jej z bliska i rozmawia na jej temat w gronie praktyków, pochodzących z bardzo różnych środowisk.

Takie spotkanie szczęśliwie udało się zorganizować w Stoczni 30 czerwca 2011 roku. Uczestniczyły w nim zarówno osoby reprezentujące różnorodne organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele lokalnych samorządów (silna grupa dzielnicowych koordynatorów konsultacji społecznych z Warszawy oraz urzędnicy z innych polskich miast).

Wśród zaproszonych przez nas ekspertów znaleźli się:

- Anna Petroff – Skiba z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy
- Agata Wierny z Biura Inicjatyw Lokalnych i Konsultacji Społecznych przy Urzędzie Miasta Częstochowa
- dr Paweł Kuczyński z Polskiego Towarzystwa Socjologicznego
- Krzysztof Ślebioda z Pracowni Zrównoważonego Rozwoju z Torunia

Spotkanie rozpoczęło się od wspólnej pracy uczestników, którzy w niewielkich grupach zastanawiali się nad najczęstszymi i najpoważniejszymi problemami związanymi z organizacją konsultacji społecznych. Zebrany materiał pozwolił stworzyć obszary problemowe, które stały się punktem wyjścia do szerszej dyskusji uczestników i ekspertów.

Wymienione przez uczestników problemy pogrupowano w kilka „klastrow”:

1. błędne rozumienie celu konsultacji, wynikające m.in. z braku wystarczającej wiedzy na temat organizacji i sensu prowadzenia tego typu procesów (zarówno wśród organizatorów, jak i uczestników),
2. brak dobrych praktyk polskich, które stanowiłyby pomoc przy projektowaniu kolejnych procesów,
3. problemy logistyczne:
  - brak jasnego podziału kompetencji/odpowiedzialności wewnątrz urzędu,
  - zły sposób prowadzenia konsultacji, brak moderatora lub jego niewystarczające przygotowanie,
  - niedogodność godzin spotkań,
  - brak środków finansowych na zorganizowanie i przeprowadzenie konsultacji,
4. fasadowość konsultacji
  - brak zaufania mieszkańców (wynikający np. z wcześniejszych negatywnych doświadczeń),
  - niechęć urzędników do dialogu, realizowanie konsultacji tylko gdy są one absolutnie konieczne (m.in. dlatego, że zabierają zbyt dużo czasu, są pracochłonne),
5. brak kultury partycypacyjnej – nieumiejętność rozmowy i autentycznego zaangażowania się w proces

- „awanturujący się mieszkańcy”,
  - niska kultura dialogu organizacji pozarządowych,
  - ludzie nie słuchają, nie przyjmują do wiadomości,
  - brak kompetencji po stronie urzędników (zwłaszcza decydentów),
6. „ciąg dalszy” konsultacji społecznych
- brak wpływu wyników konsultacji na decyzje władz,
  - brak informacji zwrotnej (co się stało z wypracowanymi postulatami),
  - brak możliwości wyegzekwowania słowności stron.

Tak stworzona „mapa barier” w organizacji i prowadzeniu konsultacji społecznych została skomentowana przez zaproszonych ekspertów. Wystąpienia zaproszonych gości były często przeplatane głosami pozostałych uczestników.

Agata Wierny podkreśliła, że bardzo ważna jest współpraca z sektorem pozarządowym (to zdarzyło się w przypadku Częstochowy: wspólnie zorganizowano wypracowanie regulaminu konsultacji). Zauważyła również, że bardzo dużo problemów wynika ze specyfiki pracy urzędniczej i realiów urzędu: dopasowanie „idealnego modelu” konsultacji do tej rzeczywistości jest niezwykle trudne. W takich przypadkach bardzo cenne jest szukanie pomocy w innych urzędach, które już takie problemy rozwiązały. Potem opowiedziała krótko o systemie inicjowania i organizowania konsultacji społecznych w swoim mieście. W Częstochowie komórki merytoryczne zgłaszają potrzebę konsultacji społecznych, ale to Biuro Konsultacji Społecznych w porozumieniu z naczelnikiem odpowiedniego wydziału odpowiada za dany proces konsultacyjny. Biuro ds. konsultacji jest odpowiedzialne za zaprojektowanie formy konsultacji, z kolei całość „wsadu” merytorycznego pochodzi od danej komórki urzędu miasta.

Następnie głos zabrał Krzysztof Ślebioda, który jako najważniejszy z jego perspektywy problem wskazał niezgodności celów między organizatorami a uczestnikami konsultacji.

Mieszkańcy chcą mieszkać w „lepszim mieście”, nie mają świadomości na temat procedur, realiów urzędniczych. Są przede wszystkim zainteresowani ostatecznym rezultatem, czyli miastem, w którym żyje się im lepiej. Z kolei urząd miejski postrzegał dotychczas konsultacje jako wymóg formalny, często wynikający z uczestnictwa w programach unijnych, nie doceniając ich prawdziwego znaczenia i sensu. Z drugiej strony, nawet gdy ten sens widzi i chce taki proces przeprowadzić, ograniczają go różne procedury i warunki konieczne do spełnienia. Dlatego właśnie trzeba partnersko tworzyć i uzgadniać wspólny cel działań konsultacyjnych, tak by był on jasny od samego początku.

Ponieważ w wypowiedzi Krzysztofa Ślebiody pojawiło się silne rozróżnienie pomiędzy urzędnikami a stroną społeczną (co nawiązywało do dotychczasowego doświadczenia z Torunia), w odpowiedzi pojawiły się głosy wskazujące na duże niebezpieczeństwo w takim dychotomicznym opisywaniu rzeczywistości, gdzie urzędnicy stoją naprzeciw mieszkańcom. To wzmacnia poczucie podziału i wzajemne negatywne nastawienie, co może jeszcze bardziej utrudniać rozpoczęcie przyszłego dialogu i skuteczne zrealizowanie konsultacji społecznych.

Dr Paweł Kuczyński w dyskusji o wzajemnych stereotypach wskazał jeszcze na trzecią – często pomijaną w takich rozważaniach – stronę, jaką są inwestorzy i wykonawcy prac w przypadkach konsultacji związanych z inwestycjami. Odgrywają oni bardzo istotną rolę, przede wszystkim dlatego, że wynik takich procesów jest silnie powiązany z ich partykularnymi interesami.

Kolejnym wystąpieniem była wypowiedź Anny Petroff – Skiby, która zdefiniowała dwa główne problemy związane z konsultacjami. Pierwszym z nich jest brak podstawowego „czynnika”, jakim jest dobra wola. Zarówno wśród organizatorów, jak i uczestników konsultacji. To ona sprawia, że strony są bardziej skłonne wejść w prawdziwy dialog i być bardziej wyrozumiałe wobec siebie nawzajem.

Drugą grupą problemów są te związane z organizacją samego procesu. Wynikają zarówno z braku wystarczającej wiedzy i kompetencji, przekonania o (pozornej!) łatwości przeprowadzenia konsultacji społecznych, jak również z różnych innych niezależnych czynników (np. nacisków politycznych, bierności mieszkańców).

Przy tej okazji, w dyskusji pojawił się wątek poświęcony roli mediów i możliwości ich wpływu na powodzenie (lub nie) całego przedsięwzięcia. Uczestnicy spotkania mieli bardzo różne doświadczenia: zarówno negatywne (np. w Warszawie, gdzie media nie były zainteresowane konsultacjami, bo ich temat był zbyt „miły”), ale i pozytywne (np. w Częstochowie, w której Biuro Konsultacji Społecznych ściśle współpracuje z mediami pomagającymi rozpromować organizowane procesy). Ostatecznie uczestnicy doszli do wspólnej konkluzji, że rola jaką media mogą pełnić przy organizowaniu procesów jest nie do przecenienia, a ich życzliwość może być bardzo pomocna. Z drugiej strony, zdarza się czasami, że ich zainteresowanie i stroniczne pisanie o konsultacjach może przyczynić się np. do zaostrzenia sytuacji konfliktowej związanej z przedmiotem konsultacji.

Jako ostatni wśród paneliistów, głos zabrał dr Paweł Kuczyński, który w swojej wypowiedzi zaprezentował zupełnie inne spojrzenie na konsultacje społeczne, traktując je jako usługę. Taka perspektywa zakłada istnienie klientów, którzy chcą za nią zapłacić oraz profesjonalnego środowiska ludzi, którzy tę usługę mogą zaoferować. Według dr Kuczyńskiego, taki stan rzeczy jeszcze w Polsce nie istnieje. Większość osób zajmujących się konsultacjami społecznymi, stając się coraz bardziej kompetentnymi, wciąż pozostaje na stanowiskach urzędniczych i nie porzuca ich, by stać się niezależnymi profesjonalistami oferującymi „usługę konsultacji społecznych”. Wynika to przede wszystkim z braku „klienta”, który byłby skłonny za taką usługę zapłacić. Z tej perspektywy można stwierdzić, że „środowisko” specjalistów w obszarze konsultacji społecznych jest na bardzo wczesnym etapie rozwoju.

Po serii wypowiedzi ekspertów pojawiło się pytanie o „wzór”, sposób współpracy pomiędzy stroną samorządową, do której należy inicjatywa konsultacji społecznych, a stroną społeczną (np. organizacjami pozarządowymi). Partnerzy społeczni mogą przecież występować nie tylko jako uczestnicy konsultacji, ale również jako współorganizatorzy procesu (służący np. bazą kontaktów pomocną przy rekrutacji uczestników) lub doradcy.

Jednym z przykładów były doświadczenia toruńskie zaprezentowane przez Krzysztofa Ślebiodę. Samorząd zaprosił jego organizację do partnerstwa przy projektowaniu i przeprowadzeniu konsultacji społecznych związanych z przygotowaniem projektu rewitalizacji zabytkowego parku w jednej z dzielnic. Stało się to przede wszystkim ze względu na pozytywne doświadczenia Pracowni Zrównoważonego Rozwoju w organizacji innego procesu partycypacyjnego związanego z planowaniem przestrzeni parkowej.

Anna Petroff – Skiba wskazała jednak na inny, bardziej problematyczny, aspekt współpracy samorządów z organizacjami społecznymi. Choć są one istotnym partnerem w prowadzeniu konsultacji społecznych, nie zawsze powinny pełnić rolę wiodącą, czy moderatorską – zwłaszcza, gdy

są osobiście zaangażowane w temat konsultacji. Taka sytuacja sprawia, że proces może wydawać się stroniczy. Podejmując decyzję o zaangażowaniu organizacji społecznej w proces przygotowywania i przeprowadzania konsultacji, trzeba zawsze mieć na uwadze także ten aspekt.

Agata Wierny z Częstochowy podkreśliła z kolei użyteczność i pomocność regulaminu konsultacji społecznych, który tworzy ogólne granice i stanowi punkt odniesienia we wszystkich trudnych i niejasnych sytuacjach, także tych wynikających ze współpracy z organizacjami pozarządowymi.

### **Od czego należy zacząć proces konsultacyjny?**

Z wypowiedzi ekspertów, przeplatanych dyskusją i głosami z Sali, stworzono listę (oczywiście niepełną) wskazówek, na co szczególnie trzeba zwracać uwagę przy projektowaniu procesów konsultacyjnych i od czego należy je zacząć:

- przemyślenie sensu i celu konsultacji społecznych (np. czy dana inwestycja naprawdę jest konieczna),
- konsultacje z ekspertami merytorycznymi odnośnie tematu konsultacji społecznych (między innymi, co jest możliwe do zrobienia, pomoc w określeniu warunków brzegowych),
- rzetelna diagnoza przedkonsultacyjna,
- usystematyzowany plan działań i rozpiska budżetu,
- przemyślana i kompleksowa rekrutacja uczestników (upewnienie się, że kluczowi aktorzy biorą udział w procesie) – może być tutaj pomocna rekomendacje lokalnych liderów opinii,
- z perspektywy zarządzania zmianą: znalezienia „właściciela procesu”, który przede wszystkim ma interes związany z przedmiotem konsultacji,
- przygotowanie procesu – np. poprzez zaktywizowanie mieszkańców, wstępnymi „małymi krokami” (pokazaniem, że można i że zaangażowanie daje efekt).

Kolejna część spotkania przybrała formę warsztatową, w trakcie której uczestnicy podzieleni na dwie grupy niezależnie pracowali nad bardziej praktycznymi aspektami konsultacji społecznych.

Pierwsza grupa, prowadzona przez Agatę Wierny, zajęła się zaprojektowaniem procesu konsultacji (z którym częstochowskie Biuro będzie musiało się niebawem zmierzyć) dotyczącego prohibicji funkcjonującej w jednej z dzielnic miasta. Prace tej grupy opisane są w oddzielnym podsumowaniu.

Pozostali uczestnicy wzięli udział w dyskusji prowadzonej przez Krzysztofa Ślebiędę poświęconej głównie projektowi zrealizowanemu przez PZR, czyli Partycypatorowi Toruńskiemu. Projekt ten dotyczył stworzenia wytycznych do planu zagospodarowania jednego z większych parków w Toruniu. Całość procesu była o tyle skomplikowana, że obejmowała swoim zasięgiem wszystkich mieszkańców miasta (a tym samym proces aktywizacji, rekrutacji i zorganizowania spotkań był dosyć złożony). W trakcie półtora godzinnej rozmowy uczestnicy dyskutowali o różnych aspektach związanych z omawianym projektem, a także innych kwestiach.