



Oktawiusz Chrzanowski
Ewa Rościszewska

Konsultacje okiełznane

FISE»

Oktawiusz Chrzanowski
Ewa Rościszewska

Konsultacje okiełznane

FISE>

SPIS TREŚCI

WSTĘP 4

KONSULTACJE SPOŁECZNE 6

SIEDEM ZASAD KONSULTACJI I KANON LOKALNYCH KONSULTACJI
SPOŁECZNYCH - CZYLI WSTĘP DO WSZYSTKIEGO 10

PRAWO 12

REGULAMIN 16

REGULAMINY W PRAKTYCE 20

PROCEDURA 26

PLANOWANIE 30

DIALOG VS PLEBISCYT 36

JĘZYK 40

CZAS 44

ZAKRES NEGOCJOWALNY 48

POSTULAT 50

NARZĘDZIA KONSULTACJI 52

NA ULICY 54

INFORMOWANIE 56

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE 62

Dlaczego warto angażować się w konsultacje społeczne? 65

Z perspektywy strony społecznej – miejsce organizacji pozarządowych
w konsultacjach społecznych 71

SŁOWNIK TRUDNYCH WYRAZÓW 76

WSTĘP

O konsultacjach pisze się coraz więcej, a poza literaturą przedmiotu jest także sporo różnych projektów ukierunkowanych na to zagadnienie. Nie mamy ambicji z nimi konkurować, ale chcemy w tej publikacji spojrzeć na konsultacje przekrojowo, wybierając najbardziej według nas istotne obecnie zagadnienia. Ten wybór podyktowany jest doświadczeniem zdobytym podczas prowadzenia projektu „Konsultacje z zasadami”, w ramach którego partycypacyjnie z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i urzędnikami z siedmiu miast w Polsce pracowaliśmy nad regułami konsultacji. Pracę wieńczyły regulaminy konsultacji oraz dodatkowo szczegółowe procedury.

Konsultacje okiełznane kierujemy do samorządowców (zarówno urzędników, jak i lokalnych władz), organizacji pozarządowych oraz aktywnych obywateli – wszystkich tych, którzy chcą albo powinni tworzyć zasady i klimat sprzyjające rozwojowi dialogu obywatelskiego w społecznościach lokalnych. Ponieważ gospodarzem konsultacji społecznych z założenia jest lokalna władza, jej przedstawicielom powinno leżeć na sercu wypracowanie takich zasad, zapisanych w regulaminach i procedurach oraz upowszechnionych wśród mieszkańców, które będą służyć wzajemnemu poszanowaniu i budowaniu zaufania. Z drugiej strony, od aktywności organizacji pozarządowych oraz tego, w jaki sposób będą rozumieć własną rolę w konsultacjach, zależy często, czy konsultacje w ogóle mają sens. Stąd w głównej części publikacji w kilku miejscach zwracamy szczególną uwagę na miejsce organizacji pozarządowych w konsultacjach, a w „Narzędziowniku” znajduje się lista kontrolna inicjowania i udziału w konsultacjach przeznaczona dla NGO właśnie.

NA NINIEJSZĄ PUBLIKACJĘ SKŁADAJĄ SIĘ NASTĘPUJĄCE CZĘŚCI:

„Konsultacje okiełznane” – omówienie wybranych przez nas aspektów konsultacji społecznych na podstawie doświadczeń w projekcie „Konsultacje z zasadami”, „Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych” – podstawowe wytyczne dotyczące zasad konsultacji społecznych w prawie lokalnym i praktyce konsultacji, „Regulaminy i procedury” – wybór przykładowych rozwiązań z kilku miast, w tym tych opracowanych partycypacyjnie w „Konsultacjach z zasadami”, „Narzędziownik” – czyli m.in. listy kontrolne dla uczestników i organizatorów konsultacji oraz wykaz narzędzi, którymi można posłużyć się, planując i prowadząc procesy konsultacyjne.

Na końcu *Konsultacji okiełznanych* dodajemy również słownik trudnych wyrazów, zauważyliśmy bowiem podczas warsztatów, że niektóre słowa budzą opór, potrzebę dodatkowego wyjaśnienia. A ponieważ konsultacje to dialog, a dialog to wzajemne zrozumienie, zależy nam na prostocie języka, który to zrozumienie jak najbardziej ułatwi.

Przed lekturą zachęcamy do obejrzenia krótkiego filmu dokumentalnego „Nic o nas bez nas” (www.vimeo.com/51140102), który towarzyszył nam w trakcie warsztatów prowadzonych podczas realizacji projektu. Film opowiada historię udanych konsultacji w Olsztynie i doskonale wprowadza w klimat wyzwań i trudności związanych z partycypacją i konsultacjami społecznymi.

Ewa Rościszewska, Oktawiusz Chrzanowski
Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE>

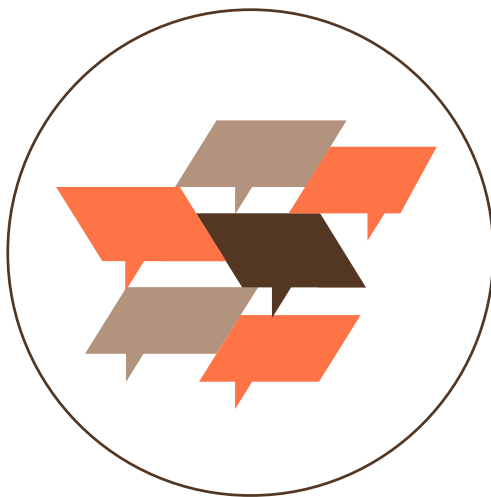
SŁOWO O PROJEKCIE „KONSULTACJE Z ZASADAMI”

„Konsultacje z zasadami” to projekt systemowy realizowany przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych i Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z funduszy EOG. Jego celem jest wzmocnienie pozycji organizacji pozarządowych w procesach konsultacji polityk publicznych na szczeblu lokalnym i centralnym poprzez praktyczne wsparcie administracji publicznej i organizacji pozarządowych we wspólnym wypracowywaniu i wdrażaniu czytelnych reguł prowadzenia konsultacji.

Podzieliliśmy działania w ramach „Konsultacji z zasadami” na cztery główne komponenty zogniskowane wokół zagadnienia „zasad konsultacji”.



Więcej informacji na temat projektu znajduje się na stronie www.konsultacjezzasadami.pl.



KONSULTACJE SPOŁECZNE

Istnieją liczne definicje konsultacji społecznych. Czasem większy nacisk kładziony jest na przedmiot konsultacji, czasem na arbitralność ostatecznej decyzji, czasem na autentyczny udział obywateli. Grupa robocza pracująca nad „Kanonem lokalnych konsultacji społecznych”¹ określiła je w ten sposób:

Konsultacje społeczne to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych.

W jednym z regulaminów dołączonych do tej publikacji znalazła się zaś taka definicja:

„Konsultacje społeczne, zwane dalej konsultacjami, to otwarty proces dialogu władzy samorządowej z mieszkańcami, który przeprowadza się w celu:

- 1) zapewnienia mieszkańcom uczestnictwa w procesie podejmowania rozstrzygnięć bezpośrednio wpływających na sposób lub/i jakość ich życia,

- 2) zasięgnięcia opinii i propozycji mieszkańców dla podjęcia optymalnej decyzji w określonej sprawie,
- 3) aktywizacji środowisk lokalnych oraz kształtowania poczucia odpowiedzialności wśród wszystkich mieszkańców za funkcjonowanie Gminy”.

Podczas pracy nad zasadami i regułami konsultacji bardzo istotne jest zastanowienie się nad tym, czym dla nas są konsultacje, co według nas leży u podstaw tego procesu i na co chcemy położyć nacisk.

Stosunkowo niedawno pojawiły się rozróżnienia określające konkretne rodzaje konsultacji. Są to:

- ➔ **konsultacje publiczne**, używane głównie przez administrację centralną w obszarze legislacji: „Pojęcie konsultacji publicznych odnosi się wyłącznie do prac nad projektami dokumentów rządowych (ustaw, rozporządzeń, założeń do ustawy, strategii, programów, stanowisk rządu do poselskich projektów ustaw)”².

¹ Kanon... stanowi część niniejszej publikacji, w wersji elektronicznej można się z nim zapoznać na stronie: www.kanonkonsultacji.pl.

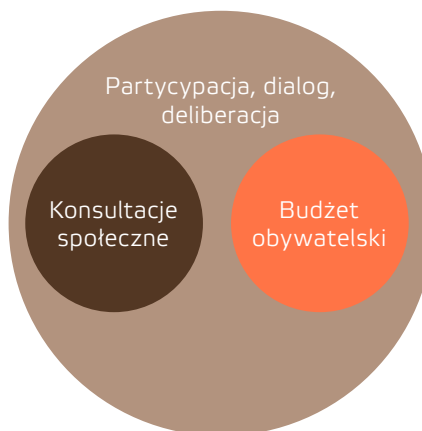
² Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjęte 5 maja 2015 r. przez Radę Ministrów, www.rcl.gov.pl/book/?q=node/540.

➔ **prekonsultacje:** „Przed wpisaniem projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów mogą zostać przeprowadzone tzw. prekonsultacje, tj. zgodnie z przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów konsultacje, które mogą być przeprowadzane przed opracowaniem projektu. Stanowią one odrębną od konsultacji publicznych kategorię konsultacji”³.

KONSULTACJE JAKO ELEMENT DIALOGU

Często rozmawiamy o konsultacjach społecznych jako osobnym zjawisku, wyabstrahowanym z całego kontekstu lokalnego. Wiele osób chciałoby prostego przepisu na sukces, jak w kuchni: weź szklanę tego, szklanę tamtego, masz gotowe ciasto. Tymczasem nie można oderwać konsultacji od tego, jak wygląda kultura dialogu władzy z obywatelami; konsultacje są tylko jednym z przejawów partycypacji publicznej. Podobnie zresztą rzecz ma się z budżetem obywatelskim. Wiele samorządów dało się uwieść modzie

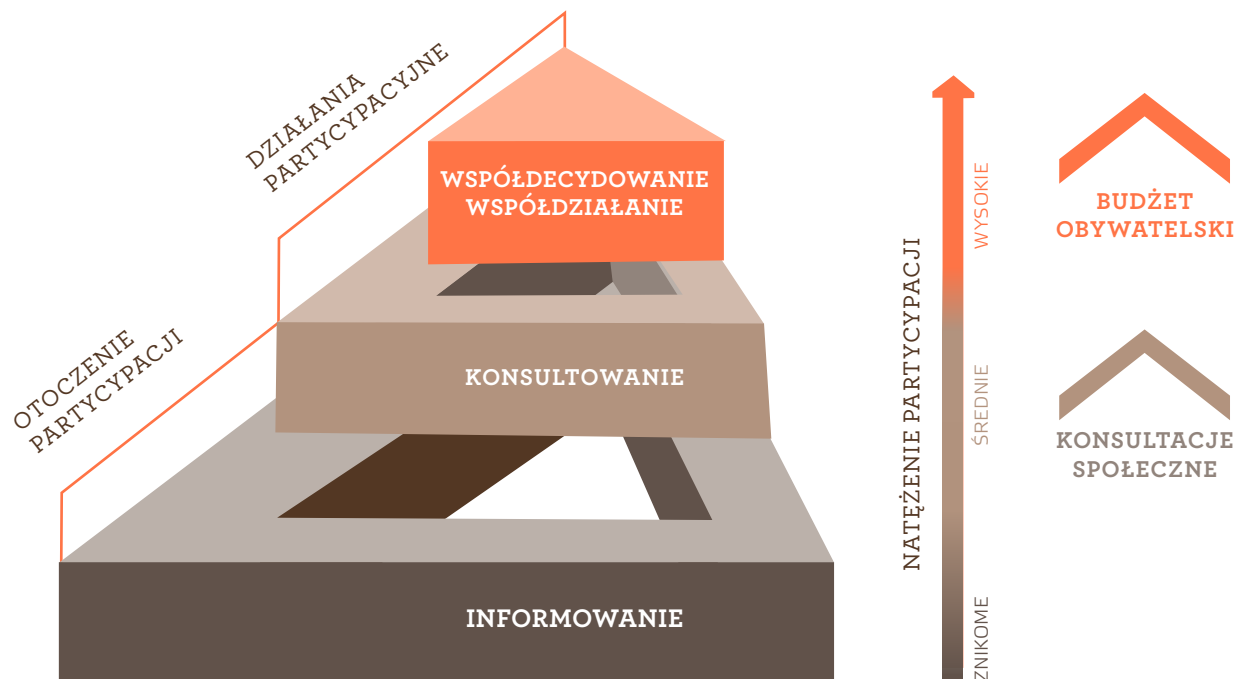
i dopiero w trakcie realizacji okazywało się, że bez zagwarantowania przestrzeni do rozmowy, deliberacji, zastosowania zasad prawdziwej partycypacji powstają dziwne twory budżetopodobne, w których trudno o jakąkolwiek **wymianę opinii**. Miejsce zarówno konsultacji, jak i budżetów partycypacyjnych można zobrazować w taki sposób:

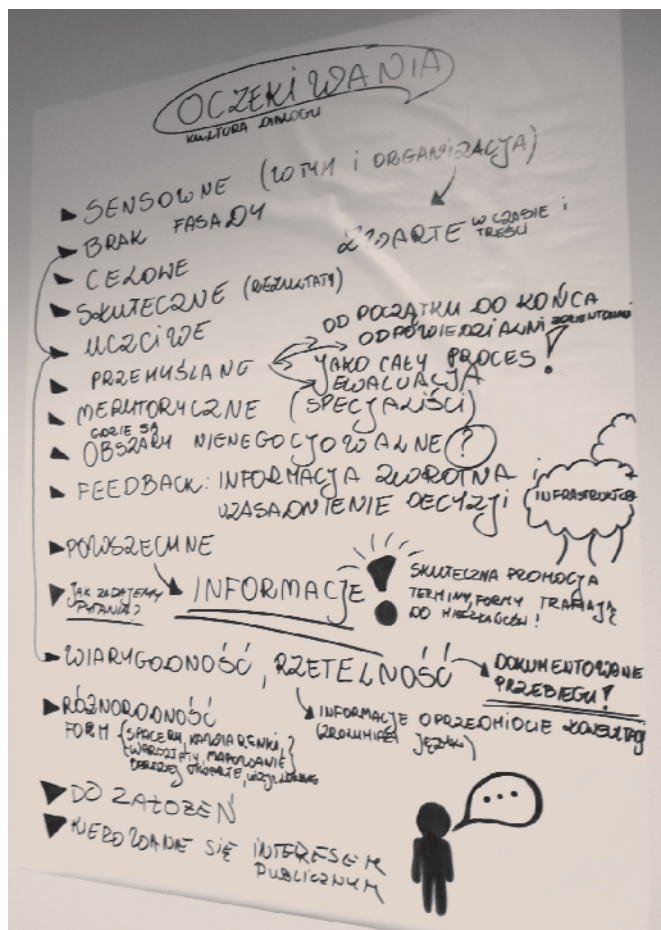


A odwołując się do drabiny partycypacji⁴, można by je umiejscowić tak:

³ Ibidem.

⁴ www.partycypacja.fise.org.pl/x/638157.





Tak więc konsultacje są tylko jednym z elementów dialogu. W przypadku wspólnej pracy nad regulaminem konsultacji niezbędne jest uświadomienie uczestnikom, że rozmowa nie dotyczy ustalenia zasad całego obszaru dialogu urzędu z mieszkańcami, tylko pewnego jego wycinka. Podczas naszych warsztatów niektórym mieszkańcom trudno było zaakceptować pewne ograniczenia prawne, które mogły uniemożliwiać lub „unieważniać” głos mieszkańców, począwszy od możliwości odrzucenia inicjatywy konsultacyjnej przez władze, na niewiążącym charakterze efektów konsultacji skończywszy.

Z tym, że konsultacje muszą być, to się chyba wszyscy zgadzamy. Natomiast, jaka ma być forma konsultacji? Z mojego punktu widzenia jest to etap wtórny, bo na początku musi być przyzwolenie od władarzy miasta i od urzędników, że konsultacje w ogóle mają się odbyć. (...) Czy to będzie konsultacja robiona przy pomocy Urzędu Miasta, czy jednostek pomocniczych, czy fundacji i stowarzyszeń, to jest rzecz wtórna. Musi być określony jasny mechanizm, jakie są kryteria i kiedy mają być konsultacje⁵.

Nie można oderwać konsultacji
od tego, jak wygląda kultura
dialogu władzy
z obywatelami

⁵ Wypowiedź mieszkańca Lublina – uczestnika cyklu spotkań „Konsultacje z zasadami”.

KONSULTACJE JAKO PROCES DOTYCZĄCY WIEDZY

Przedmiotem procesu konsultacji jest szeroko rozumiana wiedza – zarówno w sensie pewnych informacji, wiadomości, jak i „miękkich” doświadczeń dostarczanych przez mieszkańców, które często nie są lub są tylko częściowo i intuicyjnie dostępne dla urzędników, a które pozwalają podjąć decyzje o bardziej solidnych podstawach, mocniejszej legitymizacji i po prostu bardziej odpowiednim charakterze w stosunku do rozważanego problemu. Jednocześnie, dla mieszkańców może to być okazja do

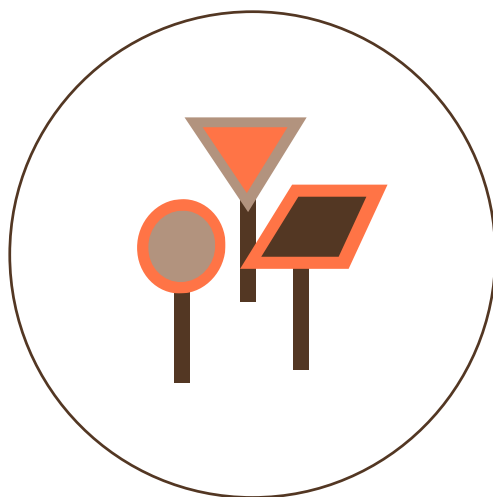
zapoznania się z wiedzą o charakterze eksperckim, zwykle mało dostępną lub mało zrozumiałą. Ponadto, obydwie strony w procesie uczą się swoich stylów komunikacji, sposobów organizowania, ram możliwości i ograniczeń (prawnych, światopoglądowych, interpretacyjnych), a także wspólnego prowadzenia procesu konsultacji, stają się wyspecjalizowane (coraz lepiej poznają swoje style, ramy, itd.). Ważnym efektem konsultacji – oczywiście oprócz sumy uwag, które będą bardziej lub mniej wykorzystane przy podejmowaniu decyzji – jest uczenie się na tych wszystkich obszarach.

NGO

Uczestnictwu organizacji pozarządowych w konsultacjach poświęcamy osobny rozdział („Organizacje pozarządowe”). W tym miejscu chcemy zaapelować z jednej strony o zainteresowanie się tym, jak wygląda dialog w waszej społeczności, jakie konsultacje planuje urząd, czy jest regulamin itd., z drugiej o przemyślenie swojej roli w konkretnym procesie i zastanowienie się, na jakim efekcie nam zależy, z trzeciej o zmierzenie swoich sił, z czwartej o przygotowanie się do uczestnictwa (zdobycie wiedzy, zapoznanie się z materiałami), z piątej o niewyłączanie się z procesu przed jego końcem, z szóstej... Piszemy o tym na kolejnych stronach tej publikacji, mając jednocześnie świadomość, że nie wyczerpiemy tematu, że zarówno lokalne uwarunkowania, jak i specyfika działania poszczególnych NGO zmieniają priorytety na tej liście. Prosimy traktować je więc bardziej jako inspirację niż wytyczne.

Warto też walczyć o udział niezrzeszonych mieszkańców w konsultacjach. Chodzi o uniknięcie takiej sytuacji, o której mówiła przedstawicielka grupy urzędników podczas warsztatów organizowanych w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”: „Miasto nie ma jednego schematu konsultacji, jest tylko taki z organizacjami i on jest nadużywany. Bo ja jak musiałam coś skonsultować i nie wiedziałam jak, to skonsultowałam z organizacjami”. A to właśnie szczególnie organizacje powinny o dbać o szeroki odzew społeczny w konsultacjach, bo jak wynika z badań, zaledwie trzy procent ludzi (z próby 1005) uważa, że organizacje reprezentują ich interesy⁶.

⁶ Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Millward Brown SMG/KRC na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych (BEKS)*, Warszawa, 2011, www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf.



SIEDEM ZASAD KONSULTACJI I KANON LOKALNYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

– CZYLI WSTĘP DO WSZYSTKIEGO

SIEDEM ZASAD KONSULTACJI

Dokument ten przygotowała w czerwcu 2012 roku grupa ekspertów rządowych i pozarządowych zaproszonych do współpracy przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji niedługo po tym, jak przez Polskę przetoczyła się poważna dyskusja określana jako spór o ACTA, który ujawnił wady dotychczasowego modelu konsultacji.

„Siedem zasad...” to zbiór rekomendacji dotyczących konsultacji społecznych. Jego nowatorstwo polega na tym, że prostym językiem opisuje najważniejsze reguły konsultacji i praktyczne wskazówki ich stosowania. Pojawiają się tam hasła dotychczas niespotykane w urzędowej nomenklaturze, a także – przede wszystkim – w sposobie myślenia urzędników. Bo czy np. zasadę pierwszą (● **DOBRA WIARA**. Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają siebie nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji) da się jakoś

przełożyć na język oficjalny i zamknąć w przepisach, zarządzeniach, uchwałach? Ta zasada nie bez przyczyny jest na pierwszym miejscu, od pozytywnego nastawienia zależy bowiem sukces i poczucie sensu wszystkich uczestników po wszystkich stronach dialogu. Z drugiej jednak strony urząd przecież działa w oparciu o przepisy.

I właśnie dzięki temu niekonwencjonalnemu językowi, wartościom, które przywołuje, odkurza i stawia na piedestale, „Siedem zasad konsultacji” zaczęło rewolucję w urzędach. Wyzwaniem stojącym przed administracją, zarówno centralną, jak i lokalną, jest po pierwsze przyjęcie zasad za swoje (co wymaga dyskusji nad każdą zasadą), po drugie przełożenie tych zasad na konkretne zarządzenia, procedury, uchwały.

Na poziomie centralnym ten proces już trwa. Obecnie Ministerstwo Gospodarki, zgodnie z programem „Lepsze Regulacje 2015”, przyjętym przez Radę Ministrów 22 stycznia

2013 roku, zintegrowało różne dokumenty: „Wytyczne do oceny skutków regulacji (OSR)” z 2006 roku, „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” z 2009 roku oraz „Siedem zasad konsultacji” z 2012 roku, tworząc **Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu i konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego**, które zostały przyjęte w dniu 5 maja 2015 roku przez Radę Ministrów i włączone do Regulaminu Rady Ministrów. Pełna treść „Siedmiu zasad...” w wersji elektronicznej dostępna jest tu: www.mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf.

KANON LOKALNYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Na jesieni 2013 roku, w ramach projektu „Decydujmy razem”, podjęliśmy się zorganizowania partycypacyjnej pracy nad kanonem konsultacji lokalnych. Impulsem było **Siedem zasad konsultacji**. Chodziło o to, by wspólnie z przedstawicielami różnych środowisk, korzystając z ich wiedzy i doświadczeń, stworzyć reguły dotyczące konsultacji społecznych przeprowadzanych w lokalnych samorządach. Powstała około 20-osobowa grupa robocza, która podjęła się próby określenia podstawowych standardów, wskazania kluczowych zasad.

„Kanon...” nie ma charakteru podręcznika, jest raczej drogowskazem i próbą przekazania pewnej wizji pracy wewnątrz wspólnot lokalnych. Pokazuje konsultacje społeczne jako naturalną i logiczną formę dialogu, który – odpowiednio prowadzony – niesie zrozumiałe i odczuwalne korzyści. Istotne części „Kanonu...” stanowią załączniki: „Regulamin konsultacji społecznych – wytyczne i rekomendacje” oraz „Konsultacje społeczne krok po kroku – próba opisu przebiegu procesu konsultacji”.

Od tego wziął swój początek projekt „Konsultacje z zasadami”. Zależało nam na postawieniu następnego kroku na drodze od

teorii do praktyki: stworzeniu uregulowań formalnych, które absorbowałyby idee i wartości „Siedmiu zasad...” oraz „Kanonu...” zarówno na szczeblu centralnym, rządowym, jak i lokalnym, samorządowym.

W ramach lokalnego komponentu projektu w kilku miastach moderowaliśmy wspólną pracę mieszkańców i urzędników nad stworzeniem formalnych dokumentów (regulaminów i procedur) dotyczących zasad konsultacji społecznych. Powstały nowe lub uaktualnione regulaminy konsultacji, część weszła w życie, niektóre czekają na zatwierdzenie, inne poddawane są konsultacjom. Rezultaty projektu, ale też sposób dochodzenia do nich staramy się zawrzeć w niniejszej publikacji.



„Siedem zasad konsultacji”
zaczęło rewolucję
w urzędach



⁷ Można o tym przeczytać m.in. na stronie www.poradnik.ngo.pl/konsultacje i w publikacji: A. Maszkowska, M. Wenclik, *Przepis na udane konsultacje społeczne*, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok, 2014, www.soclab.org.pl/wp-content/uploads/2015/02/Publikacja-Przepis-na-udane-konsultacje_web.pdf.

⁸ Wypowiedź wiceministra gospodarki, Mariusza Hądyja podczas spotkania na temat *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych*, zorganizowanego przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 22 września 2015 r., www.konsultacjecz zasadami.pl.

Nie będziemy tu pisać o tym, jakie przepisy są podstawą do przeprowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie. Opublikowano (i/lub zamieszczono w internecie) już sporo informacji na ten temat⁷. Dość powiedzieć, że obowiązek przeprowadzenia konsultacji został zapisany w niektórych ustawach. Prawo nie ogranicza jednak możliwości organizowania konsultacji, a tylko określa sytuacje, w których są one niezbędne. Nie warto jednak na tym minimum poprzestać. Co bardziej świadome władze, czy to z własnej inicjatywy, czy na skutek presji mieszkańców, aktywistów, organizacji pozarządowych, opracowują szczegółowe zasady, tryb, reguły konsultacji, uchwalając regulaminy. I zaczyna być tak jak z partycypacją, czyli udziałem obywateli w tworzeniu polityk publicznych – od jakiegoś czasu pytanie „**Czy** partycypować?” zaczyna być wypierane przez pytanie „**Jak** partycypować?”. Podobnie z regulaminami konsultacji – zamiast zastanawiać się nad celowością ich

tworzenia, coraz więcej samorządów chce wiedzieć, jak się do tego zabrać.

*Dobrego prawa nie będzie bez dobrego systemu jego tworzenia*⁸

Żeby stworzyć dobry regulamin konsultacji, niezbędna jest wspólna praca przedstawicieli wszystkich stron, których będzie on dotyczyć. W tym rozdziale chcemy zająć się zagadnieniami związanymi z tworzeniem prawa regulującego konsultacje społeczne. Jak wiadomo, diabeł tkwi w szczegółach. Praca warsztatowa z mieszkańcami i urzędnikami w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” wyłoniła kilka kwestii prawnych, które rodziły dyskusje:

1. WYNIK KONSULTACJI NIE JEST WIĄŻĄCY DLA WŁADZ

Niektórym uczestnikom (w tym przypadku: mieszkańcom) trudno było to zaakceptować. „Jak to? W takim razie po co się

w ogóle angażować? A nie można gdzieś zapisać, że władze **muszą** podjąć decyzję zgodną z wynikami konsultacji?”. Dla sceptyków był to kolejny dowód – w dodatku podany czarno na białym – na to, że „oni” i tak zrobią swoje. Głos urzędnika: „Za każdym razem, gdy się odbywają konsultacje, jest podnoszony argument: po co w ogóle iść na te konsultacje, bo to jest i tak już z góry ustalone”.

Powyższe głosy tym bardziej pokazują konieczność zamieszczenia takiego zapisu w regulaminie i uświadomienia mieszkańcom, czym konsultacje **nie są** i kto ponosi odpowiedzialność za ostateczne decyzje. I dobrze jest, jeśli rozmowa na ten temat odbędzie się podczas wspólnej pracy nad regulaminem, a nie np. pod koniec konsultacji.

2. NIE MOŻNA OGRANICZAĆ DOSTĘPU MIESZKAŃCOM

Mimo że czasami temat dotyczy wąskiej grupy obywateli, zaproszenie do konsultowania powinno być skierowane do wszystkich. Nie oznacza to, że nie można zapraszać jakiejś grupy w szczególności, jednak nie należy się ograniczyć tylko do niej. Poniżej fragment wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA):

„Niedopuszczalne jest doprecyzowanie postanowieniami uchwały rady miasta kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w konsultacjach, stanowi to rażące naruszenie prawa tj. art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym jest zawarta delegacja do określenia przez radę miast do określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, a nie mieści się ustalanie kategorii podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach”⁹.

W niektórych regulaminach pojawia się zapis o „zasięgu” konsultacji:

„Konsultacje, w zależności od ich przedmiotu, mogą mieć zasięg:

- 1) miejski,
- 2) dzielnicowy lub lokalny – dotyczący mieszkańców z określonego terenu Miasta,
- 3) środowiskowy – dotyczący mieszkańców reprezentujących określone środowiska społeczne, zawodowe, branżowe”.

Nie bardzo wiadomo, czym w praktyce ten zapis skutkuje i jaki autorzy mieli cel, gdy go formułowali. Czy odnosi się on do kwestii zapraszania i informowania tylko określonej grupy osób? W takim razie jest to niezgodne z **zasadą Powszechności**. (Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd). Udział w konsultacjach społecznych z założenia nie może być reglamentowany. Dotyczy to także zasięgu „środowiskowego”. Kto decyduje, kogo dana kwestia dotyczy, a kogo nie? Informacje o konsultacjach powinny być adresowane do wszystkich mieszkańców, zamieszczone np. na platformie internetowej urzędu, a oprócz tego szczególne zaproszenia można kierować do grup, które – jak się wydaje – powinny być konkretną sprawą bardziej zainteresowane.

Dobrego prawa nie będzie
bez dobrego systemu
jego tworzenia

⁹ www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-go-345-14/prawo_miejscowe/2786105/5.html



3. DEFINICJA MIESZKAŃCA

Część istniejących regulaminów dopuszcza przeprowadzenie konsultacji na wniosek mieszkańców. Warto doprecyzować, kogo nazywamy mieszkańcem i w jaki sposób tę przynależność do społeczności ma on udokumentować. Trzeba przy tym pamiętać, że definiując mieszkańca jako osobę zameldowaną albo mieszkającą na terenie miasta, wykluczamy z konsultacji wszystkich tych, którzy mimo braku meldunku czują się związani z miastem, bo np. w nim pracują, w nim spędzają większość swojego czasu. Osobnymi kwestiami, zwykle równie gorąco dyskutowanymi, jest minimalna liczba wnioskodawców i to, czy mają oni wpisywać swój pesel oraz od jakiego wieku urząd traktuje ich pełnoprawnie.

¹⁰ M. Kasprzyk, D. Kupper, M. Kiejzik-Głowińska, H. Machińska, M. Pchalek, A. Roggenbuck, D. Serwecińska, M. Strumińska, K. Trojanowska, M. Wiśniewska (red.), *Raport. Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne*, WWF Polska, Warszawa, 2007.

¹¹ M. Konieczny, *Bariery udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach – raport z badania jakościowego*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, FISE, 2014, www.konsultacjezasadami.pl.

4. WAŻNOŚĆ/NIEWAŻNOŚĆ KONSULTACJI

Kolejne pytanie, rodzące dyskusję, to od jakiej liczby uczestników konsultacje są ważne. Czy jeśli wzięły w nich udział dwie osoby, to można je unieważnić? Otóż tutaj odpowiedź jest prosta. To nie referendum – konsultacje są ważne zawsze, niezależnie od liczby uczestników. Osobna sprawa to namysł nad tym, co się stało, że nikt w przedsięwzięciu nie uczestniczył. Rażąco niska frekwencja to na pewno porażka organizatorów i warto ją przemyśleć.

— Pojawia się tu kilka wątków, w których organizacje pozarządowe mogą odegrać znaczącą rolę. Jednak zawsze i przede wszystkim, żeby być liczącym się partnerem dla urzędu, trzeba znać prawo i uwarunkowania formalne, w których poruszają się lub – co równie ważne – **powinni** poruszać się urzędnicy.

1. FUNKCJA STRAŻNICZA

— Organizacja pilnuje przestrzegania prawa (w tym np. regulaminu konsultacji), innymi słowy pa-trzy władzy na ręce. To jedna z podstawowych funkcji NGO i to nie tylko organizacji typu *watchdog*, któ-rych główną misją jest monitoring przestrzegania przez władzę prawa, procedur, ustaleń. Tę rolę może pełnić, nawet od czasu do czasu, w zasadzie każda organizacja.

— Jak piszą autorzy raportu na temat jakości konsultacji społecznych w obszarze ochrony środo-wiska: „liczba wygranych przez ekologów spraw wskazuje, jak wiele inwestycji w Polsce prowadzonych jest z naruszeniem prawa chroniącego zarówno przyrodę, jak i interesy obywateli. Można więc założyć, że polscy urzędnicy dopiero uczą się, że odpowiednie procedury muszą być prowadzone. Być może kolejnym etapem będzie dostrzeżenie w nich korzyści, a tym samym udoskonalenie metod prowadzenia konsultacji społecznych”¹⁰.

— Z jednej strony więc pilnujemy szeroko pojętego interesu obywateli, z drugiej pamiętajmy o **za-sadzie DOBREJ WIARY** (Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji). Wiary, której nie należy tracić, mimo że bywa często poddawana próbom. Oba stronom dialogu sytuację ułatwia istnienie wspólnie wypracowanego regulaminu i procedur z nim związanych.

2. WSPARCIE FREKWENCYJNE

— Najczęściej słaby udział mieszkańców jest wynikiem braku zaufania do władz i do ich intencji (zwykle to skutek fasadowych, nieudanych prób konsultacji). Jeśli w jakiejś gminie, mieście to się zmieni – raz i drugi odbędą się superkonsultacje, mieszkańcy uwierzą, że mają wpływ na otaczającą rzeczywistość – wszyscy popłyną na fali entuzjazmu. Lecz jak pokazują przykłady (głównie zagraniczne), ten entuzjazm też ma swoją amplitudę. Ile razy można ochoczo wypełniać ankiety czy brać udział w dyskusji z tymi samymi ludźmi, słuchając tych samych argumentów? To się w końcu nudzi, uczestnikom zaczyna brakować chęci na długie debaty, spotkania itd., wkrada się rozczarowanie jakimś poprzednim wynikiem, bo trzeba było pójść na kompromis, bo ktoś czegoś nie dopilnował itd. Na plan pierwszy wysuwają się własne sprawy.

— Na każdym z tych etapów organizacje pozarządowe mogą bardzo wiele pomóc, swoimi drogami zapraszając i namawiając mieszkańców do aktywności. Mają dostęp do miejsc, które nie istnieją na ofi-cjalnej mapie urzędu, i osób, które nie są zawodowymi aktywistami i nie chodzą na spotkania/szkolenia/warsztaty, a jednocześnie mają wiedzę i doświadczenie przydatne w konsultowanej dziedzinie. Dla tych osób organizacje często stają się swego rodzaju gwarantem i strażnikiem respektowania przez władze wartości i zasad konsultacji: dobrej wiary, otwartości, transparentności itp.

— „Jeżeli słabością urzędu jest dotarcie do mieszkańców, może nam to zlecać” – mówił przedsta-wiciel NGO w badaniu jakościowym, przeprowadzonym przez FISE w 2014 roku¹¹.



REGULAMIN

Wybory samorządowe na jesieni 2014 roku pokazały znaczenie postulatów upodmiotowienia obywateli w tworzeniu i realizacji lokalnej polityki:

- budżet partycypacyjny stał się stałym (na jak długo?) elementem samorządowego krajobrazu,
- hasło pogłębiania dialogu władz z obywatelami stało się niemal obowiązkowym punktem programów wyborczych,
- wybory zaczęły wygrywać ci politycy, którzy opierają swoje rządzenie na dialogu z lokalną społecznością.

Warto jednak w tym kontekście przypomnieć, że żywa demokracja obywatelska jest wciąż zaniedbywana. Obowiązuje raczej demokracja rytuałów obliczona na zachowawcze gesty, takie jak:

- oderwane od siebie i często sprzeczne w założeniach sytuacje dialogów obywatelskich, np. budżety partycypacyjne i konsultacje społeczne prowadzone bez całościowej wizji dialogu i pieczołowitego

planowania w odleglejszym horyzoncie czasowym objętego szeroką polityką informacyjną,

- partycypacja na licencji, czyli otwartość na dialog jedynie w przypadku wybranych, bezpiecznych tematów, ale pozostawiająca ważne decyzje poza otwartym procesem decyzyjnym (często otwartość jest fingowana),
- skracanie perspektywy dialogu do mniej lub bardziej ożywionych kontaktów z organizacjami pozarządowymi bez pomysłu i impulsu do włączania niezrzeszonych obywateli – to zarówno sprawa do podjęcia przez władze samorządowe, jak i lokalne organizacje pozarządowe,
- konsultacje wycinków rzeczywistości prowadzące nieuchronnie – dzięki dociekliwości mieszkańców – do stawiania pytań w innych, dalszych obszarach; urząd czy polityk stojący dwa kroki za mieszkańcem, wciąż nieprzygotowany do dialogu tu i teraz, dbający tylko o wycinek, bo podejście holistyczne wymaga

- zdecydowanie lepszego przygotowania,
- ➔ kolejne budżety partycypacyjne odkrywające przed obywatelami arkana sposobów podejmowania decyzji, do których wcześniej nie mieli dostępu – często wzbudzające zaniepokojenie; brak przygotowania na taką reakcję i brak planu, jak sobie z tym radzić, żeby nie zrazić mieszkańców,
 - ➔ obywatele wymuszający na administracji prowadzenie dialogu tam, gdzie miało go nie być (zgodnie z wizją polityków/urzędników) – a przecież partycypacja obywatelska to prawo, a nie przywilej, który trzeba wywalczyć.

Z drugiej strony istnieją narzędzia, które pozwalają na uporządkowanie i instytucjonalizację dialogu obywatelskiego. Najważniejszym dokumentem w samorządzie lokalnym, regulującym sposób włączania mieszkańców w podejmowanie decyzji o sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej, jest **regulamin konsultacji społecznych**. W trakcie realizacji projektu „Konsultacje z zasadami” przyjrzelśmy się gminom liczącym powyżej 40 tysięcy mieszkańców – niestety jedynie nieco ponad połowa z nich posiada regulamin. Duża część istniejących regulaminów zawiera z kolei przepisy sprzeczne z prawem (np. ograniczanie dostępu do konsultacji społecznych poprzez definiowanie mieszkańców jako posiadających zameldowanie na terenie gminy); są wśród nich również takie, które raczej utrwalają *status quo* opisany wyżej jako zaniedbania demokracji obywatelskiej. **Tymczasem można powiedzieć, że regulamin konsultacji jest lokalną „konstytucją” dialogu i współodpowiedzialnego wypracowywania przez społeczność jej przyszłości oraz rozwiązywania obecnych problemów.** Im wyższe standardy towarzyszą realizacji dialogu, tym większa szansa na wypracowanie dobrych, akceptowanych społecznie rozwiązań, pozyskanie od strony społecznej kluczowych informacji, które ułatwią współrealizację założonych celów

albo pozwolą pominąć lub złagodzić społeczne konflikty. Standardy te zapisuje się właśnie w regulaminie i wynikającej z niego urzędowej procedurze realizacji procesów konsultacyjnych. W ten sposób upowszechnia się w praktyce pracy urzędu i kontaktach z mieszkańcami znaczenie dialogu obywatelskiego, a poprzez przejrzystość sytuacji uregulowanej w prawie miejskim (regulamin jest wprowadzany uchwałą rady miasta) buduje wzajemne zaufanie polityków, urzędników i strony społecznej; wiemy, czego możemy się po sobie spodziewać i jak będziemy współpracować.

Wysokie standardy dialogu zapisywane w regulaminie konsultacji dotyczą szeregu różnych płaszczyzn:

- ➔ Dobra, szeroka **definicja konsultacji** buduje wyobrażenie o tym, że jest to nie tylko plebiscyt, lecz także proces, w którym uczestnicy szanują się i podchodzą po partnersku do rozmowy.
- ➔ **Dostęp do konsultacji** nie może być ograniczany – prawo głosu powinien mieć każdy, kto poczuwa się do bycia mieszkańcem (patrz rozdział „Prawo”).
- ➔ **Inicjowanie procesów konsultacji** zazwyczaj leży po stronie urzędu, jednak również obywatele i organizacje pozarządowe mogą mieć możliwość składania do prezydenta/burmistrza/wójta wniosku o konsultacje. Dobrą praktyką jest ustawienie progu ilościowego podpisów

Regulamin konsultacji
jest lokalną
„konstytucją”
dialogu

poparcia dla wniosku odpowiednio nisko, aby z jednej strony zachęcać do aktywności, a z drugiej – nie sprawiać, że partycypacja ponownie stanie się dobrem rzadkim i limitowanym. Wysoki standard inicjowania konsultacji pozwala ograniczyć „partycypację na licencji”.

- **Zakres tematyczny** możliwych konsultacji społecznych powinien być jak najszerszy. Zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnie władze powinny konsultować z mieszkańcami w zasadzie wszystkie sprawy ważne dla lokalnej społeczności. Zamykanie katalogu spraw jest więc ograniczaniem dostępu mieszkańców do wpływu na decyzje publiczne.
- **Czas** konsultacji społecznych nie powinien być krótszy niż 21 dni – taki okres daje szansę na zapoznanie się z często trudnymi kwestiami, wymianę opinii, uczestnictwo w wydarzeniach konsultacyjnych i sformułowanie własnego zdania.
- Precyzyjne **planowanie** różnych konsultacji przynajmniej w rocznej perspektywie czasowej pozwala budować zaufanie do urzędu i transparentność działań, do których zaproszeni są mieszkańcy



i organizacje pozarządowe. Jest również okazją do tego, aby dialog obywatelski był spójny, poukładany i wielowątkowy, a nie skazany jedynie na plebiscyt budżetu obywatelskiego, przykuwającego uwagę opinii publicznej co najwyżej kilka razy w roku.

- **Regulamin może również wskazywać na bogactwo narzędzi i metod dialogu oraz informowania**, które obecnie w polskiej praktyce sprowadzane jest często do wyłożenia dokumentów i dyżuru konsultacyjnego. W ten sposób poszerza się wyobraźnię organizatorów konsultacji i ośmiela do sięgania wyżej – szczególnie po narzędzia ukierunkowane na spotkania twarzą w twarz. To, aby informowanie strony społecznej nie było jedynie ogłoszeniem na ostatniej stronie lokalnej gazety napisanym urzędniczym żargonem, można zmieniać, wpisując do regulaminu obowiązek testowania materiałów informacyjnych przed ich upublicznieniem przez losowo wybranych mieszkańców.
- Spośród wielu innych niewymienionych tutaj standardów wspomnijmy jeszcze o **ewaluacji konsultacji**, czyli ocenie tego, jak dobrze urząd i strona społeczna radzą sobie wspólnie w zaplanowanych i przeprowadzonych konsultacjach. Wnioski wyciągane na bieżąco z krytycznej oceny pozwalają na lepsze prowadzenie kolejnych procesów, a i sam regulamin konsultacji powinien zostać poddany krytycznej ocenie co kilka lat; to również można zapisać, tworząc unikatowe dla każdej społeczności regulacje konsultacji.

Wszystkie te kwestie można i należy uregulować w akcie prawa miejscowego – regulaminie konsultacji społecznych. Doświadczenie pracy w „Konsultacjach z zasadami” przelewamy na strony niniejszej publikacji. Warto rozejrzeć się po „Kanonie lokalnych konsultacji społecznych”, poszczególnych rozdziałach publikacji omawiających najważniejsze zagadnienia, i spróbować w swojej gminie ulepszyć lub stworzyć zasady dialogu obywatelskiego.

W naszym projekcie w Słupsku, Gorzowie Wielkopolskim, Tychach, Lublinie, Opolu, Koninie i Jarocinie tworzyliśmy warunki pracy nad zasadami z urzędami, lokalnymi politykami i społecznościami (mieszkańcami oraz organizacjami pozarządowymi). Przeprowadziliśmy cykle spotkań, w trakcie których rozmawialiśmy o oczekiwaniach wobec dialogu i konsultacji, zasadach, które powinny im przyświecać, wypracowywaliśmy wizję konsultacji, a potem poszczególne standardy, ostatecznie przelane na propozycje regulaminów, a w niektórych miastach również na urzędowe procedury dostosowane do wymogów regulaminów (patrz rozdział: „Procedura”).

Zdecydowaliśmy się na społeczne, partycypacyjne i warsztatowe tworzenie prawa lokalnego, aby każda zainteresowana osoba mogła mieć wpływ na podstawowe narzędzie dialogu i poczuć się jego właścicielem. W wielu przypadkach byliśmy zaskoczeni tłumnym udziałem społeczności, jej pomysłami i orientacją w temacie.

Punktem wyjścia dla naszych prac było opracowanie wizji i oczekiwań wobec konsultacji

społecznych, ponieważ każdy z nas ma coś innego na myśli, kiedy zastanawiamy się, czym właściwie są konsultacje. Pracowaliśmy nad pomysłami mieszkańców na podstawie „Siedmiu zasad konsultacji”. Następnie pracowaliśmy warsztatowo nad rekomendacjami do regulaminów, przechodząc przez kolejne rozdziały i punkty, które powinny się w nim znaleźć. W różnych miastach skupialiśmy się na różnych problemach i wyzwaniach. Raz była to rola radnych, innym razem kwestia braku zaufania mieszkańców do samorządu czy sposobów zapewnienia, że dialog będzie stałym elementem konsultacji. Szczegółowe sprawozdania z prac w samorządach w postaci przystępnych broszur można znaleźć na stronie www.konsultacjezasadami.pl w zakładce „Materiały”.

W wielu miejscach, w których pracowaliśmy, tak jak niestety w większości samorządów w Polsce, dobre konsultacje nie są jeszcze normą. Jednak regulaminy mają przyczynić się do podwyższenia standardu prowadzenia dialogu, a fakt, że zostały one wypracowane społecznie, zwiększa szanse na zaangażowanie mieszkańców we wdrażanie dobrych zasad dialogu obywatelskiego.

NGO

Organizacje pozarządowe mogą być inicjatorem debaty o standardach konsultacji i bardzo często to właśnie one starają się o podwyższanie standardów i monitorują ich przestrzeganie. Aktualizację lub stworzenie regulaminu konsultacji społecznych można wpisać do lokalnego Programu Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Przed rozpoczęciem prac warto zastanowić się nad tym, na których standardach właściwie nam zależy: Dialog? Dogodny czas konsultacji? Powołanie Rady ds. Konsultacji Społecznych? Co należy poprawić w dotychczasowej praktyce urzędu i uczestnictwie organizacji pozarządowych?



REGULAMINY W PRAKTYCE

Przez wiele lat pielęgnowaliśmy w głowach oświeceniowy model, w myśl którego wystarczy stworzyć dobre regulacje, ustawy, struktury, wyrównujące to, co w nas niedobre. (...) I coraz częściej okazuje się jednak, że z samego faktu istnienia regulaminu nie wynika, iż będzie on respektowany. Działalność regulacyjna jest ważna, ale oprócz tego trzeba pielęgnować owe cnoty obywatelskie. Żeby regulacje działały, musi powstać rodzaj nawyku (koszenie trawnika co wtorek), który nie pozwoli ich nadużywać¹².

– a może przede wszystkim – sposób jego tworzenia.

W siedmiu miastach różnej wielkości¹⁴ przeprowadziliśmy serię spotkań warsztatowych z urzędnikami i mieszkańcami, mających na celu wspólne wypracowanie reguł (regulaminu i procedur) konsultacji¹⁵. Część z miast miała regulaminy i należało tylko je odkurzyć, uaktualnić, zmodyfikować, część przystępowała do tej pracy po raz pierwszy. Byliśmy ciekawi, co w tym zadaniu było istotne dla urzędników. Oto miniwywiady z wybranymi koordynatorami spotkań reprezentującymi urzędy.

Choć więc sam regulamin konsultacji nie poprawi świata, to jego brak – też raczej nie. Opracowując założenia do projektu „Konsultacje z zasadami”, uznaliśmy, że dla podwyższania standardów dialogu społecznego w danej społeczności ważny jest nie tylko sam fakt istnienia regulaminu konsultacji (zgodnie z badaniami BEKS¹³ w 2011 r. tylko ok. 40% powiatów i 30% gmin posiada jakąś formę reguł konsultacji), lecz także

¹² Jakub Wygnański, fragment wypowiedzi podczas seminarium (więcej w rozdziale „Organizacje pozarządowe”).

¹³ Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Millward Brown SMG/KRC, *Raport końcowy...*, op. cit.

¹⁴ Były to: Gorzów Wielkopolski (124 tys. mieszkańców), Słupsk (95 tys.), Opole (122 tys.), Tychy (129 tys.), Lublin (333 tys.), Jarocin (25 tys.), Konin (80 tys.).

¹⁵ Po bardziej szczegółowe informacje zapraszamy na stronę www.konsultacje.zzasadami.pl.

- L** **Piotr Choroś**, kierownik Referatu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i partycypacji społecznej w Lublinie
 - O** **Łukasz Śmierciak**, naczelnik Centrum Dialogu Obywatelskiego w Opolu
 - S** **Iwona Chrapkowska**, kierowniczka Referatu ds. Dialogu Społecznego w Słupsku
 - G** **Anna Bonus-Mackiewicz**, dyrektorka Biura Konsultacji Społecznych i Rewitalizacji w Gorzowie Wielkopolskim
-

DLACZEGO PRZYSTĄPILIŚCIE DO PROJEKTU „KONSULTACJE Z ZASADAMI”?

L — Dotychczasowe regulacje są datowane na lata 2009, 2010, kiedy to urzędnicy wspólnie z organizacjami pozarządowymi (nie byłem wtedy jeszcze urzędnikiem, tylko członkiem organizacji pozarządowej) wypracowywali zasady konsultacji z organizacjami pozarządowymi, tworzenia rady pożytku oraz zasady konsultacji z mieszkańcami. W 2014, 2015 roku już mieliśmy poczucie w urzędzie miasta, że wiele spraw się zmieniło i wymaga doprecyzowania. Poza tym okazało się, że system wtedy przyjęty, te rozwiązania, które wtedy wydawały się takie otwierające, zabezpieczające prawa mieszkańców, w praktyce nie działają, są używane bardzo rzadko. Są zbyt skomplikowane – zwłaszcza w kwestiach, które często pojawiają się w urzędzie i wymagają skonsultowania z mieszkańcami. Ta sztywność uchwał, którą w Lublinie mieliśmy, w praktyce powodowała, że nie możemy ich stosować. Obecnie projekt regulaminu wypracowany w projekcie będzie poddawany konsultacjom i do końca roku powinien trafić na sesję rady miasta.

O — To była inicjatywa prezydenta, żeby położyć nacisk na współpracę z mieszkańcami i ich reprezentacją w formie

stowarzyszeń. Stary regulamin był bardzo ogólny, za mało obywatelski, wymagał aktualizacji. Dodatkowo wartościowe było, że „Konsultacje z zasadami” to projekt ogólnopolski, wychodzący poza nasze opolskie środowisko.

S — Nasz regulamin obowiązuje od co najmniej pięciu lat, był jednym z pierwszych w Polsce i na tamte czasy był dobry. Dostrzegaliśmy, że ten regulamin niektóre rzeczy ogranicza, niektórych nie doprecyzowuje. Zmieniła się władza, dla obecnego prezydenta dialog z mieszkańcami jest bardzo ważny, chce, żeby rozumieli, że mają oni wpływ na to, co się dzieje w mieście. Do tej pory konsultacje w mieście były fasadowe – wrzucaliśmy informację na stronę i czekaliśmy, aż ktoś się zainteresuje. Czasem odbywały się spotkania informacyjne. Chcieliśmy więc zaktualizować obowiązujący regulamin na podstawie tego, co wypracowaliśmy w ramach projektu.

G — Przystąpienie do projektu było decyzją prezydenta, naturalną konsekwencją jego kampanii wyborczej, zapowiadanej polityki otwarcia się na mieszkańców, dialogu z mieszkańcami. Gorzów nie miał do tej pory regulaminu konsultacji. Natomiast ten wypracowany w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” właśnie wszedł w życie.

Z JAKIMI UCZUCIAMI PRZYSTĘPOWALIŚCIE DO PROJEKTU I CO WYNIĘŚLIŚCIE Z TYCH WARSZTATÓW?

L — Dla nas, urzędników, wygoda polegała na tym, że dostawaliśmy pewien proces zaplanowany przez FISE, zewnętrzną organizację. Mieliśmy poczucie, że wejście w ten proces pozwoli nam uczestniczyć w czymś szerszym, w czym biorą udział też inne miasta Polski, skonfrontować własne pomysły z pomysłami z zewnątrz. Najcenniejszą rzeczą w ramach takiego projektu jest to, że temu, co robimy, proponujemy, przygląda się osoba neutralna, nie uczestnicząca w jakichś rozgrywkach, układach towarzyskich pomiędzy urzędnikami, organizacjami, społecznikami, radami dzielnic itp. Wejście w taki projekt było dla nas trochę prezentem. Wygodniejsze było wejście w projekt z organizacją warszawską niż lokalną, która ma oczywiście swoje plusy, ale działa już według jakichś reguł wypracowanych w mieście, ma swoje schematy działania, wszyscy się znają. A tu mamy osobę, która nikogo nie zna, nikt jej nie zna, a jeśli już, to tylko pobieżnie. Pozwala to na wychwytywanie różnych bolączek. Z punktu widzenia urzędników, ale też mieszkańców istotne jest również to, że my tej osobie nie płacimy, więc nie można jej zarzucić, że moderuje spotkanie tak, a nie inaczej, bo ma w tym jakiś interes – można tu budować wielopiętrowe konstrukcje podejrzeń. Konsultacje są bardzo wrażliwym tematem, więc warto zadbać o przejrzystość.

Zawsze jest takie niebezpieczeństwo, że to będzie kolejny papier, który tak naprawdę właściwie nic nie zmienia, nic nie znaczy, ktoś się nad tym napracował, rada miasta przyklepała, a życie idzie swoim torem, papier swoim. Ale w rozmowach z osobami uczestniczącymi też w pracach nad tamtym regulaminem przebiega taka świadomość, jak wielką pracę także osobistą wszyscy wykonaliśmy od tamtego czasu,

jak wiele rzeczy się zmieniło w naszej świadomości, jak wiele rzeczy nam się udało wybudować. I teraz jesteśmy w totalnie innym miejscu. Wtedy zaczynaliśmy od zera, teraz nie bronimy tego systemu, próbujemy iść dalej. To, co wypracowaliśmy, na pewno nie jest idealne, to jest kompromis pomiędzy potrzebami urzędu, rad dzielnic, organizacji, mieszkańców niezrzeszonych. Pewnie za kilka lat znowu będziemy chcieli coś zmienić, bo się okaże, że coś jest nieefektywne, nie zaspokaja potrzeb itd. Ale świat się zmienia i nigdy wszystkich nie uszczęśliwimy. Na pewno jest tam kilka ciekawych, nowych rozwiązań, które będą wymagały od urzędników pracy, zastanowienia się. Myślę, że to może być coś, co za dwa lata jakoś się dotrze i pozwoli nam całkiem sprawnie funkcjonować w tym systemie konsultacji.

Były dyskusje, czasami bardzo ostre, był czasem zamęt, niezrozumienie tematu, kłótnie – wszystkiego tego się spodziewaliśmy. Czasami sala pełna, czasami pusta – wszystko, czego można się spodziewać po takim projekcie, to się wydarzyło. Nie naciskaliśmy na frekwencję, bo wiedzieliśmy, że ten projekt będzie jeszcze dyskutowany, jeszcze jeden krok przed nami. Bardziej zależało nam na włączeniu przedstawicieli różnych grup społecznych i ich świadomym udziale, zagwarantowaniu im bezpiecznej przestrzeni wypowiedzi. Mam nadzieję, że w dużej części się to udało. Widzę jak wiele osób, które przychodziły na spotkania, zrozumiało, czym naprawdę są konsultacje. Czasami to zrozumienie było rozczarowujące, bo niektórzy przychodząc na spotkania, liczyli na to, że będą budować system quasi-referendalny, który odda konkretną władzę w ręce mieszkańców, na zasadzie, że to co mieszkańcy ustalą będzie już nie naruszalne. Trzeba się było zmierzyć z pewnym rozczarowaniem: „Jak to, tak nie jest? A my chcielibyśmy, żeby tak było. To po co mówić, jak my chcemy, skoro potem można zrobić inaczej”.

○ — Przede wszystkim byłem mile zaskoczony frekwencją na spotkaniach i zaangażowaniem mieszkańców – i to nie tylko organizacji pozarządowych, które naturalnie były zainteresowane dialogiem z urzędem, ale też niezrzeszonych lub reprezentantów rad dzielnic.

Po drugie, sam proces był otwarty na wspólną pracę z uczestnikami spotkań, realizowany w sposób warsztatowy. To spowodowało, że ludzie chcieli w tym uczestniczyć i wymieniać się poglądami. Praca była podzielona na małe zespoły, więc każdy mógł się w ramach zespołów odnaleźć, były też raporty z poszczególnych spotkań. To spowodowało, że ludzie widzieli sens uczestniczenia. Zwłaszcza w przypadku kilkudziesięciu uczestników taka forma warsztatowa jest dla ludzi ciekawsza, mają poczucie wpływu na sytuację. Na tak dużych spotkaniach zdarza się, że ktoś ma potrzebę zawłaszczyc tę komunikację, nie dając możliwości wypowiedziania się innym. A tutaj nawet nieco bardziej oniśmieleni współpracowali w grupie. Planujemy w przyszłości korzystać z tej metody warsztatowej, podziału na mniejsze grupy, będziemy używać takich metod, bo się sprawdziły.

Po trzecie, zauważyliśmy, że istnieje bogaty wachlarz metod, z których można korzystać w konsultacjach. To nie jest tylko okazanie dokumentu i organizacja jednego czy dwóch spotkań. Do tej pory ludzie niekoniecznie z tego korzystali, bo spotkania albo były organizowane w trudno dostępnych miejscach, albo w niewłaściwych godzinach. Zaletą projektu było to, że spotkania organizowano w godzinach wieczornych, przez co wyklarowało nam się trochę inne spojrzenie na proces konsultacji.

○ — Wchodziliśmy do projektu z lekkim niepokojem, bo do tej pory urzędnicy razem w takiej formie warsztatowej nie pracowali, więc podchodzili do tego z pewną obawą. Baliśmy się, że się pospotykamy, porozmawiamy, zobaczymy, jak super jest

w Hiszpanii, Warszawie, na końcu świata, a nie będzie to miało przełożenia na nasze miasto. W trakcie prac poczuliśmy, że to jest mimo wszystko nasza procedura, a nie jakiegoś pana z Warszawy [prowadzącego cykl spotkań przedstawiciela FISE – przyp. red.]. I teraz już się nie możemy doczekać, żeby to zacząć wprowadzać w życie. Cały czas wszyscy pytają, co dalej, więc chyba przyzwyczaili się do tego typu pracy i zobaczyli, że coś z tego będzie, jakiś konkret usprawniający naszą pracę.

Na spotkaniach z mieszkańcami rozmawialiśmy o tym, jak sprawić, żeby regulamin był bardziej zrozumiały dla nich, bo kwestia języka, jakim komunikujemy się z mieszkańcami, jest dużym problemem. Na podstawie spotkań z mieszkańcami w ramach projektu przygotowujemy zbiór zasad mówiących, jak rozmawiać z ludźmi. Teraz zbieramy i zapisujemy różne myśli na temat tego, o czym należy pamiętać w dialogu, i niedługo podzielimy się nim z innymi urzędnikami. Oczywiście cały czas będziemy go uzupełniać, bo co konsultacje i spotkanie z mieszkańcem, to pojawiają się nowe uwagi. Kalendarz konsultacji do końca roku mamy gotowy i teraz będziemy pracować nad planem na następny rok.

○ — Myślę, że ilu urzędników, tyle różnych odczuć. To był wielki znak zapytania. Co oznacza w praktyce posiadanie „Miejskiego Kodeksu Dialogu”¹⁶? Czy to rzeczywiście działa? Jak to jest funkcjonować, kiedy o wiele spraw będziemy musieli pytać mieszkańców i czy to rzeczywiście jest skuteczne? Czy z taką, jak się wówczas wydawało, rozbudowaną procedurą konsultacyjną można sprawnie funkcjonować? Myślę, że tego typu obawy miał każdy z nas. W miarę postępu prac procedura wydawała się bardziej uporządkowana, a nastroje się poprawiały.

Wartością dodaną wszystkiego, co się wydarzyło, oprócz tego, że oczywiście uczyliliśmy się tych procedur już na etapie ich

¹⁶ Otwarty dokument składający się m. in.: z regulaminu konsultacji, procedury urzędowej – przyp. red.

konstruowania, było ujawnienie się dużego potencjału urzędników, ich otwarcia na dialog z mieszkańcami. Okazało się też, że urzędnicy, którzy są postrzegani jako mało elastyczni, pracujący w ściśle określonych godzinach, chętnie biorą udział w otwartych spotkaniach z mieszkańcami po godzinach pracy, a następnie powtarzają i utrwalają zdobytą w ten sposób wiedzę na spotkaniach im dedykowanych. To było bardzo budujące i fajne doświadczenie.

Myślę, że ten potencjał był w pewien sposób uśpiony w urzędnikach. Wcześniejsza polityka komunikacji z mieszkańcami nie była tak wymagająca. Duże znaczenie miał też fakt, że do udziału w projekcie zapraszała organizacja pozarządowa, fundacja, podmiot zupełnie z zewnątrz, niezaangażowany w jakiegokolwiek lokalne sprawy, bez kontekstu politycznego. Prowadzący miał duży kredyt zaufania. Poza tym istotny był sposób prowadzenia warsztatów i pracy z mieszkańcami, który pozwalał na bardzo sprawiedliwe traktowanie każdego uczestnika. Każdy został wysłuchany, mógł przedstawić swój punkt widzenia.

CZY WIDZICIE JAKIEŚ ZAGROŻENIA, WYZWANIA DLA KONSULTACJI W WASZYM MIEŚCIE?

L — Wyzwaniem, z którym się teraz będziemy szczególnie mierzyć, jest ustawienie wewnątrz urzędu systemu konsultacji. Prowadzenie konsultacji to jest straszna biurokratyczna robota, typowo urzędnicza i ktoś ją musi na siebie wziąć. I to się nie dzieje za darmo, bez pracy urzędników. A bardzo często osoby aktywne ze strony społecznej są krytycznie nastawione do pracy urzędników i najchętniej by odchudzały urzędy, bo w ich opinii urzędnicy nic nie robią. Z jednej strony więc chcą, żeby praca po stronie urzędu była jak najbardziej transparentna, włączająca mieszkańca, otwarta, a z drugiej – nie wiadomo, kto ma to wykonać i za co. To jest zamknięty krąg. To trzeba jasno powiedzieć,

to jest masa roboty i ktoś ją ma wykonać. Jeśli ma to być wysokiej jakości, potrzeba pracowników wysokiej jakości.

O — Zagrożenia, które widzę, to są kwestie przede wszystkim organizacyjne, bo realizacja konsultacji po nowemu, zgodnie z założeniami, które w ramach projektu sobie wspólnie wypracowaliśmy, wymaga zaangażowania większej liczby pracowników niż do tej pory. I zadanie dla nas, żeby zorganizować taki zespół, który profesjonalnie będzie się tym zajmował. Druga rzecz to harmonogram konsultacji na dany rok, tak żeby objąć nim tematy istotne z punktu widzenia mieszkańców.

S — Musimy przyzwyczaić mieszkańców do dialogu, a to wymaga czasu, bo do tej pory to nie funkcjonowało super. Możemy się też jako urzędnicy zniechęcić, boimy się, że będziemy dawać z siebie wszystko, a zaangażowanie mieszkańców będzie znikome.

Po drugie brak czasu. Każdy ma swoje obowiązki, a przeprowadzenie procesu konsultacji w taki sposób, aby były one zadowalające zarówno dla mieszkańców, jak i miasta, jest czasochłonne. Na razie wszyscy są pozytywnie nastawieni, wiedzą, że mają wsparcie ze strony Referatu Dialogu Społecznego, wcześniej nie było takiej komórki, każdy musiał działać sam. Staramy się wspierać wydziały naszą wiedzą i pomysłami. W naszej procedurze zapisujemy, że w każdym wydziale jest osoba, która merytorycznie odpowiada za konsultacje, więc my mamy taką rolę kontrolną, ewentualnie będziemy podpowiadać, dzielić się wiedzą i pomysłami, wspomagać logistycznie. Jako Referat będziemy też promować dialog w mieście.

Po trzecie jest obawa, że wpadniemy w wir konsultowania wszystkiego, a nie wszystkie spotkania z mieszkańcami muszą być konsultacjami. Chcemy podnosić swoje kwalifikacje, korzystamy z tego, co się dzieje

w Polsce: konferencje, internet, dobre praktyki, publikacje. Chcemy też założyć biblioteczkę obywatelską.

G — Jeśli entuzjazm utrzyma się na tym samym poziomie co w trakcie pracy nad regulaminem, to nie widzę większych zagrożeń. Myślę, że tak długo, jak długo będzie działać w strukturach urzędu jednostka odpowiedzialna za jakość procesów konsultacyjnych w mieście, będziemy się starać podtrzymywać tę energię, przypominać sens tych działań, o których sobie mówiliśmy podczas spotkań. Sukces tego przedsięwzięcia leży przede wszystkim w głowach urzędników.

Jeśli będziemy dbali, żeby ten cel, jakim jest skuteczny i realny dialog z mieszkańcami, nie zniknął nam z horyzontu, to większych zagrożeń nie widzę. Jeśli chodzi o wyśrubowane, jak niektórzy twierdzą, standardy konsultacji, które sobie wypracowaliśmy, to ja bym była optymistką. Każda nowa procedura,

Uczyliśmy się tych procedur już na etapie ich konstruowania

do której przystępują urzędnicy, będzie czasochłonna, bo wymaga nabrania wprawy. Przy najbardziej nawet skomplikowanych procedurach po pewnym czasie ich stosowania nabieramy doświadczenia, pewnego automatyzmu w działaniu. Z czasem będzie nam wszystko wychodziło o wiele sprawniej. Przyznaję jednak, że obecnie wdrażanie rozwiązań wynikających z regulaminu konsultacji jest czasochłonne i z pewnością jeszcze przez jakiś czas tak pozostanie.

NGO

— Praca nad regulaminami to trochę poligon doświadczalny dla dialogu obywatelskiego. Można poćwiczyć komunikację, słuchanie nawzajem swoich racji, dobrą wiarę, otwartość, szacunek, troskę o dobro wspólne, ale też wszystkie organizacyjne kwestie – poczynawszy od aranżacji pomieszczeń, w których odbywają się spotkania. Chyba najważniejszym, zwłaszcza z punktu widzenia organizacji pozarządowych, wnioskiem z tych rozmów jest dostrzeżenie zalety niezależności moderatora zewnętrznego. To zaleta zarówno dla społeczności pracującej nad regulaminem, jak i dla moderatora, o czym przekonaliśmy się na własnej skórze. Nie musieliśmy wiedzieć o wszystkich układach, wzajemnych relacjach, sympatiach i antypatiach, różnych zaszczytach. Otwieraliśmy nową kartę i byliśmy gwarantem sprawiedliwego wysłuchania każdego uczestnika. Dlaczego to ważne w kontekście NGO? Bo w wielu miejscach to organizacje są inicjatorem pracy nad zasadami konsultacji. Może więc warto dogadać się z inną organizacją i poprowadzić takie spotkania u siebie nawzajem? Zdecydowanie łatwiej o bezstronność na cudzym terenie.



O ile regulamin konsultacji społecznych jest zbiorem wytycznych i standardów minimum porządkujących ogólne ramy prowadzenia procesów konsultacyjnych, o tyle to, w jaki sposób będą one przebiegały, zależy w znacznej mierze od praktyki przyjętej przez urzędników: **kto, w jakiej kolejności, kiedy i na jakich zasadach zostanie włączony w proces inicjowania, przygotowania, prowadzenia i podsumowywania konsultacji.** Uszczegółowienie zasad przyjętych w regulaminie, przełożenie ich na powszechną praktykę w działaniach urzędu jest o tyle trudne, że konsultacje realizowane są przez wydziały zazwyczaj w odosobnieniu, bez centralnej koordynacji z punktu widzenia całego urzędu i dbałości o spójność przekazu na zewnątrz. Utrudniony jest przez to również proces uczenia się urzędu jako instytucji i przekazywania wiedzy oraz kompetencji pomiędzy poszczególnymi organizatorami konsultacji. Prowadzi to do stosowania często sprzecznych standardów, a także wysyłania oderwanych od siebie i nierzadko

niestyszalnych przez społeczność lokalną komunikatów zapraszających do konsultacji. Pytanie o to, jak skutecznie angażować społeczność, pada zawsze, kiedy mowa o konsultacjach, dobrze więc zwrócić uwagę, że problemy z zaangażowaniem zaczynają się już w strukturze urzędu, a dokładniej w nierównym, niespójnym, zamkniętym w wydziałowej praktyce sposobie uprawiania dialogu obywatelskiego.

Zakresy obowiązków, sposób wymiany informacji i zaangażowania w inicjowanie, przygotowanie, prowadzenie i podsumowywanie konsultacji przez poszczególnych pracowników urzędu i uczestników konsultacji, kolejność podejmowanych działań i uszczegółowione standardy minimum – to wszystko może i powinna regulować zgodna z regulaminem konsultacji społecznych wewnątrzurzędowa procedura konsultacji, obowiązująca wszystkich pracowników urzędu i przedstawicieli władzy wykonawczej. Samą procedurę można wprowadzić

do prawa miejscowego zarządzeniem prezydenta/burmistrza/wójta i powinna ona znaleźć odzwierciedlenie w regulaminie organizacyjnym urzędu. Zarządzenie dobrze jest również skonsultować ze społecznością, a najlepiej w pakiecie z samym regulaminem, pokazując ich spójność.

W „Konsultacjach z zasadami” przekładaliśmy zapisy regulaminów konsultacji na procedury wewnątrzurzędowe, które będą towarzyszyły urzędnikom realizującym procesy merytoryczne. Robiliśmy to w zespołach składających się z urzędników poszczególnych magistratów, ponieważ ważne jest, żeby ci, którzy będą korzystać z narzędzia, brali udział w jego tworzeniu. Z jednej strony urzędnicy mają przy takiej okazji przekładać swoje dotychczasowe doświadczenie na powstającą procedurę, a z drugiej – zgłaszać rekomendacje dotyczące specyfiki pracy danego urzędu.

I tak na przykład w Opolu powstała rekomendacja dotycząca prowadzenia księgi kryteriów, według której pracownicy wydziału oceniają potencjał danego zagadnienia czy danej sprawy jako przedmiotu konsultacji (wymogi prawne, zgodność ze strategiami i programami miejskimi, potencjał wywołania konfliktu społecznego). W Gorzowie w trakcie spotkań położono nacisk na przepływ informacji wewnątrz urzędu:

Dobrze byłoby wpleść w procedurę wymianę informacji między wydziałami, wewnętrzną sprawozdawczość; warto przy tym uwzględnić nie tylko szeregowych pracowników, ale także dyrektorów¹⁷.

W Słupsku z kolei istotną kwestią było wprowadzenie kalendarza wydarzeń związanych z dialogiem obywatelskim – w tym konsultacji – funkcjonującego wewnątrz urzędu, a następnie dostosowanie do niego komunikacji ze społecznością. Również w Słupsku mocny akcent w trakcie prac z urzędnikami

stanowiło gromadzenie wiedzy na temat sposobów pracy i rozmawiania ze społecznością lokalną – a zatem budowanie kompetencji urzędników niezbędnych do prowadzenia konsultacji wysokiej jakości.

Zdecydowanie najważniejszym wątkiem podczas prac nad procedurami jest komunikacja w kontekście tworzenia okazji do współpracy zarówno wewnątrz urzędu, jak i ze społecznością, która wyrwie procesy konsultacyjne z izolacji pracy z za pojedynczego biurka. Alternatywnym rozwiązaniem jest aktywna komunikacja wewnątrz wydziałów i pomiędzy nimi za pośrednictwem oddelegowanych do tego pracowników w strukturze urzędu – nazwijmy ich wydziałowymi koordynatorami konsultacji. Nie prowadzą oni wszystkich konsultacji w wydziale, ale gromadzą i przekazują wiedzę o planowanych procesach, wiedzę dotyczącą narzędzi i sposobów konsultacji właściwych dla danego obszaru merytorycznego, zapewniają spójność działań konsultacyjnych wewnątrz wydziału. Natomiast we współpracy z innymi wydziałami koordynującymi i jednostką główną odpowiedzialną za dialog obywatelski (o ile ten istnieje) dbają oni o spójność wszystkich działań konsultacyjnych.

Urzędnicy mają przekładać swoje dotychczasowe doświadczenie na powstającą procedurę

¹⁷ Wypowiedź urzędniczek z Gorzowa Wielkopolskiego – uczestniczki cyklu spotkań „Konsultacje z zasadami”.



Przykłady procedur zamieszczamy w części „Regulaminy i procedury”. Zachęcamy do zapoznania się z nimi jako inspiracją i punktem wyjścia do pomyślenia o własnym sposobie działania: najlepiej w dużej grupie urzędników, twarzą w twarz. Ten sposób sprawdził się w trakcie „Konsultacji z zasadami” – im większa grupa urzędników z różnorodnych wydziałów pracowała nad zagadnieniem, tym większą liczbę rekomendacji, pułapek w procesie i wyzwani mogliśmy zebrać. Wspólna praca pokazała również ogrom zagadnienia, z którym się mierzymy, skalę zmian, które muszą zajść w urzędzie, żeby dialog z obywatelami mógł działać lepiej.

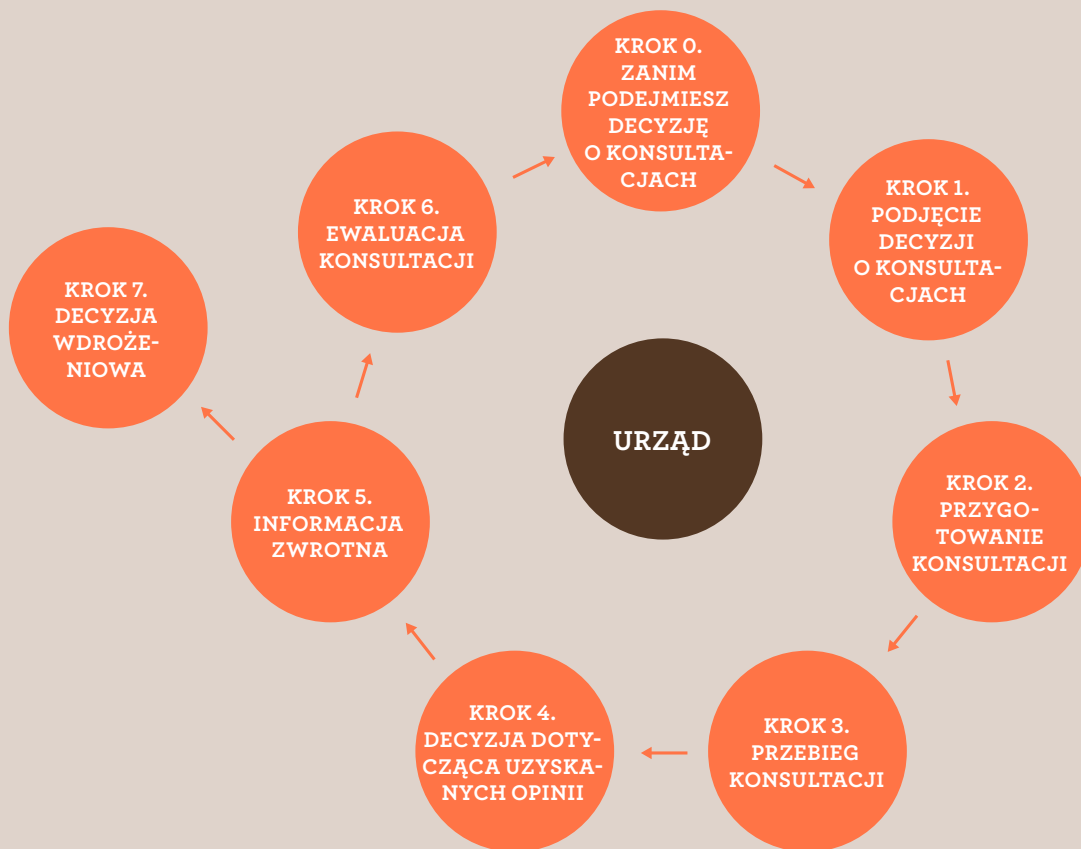
Dopiero operacjonalizacja za pomocą procedury ogólnych zasad zapisanych w regulaminie konsultacji społecznych odkrywa kolejne ograniczenia wewnątrz urzędu,

które trzeba wziąć pod uwagę. Sam produkt wspólnej pracy – procedura – stanowi natomiast narzędzie orientacji w niezwykle trudnej czynności, jaką jest sterowanie procesem konsultacji.

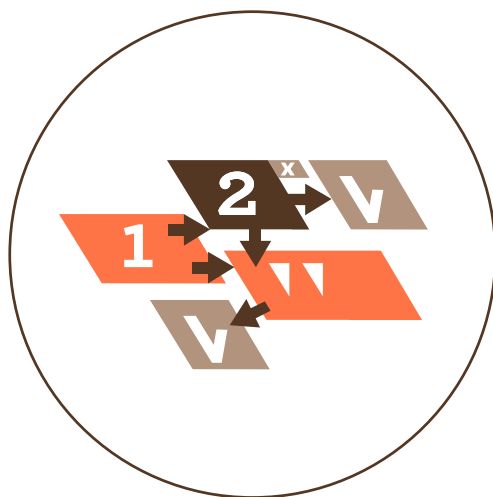
Sens dobrze działającej procedury, która wskazuje ścieżkę działań, ale stawia na komunikację wewnątrz urzędu i wspólną pracę, oddaje najlepiej ta wypowiedź: „Nie jestem planistą. Rozumiem ludzi rozwijających idee, planujących – mam nadzieję, że rozumiem... Planiści patrzą na obszar, na jego geografie i starają się włożyć w niego ludzi. Myślę, że mieszkańcy zaangażowani w proces w naturalny sposób myśleli zupełnie inaczej. To wszystko stało się niejako przez przypadek. Nie jestem specjalistą w wielu dziedzinach, ale mam współpracownika, który zajmuje się mieszkalnictwem, innego, który zajmuje się rozwojem ekonomicznym, kolejnego, który zajmuje się planistyką, i kilku innych. Usiedliśmy z moimi kolegami z urzędu i powiedzieliśmy sobie, jak chcemy przeprowadzić te konsultacje. Zdecydowaliśmy, jak mamy zrobić to, co mamy zrobić. Sprawdziliśmy, jakie mamy zasoby informacyjne, jakie mamy w ogóle zasoby i napisaliśmy listę. A na tej liście były targi, szkoły, urząd miasta, spotkania publiczne, marka programu – to było takie ćwiczenie z marketingu, jak promować swój przekaz. To było właśnie takie proste. Szczerze mówiąc, to było dokładnie to, co zrobiliśmy. I myślę, że ponieważ nie byliśmy planistami, ponieważ właściwie nie byliśmy mocno związani regulacjami, mogliśmy pomyśleć o tym wszystkim zupełnie inaczej. I zrobiliśmy to” (John Hiles, urzędnik dystryktu Richmondshire, Wielka Brytania)¹⁸.

¹⁸ A. Zając, O. Chrzanowski, *Wielka Brytania, konsultacje Strategii Rdzeniowej w Richmondshire*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2012, www.partycypacja.fise.org.pl/x/752051.

Procedura konsultacji społecznych powinna obejmować wszystkie kroki procesu od inicjacji konsultacji przez prezydenta/wójta/burmistrza, radę miasta, mieszkańców czy organizacje pozarządowe, przez przygotowanie i prowadzenie procesu aż do wdrożenia wniosków i ewaluacji konsultacji. Zachęcamy do zapoznania się z Ośmioma krokami konsultacji w „Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych”.



OSIEM KROKÓW KONSULTACJI



PLANOWANIE

Planowanie konsultacji to przede wszystkim zadanie urzędu. Ma wiele wymiarów i generuje sporo działań. Jednak w dłuższej perspektywie się opłaca – wpływa na jakość dialogu obywatelskiego.

PLAN KONSULTACJI

Można organizować konsultacje, reagując spontanicznie na pojawiające się potrzeby. Jednak na dłuższą metę, żeby współpraca z mieszkańcami mogła się rozwijać, żeby aktywność strony społecznej stale rosła, żeby organizacje pozarządowe miały swój silny merytoryczny wkład, a urzędnicy nie zwariowali od ciągłych akcji wymagających od nich ponadnormalnego wysiłku, niezbędne jest zaplanowanie przynajmniej tych procesów, które da się przewidzieć w rocznej perspektywie. Konieczność ustalenia rocznego planu konsultacji powinna być wpisana do regulaminu konsultacji, np. w postaci zapisu przedstawionego w ramce na następnej stronie.

„§ 5. 1. Roczny Plan Konsultacji Społecznych jest podstawowym narzędziem planowania procesów konsultacji społecznych w Opolu. Jest dostępny na oficjalnej stronie internetowej miasta i stanowi główny ośrodek komunikacji procesów konsultacyjnych z mieszkańcami miasta, dlatego powinien mieć przejrzystą i dostępną formę zapewniającą mieszkańcom łatwą orientację w planowanych działaniach konsultacyjnych.

2. Tworząc Roczny Plan Konsultacji Społecznych, Prezydent Miasta bierze pod uwagę inne niż konsultacje społeczne procesy dialogu obywatelskiego i partycypacji obywatelskiej planowane na kolejny rok kalendarzowy, w tym Budżet Obywatelski, w celu jak najlepszej koordynacji wszystkich tych mechanizmów w czasie zgodnie z zasadą koordynacji (art. 3 pkt 5 Regulaminu).

§ 6. 1. Do końca października każdego roku kalendarzowego Prezydent Miasta tworzy i podaje do wiadomości publicznej – co najmniej poprzez publikację na oficjalnej miejskiej stronie internetowej – propozycję Rocznego Planu Konsultacji Społecznych, tj. listę tematów, które zostaną poddane konsultacjom społecznym w kolejnym roku kalendarzowym z inicjatywy Prezydenta Miasta i wynikających z obowiązków ustawowych¹⁹.

Oczywiście powstanie planu konsultacji nie oznacza, że urząd ogranicza swój dialog z mieszkańcami tylko do zaplanowanych przedsięwzięć. Prawo inicjowania konsultacji jest zwykle osobnym punktem regulaminu. W różnych regulaminach, także w tych załączonych do naszej publikacji, temat konsultacji mogą zaproponować mieszkańcy, organizacje pozarządowe, rady dzielnic i inne gremia. Jednak paradoksalnie to dzięki rocznemu planowi pojawia się przestrzeń na wszystkie przedsięwzięcia wykraczające poza harmonogram.

PLANOWANIE KONKRETNEGO PROCESU

„Co do zasady organizator konsultacji publicznych powinien: (...) zaplanować konsultacje na jak najwcześniejszym etapie pracy nad projektem (...). Równie ważne jest rzetelne przygotowanie procesu – zidentyfikowanie najważniejszych grup zainteresowanych daną regulacją, dobranie odpowiednich narzędzi konsultacyjnych i dostosowanie terminów zgłaszania uwag do specyfiki projektu”²⁰.

W zasadzie na tym etapie waży się 80% losów procesu konsultacyjnego. Od dobrze planowania i przemyślenia wszystkich kolejnych kroków, zaangażowania i czasem przeszkolenia innych osób zależą sukces i satysfakcja uczestników oraz organizatorów. Od czego zacząć, jakie zagadnienia przemyśleć? Inspiracji na tym polu jest sporo, jedną z nich można tu wyróżnić ze względu na formę i szczegółowość. Jest to „Lista kontrolna”, której fragmenty („Przygotowania” oraz „Od inicjacji do przygotowań”) prezentujemy poniżej.

PRZYGOTOWANIA²¹

— Czy spisałeś/-aś własne pomysły na konsultacje, korzystając – jeśli to możliwe – z pomocy profesjonalnych facilitatorów?

TAK	NIE
☐	☐

— Czy zastanowiłeś/-aś się nad tym, jakie korzyści proces może przynieść interesariuszom i w jaki sposób możesz przekonać ich do zaangażowania się?

☐	☐
-----------------------	-----------------------

— Czy wiesz, jakie kolejne kroki należy podjąć, aby rozpocząć proces, i czy poinformowałeś/-aś o nich interesariuszy?

☐	☐
-----------------------	-----------------------

— Czy wiesz, co dokładnie chcesz osiągnąć dzięki konsultacjom – jaki jest ich cel?

☐	☐
-----------------------	-----------------------

— Czy zdajesz sobie sprawę z szans i zagrożeń związanych z procesem?

☐	☐
-----------------------	-----------------------

¹⁹ Fragment projektu opolskiego regulaminu konsultacji – wersja wypracowana w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”.

²⁰ Wytyczne... op.cit.

²¹ Więcej na ten temat w części „Narzędziownik” („Lista kontrolna – urząd”).

OD INICJACJI DO PRZYGOTOWAŃ

TAK NIE

— Czy skontaktowałeś/-aś się z politykami odpowiedzialnymi za proces i poinformowałeś/-aś ich o swoich pomysłach na jego przebieg?

☐ ☐

— Czy wiesz, jakie kolejne kroki należy podjąć, aby rozpocząć proces i czy poinformowałeś/-aś o nich interesariuszy?

☐ ☐

— Czy jasne jest, kto podejmie się realizacji poszczególnych zadań podczas przygotowania i przeprowadzania procesu partycypacyjnego?

☐ ☐

— Czy jasne jest, w jaki sposób proces będzie sfinansowany lub czy ktoś (przynajmniej) zobowiązał się do zapewnienia funduszy?

☐ ☐

— Czy wszystkie istotne grupy interesariuszy: politycy, urzędnicy, zwykli obywatele, lobbyści, zgodziły się na udział w procesie i popierają jego ideę?

☐ ☐

Na pewno nie wszystkie konsultacje trzeba poprzedzać wielomiesięcznymi przygotowaniami, ale obserwując np. wysyp budżetów obywatelskich w Polsce, trudno oprzeć się wrażeniu, że nieprzygotowanie do konsultacji jest często większym grzechem niż ich zaniechanie.

HARMONOGRAM

Szacunek do uczestników konsultacji ma swój wyraz w sposobie informowania²². To pierwszy sprawdzian weryfikujący, czy urząd myśli o odbiorcach swoich działań,

o mieszkańcach i czy zależy mu na rozwijaniu partycypacyjnego modelu lokalnej społeczności. Znakomitą praktyką jest zapraszanie do udziału w konsultacjach i jednocześnie pokazanie, na czym będzie polegało zaangażowanie obywateli w proces: jak długo konsultacje będą trwały, na jakich etapach można się w nie włączyć, jakie narzędzia będą w użyciu itd. W Richmondshire (Wielka Brytania), przy okazji konsultacji dużego strategicznego dokumentu, opublikowano w przyjaznej, czytelnej formie dwie ulotki zapowiadające konsultacje i zapraszające do wzięcia w nich udziału²³:

²² Więcej na ten temat w rozdziale „Informowanie”.

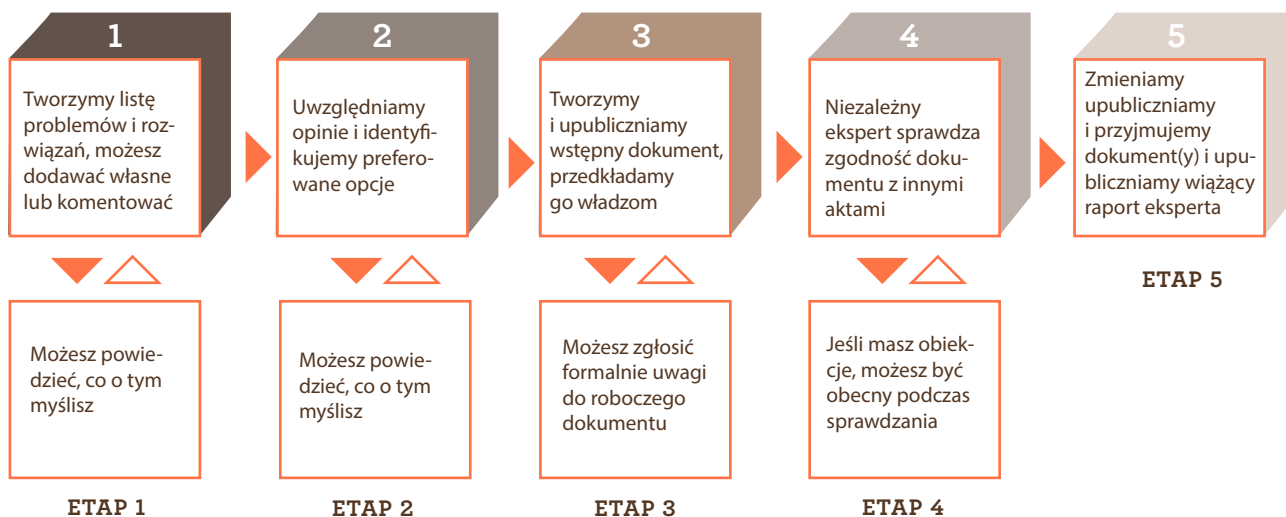
²³ A. Zając, O. Chrzanowski, *Wielka Brytania...* op. cit.

JAK BĘDZIEMY CIĘ ANGAŻOWAĆ

Spośród zaprezentowanych metod w pracach nad Strategią Rdzeniową proponujemy następującą kombinację działań:

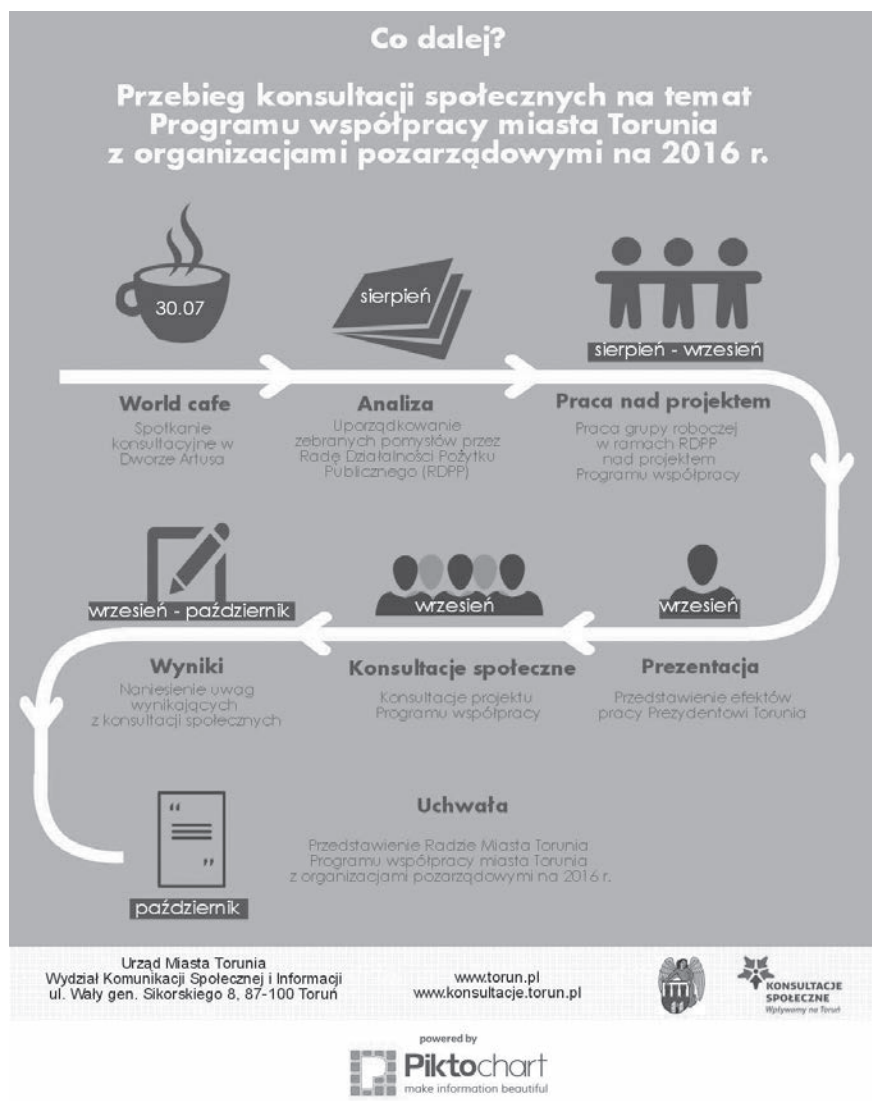
Wszystkie dokumenty będą:  Dostępne do wglądu we wszystkich pięciu oddziałach Urzędów Miejskich  Dostępne w internecie i poprzez e-mail  Promowane w lokalnych mediach				
SPOŁECZNOŚĆ LOKALNA	GRUPY, DO KTÓRYCH TRUDNO DOTRZEĆ	SEKTOR PRZEDSIĘBIORSTW PRYWATNYCH	FORA PARAFIALNE	WOŁONTARIUSZE I GRUPY WSPÓLNOT MIESZKAŃCÓW
 Ulotki, broszury  Publiczne prezentacje  Formalne konsultacje pisemne  Wsparcie planistyczne  Spotkania publiczne  Panel Mieszkańców	 Ulotki, broszury  Publiczne prezentacje  Grupy focusowe  Wsparcie planistyczne  Panel Mieszkańców	 Ulotki, broszury  Publiczne prezentacje  Formalne konsultacje pisemne	 Ulotki, broszury  Publiczne prezentacje  Listy do organów statutowych  Wsparcie planistyczne	 Ulotki, broszury  Wsparcie planistyczne  Grupy focusowe  Formalne konsultacje pisemne

ETAPY KONSULTACJI



Przykład z Richmondshire jest dla nas wzorcowy. W Polsce bardzo rzadko myśli się o przygotowaniu precyzyjnej komunikacji z mieszkańcami dotyczącej form i etapów konsultacji przed rozpoczęciem działań stricte konsultacyjnych. Odbieramy sobie w ten sposób szansę na większe zaangażowanie mieszkańców. Przecież z dużo większym oporem lub mniejszym zainteresowaniem

odpowiada się na zaproszenie, kiedy nie wiadomo, do czego dokładnie jest się zaproszonym, jakie są ramy działania, co i kiedy nastąpi, jaka jest w tym przewidywana rola dla poszczególnych uczestników. Tym bardziej cieszą pierwsze przejawy informowania o całym przedsięwzięciu w przyjaznej, przejrzystej i estetycznej formie. Oto infografika z Torunia:



Organizacje pozarządowe w zależności od sytuacji w swoim samorządzie mogą się włączyć do konsultowania na różnych etapach:

TWÓJ URZĄD

Jest regulamin konsultacji

Nie ma regulaminu konsultacji

Twoja organizacja
brała udział w pracach
nad regulaminem

Twoja organizacja
nie brała udziału w pracach
nad regulaminem

W regulaminie jest zapis
na temat tworzenia rocznego
planu konsultacji

W regulaminie nie ma
zapisu na temat tworzenia
rocznego planu konsultacji

3

Zastanów się, które
tematy twoja organizacja
będzie chciała
konsultować, zaplanuj
wasze działania

4

Zgłoś urzędowi chęć
udziału w konkretnych
działaniach (pamiętaj, że
możesz zaproponować
większy zakres współpracy
niż tylko konsultowanie
gotowego dokumentu)

1

Spróbuj zainicjować
wpisanie do regulaminu
zapisu na temat tworzenia
rocznego planu

2

Dowiedz się, jakie tematy
urząd planuje konsultować
w tym roku

3

Zastanów się, które tematy
twoja organizacja będzie
chciała konsultować,
zaplanuj wasze działania

4

Zgłoś urzędowi chęć
udziału w konkretnych
działaniach (pamiętaj, że
możesz zaproponować
większy zakres współpracy
niż tylko konsultowanie
gotowego dokumentu)

1

Spróbuj zainicjować proces
tworzenia regulaminu
konsultacji i/lub stworzenie
rocznego planu konsultacji

2

Dowiedz się, jakie tematy urząd
planuje konsultować w tym roku

3

Zastanów się, które tematy
twoja organizacja będzie chciała
konsultować, zaplanuj wasze
działania

4

Zgłoś urzędowi chęć udziału
w konkretnych działaniach
(pamiętaj, że możesz
zaproponować większy
zakres współpracy niż tylko
konsultowanie gotowego
dokumentu).



DIALOG VS PLEBISCYT

W zasadzie moglibyśmy ten rozdział umieścić jako pierwszy. Dialog jest niezbędnym elementem konsultacji społecznych, chociaż zazwyczaj zupełnie się o nim zapomina, ograniczając konsultacje do zgłaszania opinii na temat przedłożonych propozycji. W takich sytuacjach niestety nie ma miejsca na rozmowę uczestników konsultacji między sobą, na próbę rozumienia argumentów drugiej (trzeciej, czwartej...) strony. Jest tylko urząd w postaci jakiejś propozycji, próba jej zrozumienia przez odbiorcę, wypowiedź odbiorcy konsultacji w jednym kierunku (do urzędu) i oczekiwanie na odpowiedź w postaci zgody lub odrzucenia przez urzędników/polityków zgłoszonej uwagi.

● **DOBRA WIARA** (Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji) – to pierwsza z **Siedmiu zasad konsultacji**. Podczas spotkań w trakcie „Konsultacji z zasadami” w samorządach wzbudzała wątpliwości

zarówno strony społecznej, jak i urzędników jako abstrakcyjna, trudna do uchwycenia. Wytrychem jest tu właśnie pojęcie dialogu:

Perorujesz czy rozmawiasz? Argumentujesz, uzasadniasz? Słuchasz? Ważysz swoje racje w odniesieniu do racji innych osób? Odnosisz się do argumentów? Narzucasz swoją wizję? Zajmujesz się sprawą, którą chcesz załatwić, i tylko to cię interesuje?²⁴

Jeżeli perorujesz, nie słuchasz, forsujesz swoje zdanie lub pomysł bez względu na innych czy bez względu na to, o czym właściwie jest mowa – torpedujesz dialog, jesteś trollem, nie działasz w dobrej wierze. Niezależnie od tego, czy jesteś politykiem, urzędnikiem, działającą w dobrej wierze organizacją pozarządową czy mieszkańcem. Można jednak podejść do sprawy tak:

My, jako urzędnicy, musimy nauczyć mieszkańców, musimy o nich myśleć, bo jak się ich już zwywa, to oni przychodzą

²⁴ To części składowe pojęcia „deliberacja”, którego wyjaśnienie znajdziesz w rozdziale „Słownik trudnych wyrazów”.



*z przekonaniem, że jak nie będą głośno tupać i krzyczyć, to nikt ich nie wysłucha. Musimy im pokazać, że ktoś ich słucha. Też nie wierzę, że stworzymy tutaj regulamin i już będziemy mieli konsultacje najlepsze na świecie – jak stworzymy regulamin, to dopiero zaczniemy się uczyć. Wszyscy zgadzamy się z tym, że dialog jest potrzebny i chcemy go, tylko się obawiamy, bo nie mamy doświadczenia*²⁵.

Za takim podejściem idzie dbałość o tworzenie sytuacji, w której dialog w ogóle jest możliwy. Konieczne jest zadbanie o najmniejsze szczegóły sytuacji, w której mamy rozmawiać na konsultowany temat: „Należy stworzyć warunki sprzyjające poznaniu się

tych osób, których dotyczy problem, przyjazna przestrzeń, w której możemy wymienić się informacjami i opiniami, poznanie swoich imion, ciastka, herbata – takie drobiazgi, które sprzyjają rozmowie między ludźmi”²⁶.

Sednem sprawy jest jednak zadbanie o to, aby konsultacje społeczne – odwrotnie niż w obecnej praktyce samorządowej – były z dialogiem nierozłączne, czy raczej, żeby konsultacje bez dialogu były sytuacją wyjątkową: „najlepsze są spotkania bezpośrednie, gdzie mieszkańcy mogą się wypowiedzieć na tematy sobie bliskie”²⁷. O to można zadbać już na poziomie regulaminu konsultacji. Przykładem służy regulamin wypracowany w „Konsultacjach z zasadami” w Gorzowie Wielkopolskim:

²⁵ Wypowiedź urzędniczek z Gorzowa Wielkopolskiego – uczestniczki cyklu spotkań „Konsultacje z zasadami”.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

„§ 1. Konsultacje społeczne z mieszkańcami Gorzowa Wielkopolskiego to otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych mających wpływ na jakość życia mieszkańców. (...)

§ 3. Konsultacje prowadzone w Gorzowie Wlkp. opierają się na następujących zasadach:

1. Dialogu i partnerstwa: konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, rozważając argumenty i wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji. Uczestnicy są dla siebie równorzędnymi partnerami dialogu, a wynik konsultacji jest zawsze brany pod uwagę, nie jest jednak wiążący dla organów i jednostek Miasta. (...)

§ 30. Konsultacje prowadzone są w minimum trzech formach, przy czym obowiązkowo w minimum jednej z dwóch pierwszych wymienionych poniżej:

1. co najmniej jednego protokolowanego publicznego spotkania konsultacyjnego z mieszkańcami umożliwiającego wymianę opinii i argumentów pomiędzy samymi mieszkańcami oraz wymianę opinii i argumentów pomiędzy organami Miasta i mieszkańcami,
2. co najmniej jednego warsztatu dla mieszkańców z udziałem przedstawicieli Prezydenta Miasta Gorzowa Wielkopolskiego umożliwiającego zdobywanie wiedzy na temat konsultowanego przedsięwzięcia i sformułowania przez uczestników rozwiązania poddanego rozważaniu,
3. badania jakościowe i ilościowe, w tym reprezentatywne badania opinii publicznej oraz sondaże i ankiety on-line lub sondy uliczne,
4. dyżury konsultacyjne w miejskich przestrzeniach publicznych,
5. zamieszczanie zagadnień do konsultacji na oficjalnym serwisie miejskim i wyłożenie dokumentów w siedzibie Urzędu Miasta Gorzowa Wlkp. oraz zbieranie opinii lub propozycji na piśmie, w tym drogą elektroniczną,
6. innych form zapewniających możliwość przekazania i wymianę opinii i argumentów. (...)”²⁸

Zapis dotyczący konieczności przeprowadzenia przez urząd otwartych spotkań konsultacyjnych jest pochodną wyraźnej rekomendacji strony społecznej. W ten sposób, na tyle, na ile to możliwe, w regulaminie zamieszczono gwarancję, że nie może być mowy o konsultacjach, jeżeli nie będzie przestrzeni na dialog, bezpośrednią wymianę opinii, rozmowę o priorytetach, tworzenie przez mieszkańców rozwiązań dla swoich społeczności²⁸.

Jeżeli na jednym biegunie konsultacji społecznych jest dialog, to na drugim jest plebiscyt – forma podejmowania decyzji przez głosowanie na podane propozycje, czyli możliwość wypowiedzenia się przez „popieram” lub „nie popieram” danego rozwiązania, postulatu, osoby, opcji czy opinii. Może kojarzyć się z referendum czy sondażem opinii. Jest to na pewno efektowna forma podejmowania zbiorowych decyzji lub badania preferencji: stawia sprawę w miarę jasno,

²⁸ Fragment gorzowskiego regulaminu konsultacji wypracowanego w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”. Pełna wersja znajduje się w części „Regulaminy i procedury”.

wyniki nie budzą wątpliwości, szczególnie jeśli są podane w procentach i na prostym wykresie. Łatwiej w ten sposób o przyćmienie uwagi. Decyzja zostaje szybciej podjęta, a preferencje – szybciej zbadane. Takie właściwości plebiscytu można dostrzec w polskich budżetach partycypacyjnych (obywatelskich). To głosowanie budzi największe emocje, o głosowaniu najszerzej się informuje, a jego wyniki są okazją do medialnych analiz dotyczących tego, czego właściwie chce społeczność – wszystko jest przecież jasne, głosy podliczone, decyzja podjęta. To jeden z ważniejszych powodów, dla których budżety partycypacyjne zdobyły wyobraźnię samorządowców: władz i urzędników. To zdecydowanie bardziej efektywne, łatwiejsze „do sprzedania” niż dialog władz z mieszkańcami i mieszkańców między sobą. Niekoniecznie jednak bardziej efektywne.

Budżety partycypacyjne w pełniejszy sposób odpowiadające na pokładane w nich nadzieje (pobudzenie aktywności obywatelskiej czy zainteresowania dobrem wspólnym, którym jest samorząd, budowanie odpowiedzialności obywatelskiej) to takie, w których dialog jest na pierwszym miejscu, a głosowanie stawia kropkę nad i po procesie konsultacji społecznych dotyczących priorytetów społecznych i inwestycyjnych w danym samorządzie²⁹.

Zaniechanie prowadzenia dialogu i ograniczenie konsultacji społecznych i innych procesów partycypacyjnych do plebiscytu jest niestety bolączką dialogu obywatelskiego w polskich samorządach. Najczęściej przejawia się zastępowaniem konsultacji sondażami opinii i ankietami (które owszem, mogą być częścią konsultacji, ale nie powinny wyczerpywać katalogu ich narzędzi) czy właśnie sprowadzaniem budżetu partycypacyjnego do głosowania bez pomysłu na dyskusję i wzajemne przekonywanie się mieszkańców w trakcie tworzenia projektów do swoich racji.

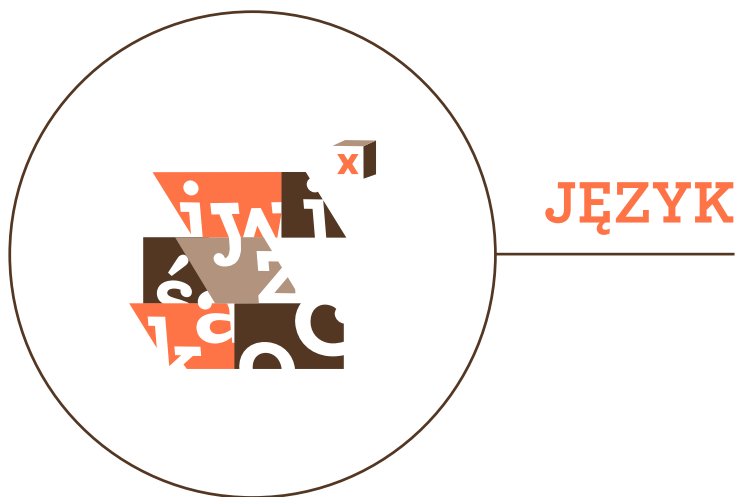
Sednem sprawy jest zadbanie o to, żeby konsultacje bez dialogu były sytuacją wyjątkową

Proste „tak” lub „nie” w odpowiedzi na postawione pytanie lub poparcie jakiegoś postulatu przeciw innemu rodzi przede wszystkim podział zamiast wizji dobra wspólnego, domniemanie czyichś intencji zamiast ich rozumienia, a często wrogość i konflikt. Rodzi konkurencję zamiast współpracy tam, gdzie jest ona potrzebna, aby nie marginalizować nikogo w ramach wspólnoty samorządowej. A najczęściej jest tak, że „społeczność jest tak silna, jak najsłabsza z grup, która ją tworzy”³⁰.

Co jednak najważniejsze, proste plebiscyty, czyli wybory pomiędzy poddanymi pod rozagę opcjami, uniemożliwiają tworzenie rozwiązań na potrzeby społeczności przez samą społeczność oraz wymianę doświadczeń i opinii, które bardzo często sprawiają, że mieszkańcy sami zaczynają się nawzajem przekonywać do tej czy innej opinii. Takie odpowiednio zaaranżowane wymiany opinii, argumentacje przynoszące często nowe perspektywy i pomysły są najcenniejszym efektem prowadzenia konsultacji społecznych. Nie zastąpi ich wyłożenie dokumentów, sondaż na stronie internetowej gminy ani na jej profilu facebookowym.

²⁹ Opis takiego budżetu partycypacyjnego znajduje się w tekście: O. Chrzanowski, *Portugalia, Cascais. Dyskusja w sercu procesu – budżet partycypacyjny*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2013, www.partycypacja.fise.org.pl/x/928599.

³⁰ To motto gry komputerowej **PARTY-tura**, partycypacja w turach, dotyczącej dylematów, wyborów i niespodzianek na ścieżkach partycypacji, w którą możesz zagrać bezpłatnie tutaj: www.partycypacja.fise.org.pl/x/956319.



³¹ Wytyczne... op. cit.

³² *Komunikacja pisemna. Rekomendacje*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2015, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/komunikacja_pisemna_0.pdf.

PROSTOTA JĘZYKA

W konsultacjach publicznych należy dbać o przejrzysty i zrozumiały dla obywatela język³¹.

1. Kupić
2. Dokonać kupna
3. Nabyć drogą kupna
4. Dokonać nabycia drogą kupna
5. Dokonać nabycia na drodze kupna
6. Dokonać nabycia na drodze transakcji kupna-sprzedaży
7. Dokonać nabycia na drodze przeprowadzenia transakcji kupna-sprzedaży
8. Dokonać realizacji nabycia na drodze przeprowadzenia transakcji kupna-sprzedaży
9. Dokonać realizacji nabycia na drodze przeprowadzenia skuteczniejszej transakcji kupna-sprzedaży
10. Dokonać wdrożenia i realizacji nabycia na drodze przeprowadzenia skuteczniejszej transakcji kupna-sprzedaży³²

Niewiarygodne, jak bardzo można skomplikować proste słowo. Aż strach pomyśleć, co takiego da się wykreować, gdy materia jest bardziej złożona niż zwykle „kupić”. Taka kreacja przede wszystkim ma miejsce w urzędach. Urzędnicy są często przekonani o tym, „że zadaniem instytucji państwowej jest stworzenie komunikatów o najwyższym stopniu oficjalności, odwołujących się do źródeł prawnych. Nie umieją bądź nie chcą albo się boją pisać językiem prostym. Tworzą teksty hermetyczne, przesyczone informacją, szablony, trudne w odbiorze, bardzo rzadko zróżnicowane w zależności od adresata, co obniża ich skuteczność komunikacyjną. Językiem urzędowym są pisane nawet informacje o bieżących wydarzeniach. Może to osobą mniej sprawną językowo skutecznie zniechęcić do stałego korzystania ze stron internetowych tych instytucji”³³.

Skutkuje to powstawaniem barier i odbiera chęć do aktywności:

*Jest kłopot, bo organizacje nie do końca wiedzą, po co im Program Współpracy. Mała grupa organizacji zabiera głos w tej sprawie. (...) Może to wynikać z tego, że PW jest napisany dosyć mocno urzędowym, hermetycznym językiem, tak że ludzie, którzy zaczynają go czytać, stwierdzają, że nic z tego nie rozumieją i w takim razie nie będą się wypowiadali, bo nie są ekspertami.*³⁴

I jeszcze dwa przykłady z Bazy dobrych praktyk partycypacji (www.partycypacja.fise.org.pl):

1. „Władze zdawały sobie sprawę, że temat konsultacji nie przyciągnie zbyt wielu chętnych, jest abstrakcyjny i wydaje się nudny. Pierwsze zadanie polegało więc na takim opracowaniu tematu, by pobudzić zainteresowanie mieszkańców, a przez to zachęcić ich do szerokiego udziału i zaangażowania. **Odstąpiono zatem od sztywnego, formalnego słownictwa**

**Ludzie stwierdzają,
że nic z tego nie rozumieją
i w takim razie nie będą
się wypowiadali,
bo nie są
ekspertami**

dokumentów i regulacji [podkr. red.], postawiono na hasło »Zaplanuj naszą przyszłość!«. Ważne było stworzenie poczucia prawdziwej wspólnoty, nie »zaliczenie« konsultacji wymaganych przez prawo”³⁵.

2. „Innym wyzwaniem okazał się język tworzonego draftu dokumentu konsultacyjnego. Fizycznie był on spisany przez specjalistkę ds. partycypacji na podstawie przygotowanych przez radę wniosków, notatek i stanowisk. Już w momencie zapoznawania się członków rady z dokumentem zwracano uwagę na nieprzystępność języka, jakim draft został spisany. Naniesiono więc odpowiednie poprawki redakcyjne ułatwiające mieszkańcom zapoznanie się z jego treścią. Aby uniknąć podobnej sytuacji w przyszłości, szczególnie podczas redakcji ostatecznej wersji planu, specjalistka ds. partycypacji **została wysłana na kurs przejrzystego formułowania dokumentów** [podkr. red.]. W Figaro problemy rozwiązuje się od razu”³⁶.

Jak więc wynika z doświadczeń brytyjskich i hiszpańskich (dużo dłuższych i bogatszych

³³ Sprawozdanie ze stanu ochrony języka polskiego w latach 2010–2011, druk sejmowy nr 1083, 23 stycznia 2013 (za: Komunikacja pisemna. Rekomendacje, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2015).

³⁴ Z badania *Barierzy udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE, 2014.

³⁵ A. Zając, O. Chrzanowski, *Wielka Brytania...* op. cit.

³⁶ O. Chrzanowski, *Hiszpania, Figaro, Gminny Plan Działania – partycypacyjne zarządzanie gminą*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE, 2014, www.partycypacja.fise.org.pl/x/928589.

niż polskie), język i sposób przekazu to często podstawowe czynniki angażowania się (lub nie) obywateli w proces konsultacji. I tym większe mają znaczenie, im bardziej złożony i trudny jest temat do rozstrzygnięcia.

W Polsce Kancelaria Rady Ministrów, dostrzegając problem komunikacji z obywatelami, wydała niedawno dwie broszury z rekomendacjami: „Komunikacja pisemna”³⁷ i „Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich”³⁸. Lekturę tych tekstów, napisanych **prostym językiem**, polecamy urzędnikom – nie tylko rządowym.

Już na samym początku procesu konsultacyjnego widać, czy urząd przykładą wagę do sposobu komunikacji z obywatelami.

ZAPROSZENIE CZY ZAWIADOMIENIE?

Żeby podjąć zaproszenie do dialogu, zapraszani muszą wiedzieć, czego się od nich oczekuje i w jakim stopniu sprawa ich dotyczy, jak intensywne powinno być ich zaangażowanie. Zaproszenie można sformułować np. tak:

1. „Zgodnie z artykułem ... ust.... pkt ... ustawy z dn. o zawiadamia się, że w urzędzie pok. ... III piętro zostały wyłożone do publicznej wiadomości plany zagospodarowania przestrzennego”.

Można zrozumieć, że takie zawiadomienie to wymóg ustawowy. Jednak zastanawiające jest, jaką funkcję ma ono pełnić – czy w rzeczywistości ma być zaproszeniem do konsultacji? Jeśli **nie**, to dlaczego nie? Czy plany zagospodarowania przestrzennego to nie są sprawy bezpośrednio dotyczące mieszkańców? Jeśli **tak**, to czy ustawodawca zabronił napisać to „zaproszenie” w formie bardziej zrozumiałej, zachęcającej i przystępnej?

2. Dla porównania zaproszenie na spotkanie „O współpracy przy kawie” przedstawione na następnej stronie³⁹.

TRUDNE SŁOWA

Jeśli zaproszenie do udziału w konsultacjach oraz materiały poddawane konsultacjom są najeżone wyrazami obcymi lub niezrozumiałymi dla powszechnego odbiorcy, nie należy się spodziewać tłumnego uczestnictwa w przedsięwzięciu. Czasem temat jest na tyle skomplikowany, że uproszczenie go i dostosowanie do możliwości percepcji osoby niewykształconej stanowi nie lada wyzwanie. Jest jednak wiele przykładów, kiedy się to urzędnikom udało. Podstawą jest w ogóle dostrzeżenie tego problemu. W czasie naszych warsztatów w jednym z miast urzędnicy poświęcili sporo czasu responsywności⁴⁰ – czwartej z **Siedmiu zasad konsultacji**. I nie chodziło o samą zasadę, jej treść i wartości, które za nią stoją (● **RESPONSYWNOŚĆ**). Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych), tylko o to, że samo słowo budzi opór jako niekoniecznie zrozumiałe dla mieszkańców: „To słowo trzeba zastąpić innym, prostszym, lepiej zrozumiałym dla przeciętnego mieszkańca, żeby od razu na początku nie tworzyć barier; to słowo może być niezgodne z duchem konsultacji. Im bardziej zawity i niejasny będzie komunikat wychodzący z urzędu, tym bardziej to będzie świadczyć o tym, że nie zachowujemy pierwszej zasady – dobrej woli (chęci do porozumienia się). Język, jakim będziemy się posługiwać w kontaktach z mieszkańcami, też ma znaczenie”⁴¹.

TESTOWANIE

Kolejnym działaniem na drodze ku większej przejrzystości informacji, które mogłoby być zaadaptowane z zagranicy przez nasze urzędy, jest testowanie materiałów informacyjnych lub dokumentów poddawanych konsultacjom przed upublicznieniem. Niekiedy wymaga to trochę zachodu, ale się opłaca. Oszczędza wszystkim czas i likwiduje niepotrzebne bariery, zwiększa chęć

³⁷ *Komunikacja pisemna. Rekomendacje*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2015, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/komunikacja_pisemna_0.pdf.

³⁸ *Rozpatrywanie sygnałów obywatelskich. Rekomendacje*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2015, http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/rozpatrywanie_sygnałow_obywatelskich_0.pdf.

³⁹ Zob. www.torun.pl/pl/o-wspolpracy-przy-kawie-0.

⁴⁰ Responsywność to także jedno z haseł naszego „Słownika trudnych wyrazów”, umieszczonego na końcu tej publikacji.

⁴¹ Wypowiedź urzędnika z Gorzowa Wielkopolskiego – uczestnika cyklu spotkań „Konsultacje z zasadami”.

zaangażowania społecznego (które w Polsce, jak powszechnie wiadomo, nie bije rekordów). Może receptą na ułatwienie tego zadania mogłoby być stworzenie jakiejś społecznej grupy testującej?

Dobrze jest, jeśli urząd decyduje się na takie sprawdzanie materiałów przed ich opublikowaniem, jeszcze lepiej, gdy zobowiązuje się do tego w regulaminie, tak jak zrobił to Gorzów Wielkopolski:

„§ 27. Materiały informacyjne wykorzystywane w trakcie konsultacji społecznych powinny być przed rozpowszechnieniem przetestowane pod kątem zrozumiałości i przejrzystości”.



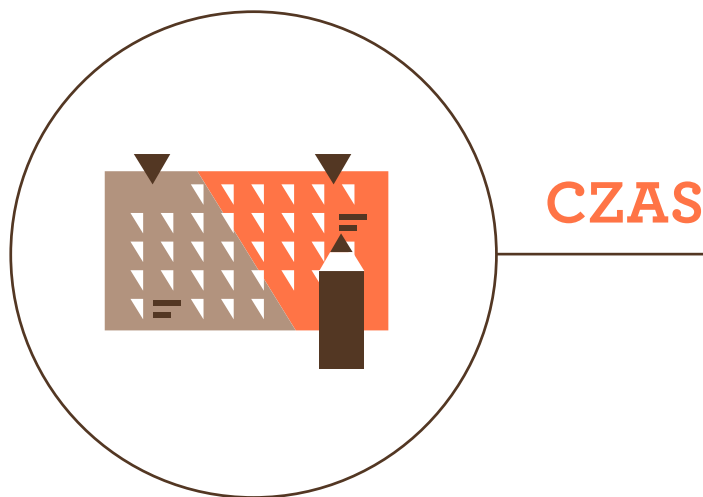
NGO

Organizacje jako rodzaj łącznika pomiędzy społecznością a urzędem powinny być szczególnie wrażliwe na to, jak ułatwić dialog obywatelski. Można pomóc urzędowi w upraszczaniu przekazu i materiałów podlegających konsultacjom, można podjąć się próby przetestowania w swoim środowisku tych materiałów pod kątem czytelności jeszcze przed puszczeniem ich w oficjalny obieg.

Często rola organizacji pozarządowych polega na przekonaniu władz do otwarcia się na bardziej „ludzki” sposób komunikacji i wypróbowania nowych form przekazu, tak językowych, jak i graficznych. Oto jeden z niestety nielicznych pozytywnych przykładów współpracy:

Bardzo podobał mi się język ulotki, był jasny, przejrzysty, zrozumiały dla ludzi, włączona została biblioteka miejska i wszystkie filie, spotkania odbywały się w różnych miejscach, to jest dla mnie wzorcowy przykład pokazujący, że to się da tak dobrze przeprowadzić. Nie zauważono jednak, że nie wszyscy nasi mieszkańcy mówią po polsku, a niektórzy potrzebują jeszcze czegoś, aby się włączyć. Zaprosiliśmy ratusz na spotkanie w ośrodku dla uchodźców, przetłumaczyliśmy ulotkę na rosyjski i ratusz faktycznie uczestniczył⁴².

⁴² Badanie Bariery udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE, 2014.



W kontekście konsultacji czas jest jednym z najbardziej kluczowych elementów procesu. Wiąże się z nim kilka pytań:

1. CZY?

Przy planowaniu całego przedsięwzięcia często odpowiedź na pytanie o to, czy w ogóle mamy odpowiednio dużo czasu na przeprowadzenie procesu konsultacyjnego, determinuje jego być albo nie być. I bywa tak, że decyzja o nieprzeprowadzeniu konsultacji jest mądrzejsza niż organizowanie ich ad hoc. Z drugiej strony jednak brak czasu to niebezpiecznie wygodna wymówka dla urzędników niechętnych dialogowi obywatelskiemu i dodatkowej pracy, z którą konsultacje się wiążą. Za stwierdzeniem „ze względu na brak czasu nie zorganizowaliśmy konsultacji” może się zatem kryć odpowiedzialne rozważenie wszystkich za i przeciw albo zła organizacja w urzędzie, lenistwo, niechęć do partycypacji.

2. KIEDY?

Kiedy zacząć konsultacje? Na jakim etapie włączyć stronę społeczną? Wiąże się to oczywiście z celem i przyjętą formą konsultacji. Czy mieszkańcy mają wybierać między gotowymi rozwiązaniami, czy może chcemy zidentyfikować problem lub wspólnie wypracować jakieś założenia?

Co daje zaproszenie do konsultowania na samym początku procesu?

Zapoznanie się z opiniami różnych stron na jak najwcześniejszym etapie prac zawsze pozwala na identyfikację błędów i przygotowanie bardziej wyważonego rozwiązania⁴³.

Jak powiedział wiceminister gospodarki Mariusz Haładyj⁴⁴: „Wystawienie do konsultacji gotowych propozycji rozwiązań powoduje u projektodawcy silne przekonanie do tych rozwiązań i potrzebę ich obrony, natomiast

⁴³ Wytyczne..., op. cit

⁴⁴ Wypowiedź wiceministra gospodarki Mariusza Haładyja podczas spotkania na temat Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych, zorganizowanego przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 22 września 2015 r., www.konsultacjezasadami.pl.

u opiniującego wytwarza naturalną tendencję do szukania dziur i błędów i prowokuje raczej krytyczne, czasem wręcz krytykanckie nastawienie, a nie konstruktywne opiniowanie. Rozpoczynanie rozmowy na wcześniejszym etapie powoduje, że szansa na rzeczywisty dialog jest większa. Zresztą dlatego w Regulaminie Rady Ministrów jednoznacznie przesądziłyśmy, że możliwe są wstępne konsultacje”.

Podsumowując: konsultacje należy rozpocząć jak najwcześniej, a ponadto lepiej jest włączyć stronę społeczną w wypracowywanie propozycji rozwiązań, niż przedstawiać gotowe rozwiązania. W regulaminie odpowiedni zapis może brzmieć tak:

1. „Konsultacje przeprowadza się zawsze na początku procesu decyzyjnego, zgodnie z przyjętymi zasadami i w sposób zaplanowany”⁴⁵.

2. „Konsultacje powinny być prowadzone na możliwie jak najwcześniejszym etapie tworzenia projektów, polityk publicznych lub planowania inwestycji tak, żeby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie opinii mieszkańców. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły”⁴⁶.

Obydwa przykłady odwołują się do **zasady PRZEWIDYWALNOŚCI**: Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

3. JAK DŁUGO?

Jak długo ma trwać proces konsultacyjny, jakie minima założyć? Ile czasu powinno się dać mieszkańcom na zgłoszenie uwag, dyskusję, ile urzędowi na zebranie wszystkiego, wydanie decyzji, odpowiedź zwrotną? Te wszystkie kwestie są do ustalenia w toku pracy nad regulaminem i szczegółowymi

procedurami. Oczywiście wszystko zależy od skali problemu poddanego konsultacjom i tego, na jakim etapie je rozpoczynamy. Jest różnica (i ma ona bezpośredni wpływ na czas trwania konsultacji), czy rozmawiamy o zmianie nazwy ulicy, czy tworzymy założenia do strategii rozwoju miasta. Zazwyczaj przyjmuje się, że proces konsultacyjny nie powinien trwać mniej niż 21 dni.



Zapis w regulaminie może brzmieć zatem tak: „Czas trwania konsultacji nie może być krótszy niż 21 dni”.

Ważne jest przy tym, żeby dać szansę stronie społecznej na zapoznanie się z trudnym i niejednokrotnie obszernym materiałem. Niedopuszczalne jest zamieszczanie na stronie internetowej dokumentów do konsultacji w przeddzień spotkania z mieszkańcami.

Urzednicy podczas naszych warsztatów powiedzieli: „Ważne jest rozplanowanie czasu i świadomość, że niektórych rzeczy nie da się zrobić od razu i potrzeba na to czasu”.

⁴⁵ Fragment projektu opolskiego regulaminu konsultacji – wersja wypracowana w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”.

⁴⁶ Fragment gorzowskiego regulaminu konsultacji wypracowanego w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”. Pełna wersja znajduje się w części „Regulaminy i procedury”.



W wielu przypadkach może to także znaczyć, że nawet najlepiej zaplanowane konsultacje będą wymagały znacznie więcej czasu, niż przewidywano. Dzieje się tak, gdy do rozstrzygnięcia jest sprawa bardzo kontrowersyjna albo gdy nieudrożnione są kanały komunikacji między urzędem a mieszkańcami. Wtedy najczęściej najpierw trzeba załatwić „zaszłości”. Tak było np. w Olsztynie:

Czy w ogóle mamy odpowiednio dużo czasu na przeprowa- dzenie konsultacji?

⁴⁷ A. Mulak, *Estetyzacja i ożywienie gospodarcze Starego Miasta w Olsztynie*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2012, www.partycypacja.fise.org.pl/x/807674.

„W przypadku konsultacji planów dotyczących Starego Miasta z przedsiębiorcami starano się zastosować taki sam model konsultacji. Jednak brak wstępnego rozpoznania potrzeb tej grupy (nieodstająca diagnoza) oraz bardzo silne emocje ujawniane podczas spotkań nie pozwoliły osiągnąć założonych rezultatów. Dla tej grupy proces estetyzacji i wprowadzania zmian wiązał się z wieloma aspektami prawnymi i gospodarczymi, których omawiania przedstawiciele miasta nie zaplanowali i nie byli do tego przygotowani. Ponadto uczestnicy mieli różne, czasem przeciwstawne interesy i pomysły. Rodziło to konflikty oraz silne emocje, które potęgował brak zaufania przedsiębiorców do urzędników – dotychczasową komunikację z urzędem postrzegali oni jako niesprawną”⁴⁷.

4. CZAS NA PRZYGOTOWANIE

Jak długo może trwać przygotowanie przez urząd dobrych konsultacji – np. trzytygodniowych? Możliwe, że nawet trzy miesiące. Trzeba opracować plan wydarzeń, zebrać informacje o możliwych interesariuszach, spotkać się z nimi i omówić swój pomysł na proces konsultacyjny, na podstawie materiałów merytorycznych (np. programu, projektu czy planu) przygotować materiały informacyjne i opracować je graficznie, przetestować pod względem zrozumiałości, przygotować kampanię informacyjną, a przy tym wszystkim komunikować się wewnątrz i na zewnątrz urzędu. Posmak intensywności przygotowań dobrych konsultacji daje przygotowanie i obsługa budżetu partycypacyjnego. Często traktuje się go i odbiera jako flagowe działanie władz i urzędu włączające mieszkańców – stąd pieczołowitość przygotowań i nawet pracy przy realizacji. Dobry dialog obywatelski w postaci konsultacji społecznych jest równie wymagającym i czasochłonnym procesem – zarówno dla urzędu, jak i społeczności lokalnej.

NGO

Warto zadbać o to, żeby urząd brał naszą organizację pod uwagę, planując konsultacje dotyczące tematu, którym jesteśmy żywo zainteresowani. Można to zrobić np. zgłaszając **gotowość do udziału w pracach** pełnomocnikowi ds. NGO. Niektóre samorządy, zwłaszcza te posiadające regulaminy konsultacji, stwarzają też możliwość zgłoszenia wniosku o konsultacje kilku organizacjom pozarządowym. Jeśli więc szczególnie zależy nam na jakiejś sprawie, warto wykażać inicjatywę. Trzeba wszakże pamiętać, że zgodnie z **zasadą DOBREJ WIARY**. (Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji), tak jak urząd powinien traktować stronę społeczną jak partnerów, podchodząc do nich z otwartością i dobrą wolą, podobnie organizacja powinna – **szanując czas urzędników** – być przygotowana merytorycznie do konsultowanego tematu. Warto przygotować się wspólnie z innymi organizacjami i pomyśleć o niezrzeszonych mieszkańcach. Oni również mogą być sojusznikiem w trakcie konsultacji.

Przemyślenie najlepszego czasu na przeprowadzenie konsultacji to również ważny wątek w trakcie tworzenia i zgłaszania wniosku o przeprowadzenie konsultacji przez organizację pozarządową (taką możliwość dają niektóre regulaminy konsultacji, w tym te opracowane w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”). Warto się zastanowić, czy **sugerowany we wniosku termin na przeprowadzenie konsultacji** jest najlepszy z możliwych zarówno z punktu widzenia wnioskodawcy (np. inne wydarzenia w mieście przyciągające uwagę opinii publicznej mogą sprzyjać skuteczności procesu – lub wprost przeciwnie), jak i urzędu (np. inne konsultacje zaplanowane już do realizacji).

Jednocześnie w regulaminie konsultacji można sugerować zapisy, które zabezpieczają stronę społeczną zgłaszającą wniosek o konsultacje przed odkładaniem sprawy „na kiedyś” przez urząd. Przykładowa propozycja zapisu: „**Zmiana czasu** przeprowadzenia konsultacji wskazana przez wnioskodawców we wniosku o konsultacje (w tym daty ich rozpoczęcia i zakończenia) wymaga pisemnego uzasadnienia przesłanego wnioskodawcom i opublikowanego co najmniej w serwisie internetowym Miasta wraz z zarządzeniem o przeprowadzeniu konsultacji społecznych”⁴⁸.

Warto również nie dublować działań urzędu **w tym samym czasie** – czyli być na bieżąco z działaniami prowadzonymi przez urząd. Przykłady z życia (złe praktyki) przedsięwzięć zrealizowanych przez stronę społeczną powodujących zamieszanie:

- organizowanie społecznych konsultacji, np. planu transportowego miasta, bez świadomości, że w tym samym czasie odbywają się konsultacje dokładnie tego tematu organizowane przez urząd,
- dublowanie działań urzędu angażującego stronę społeczną w zakresie tworzenia regulaminu konsultacji społecznych.

⁴⁸ Fragment gorzowskiego regulaminu konsultacji wypracowanego w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”. Pełna wersja znajduje się w części „Regulaminy i procedury”.



ZAKRES NEGOCJOWALNY

Spotkanie konsultacyjne przeprowadzone w 2014 roku w jednym z mazowieckich miast próbującym swoich sił w konsultacjach społecznych. Temat: planowanie ścieżek rowerowych w mieście. Ponad 50 osób na sali. Kilka słów wprowadzenia. Organizatorzy (urząd miejski i lokalna grupa rowerowa) rozdają wydrukowane w dużych formatach mapy miasta, na których, podzieleni na grupy, rysujemy sugerowany przebieg nowych ścieżek. Potem podsumowanie – prezentacja wyników prac grupowych. Na salę wchodzi spóźniony prezydent miasta. Zasiada obok urzędnika z wydziału drogowego. I dopiero wówczas zgromadzeni mieszkańcy dowiadują się, że te nowe ścieżki rowerowe to nic pewnego, że może kiedyś, jeśli będą pieniądze z Unii Europejskiej, ale teraz nie wiadomo, czy z tych funduszy w ogóle będzie można budować ścieżki. Dyskusja schodzi na brak lamp na jednej z ulic, a urzędnik z wydziału drogowego wskazuje, że nie ma możliwości kładzenia ścieżek inaczej niż za pomocą tzw.

kostki Bauma, chociaż eksperci po stronie społecznej twierdzą inaczej. Wszystkie te sprawy „pojawiają się” pod sam koniec spotkania, już po tym, kiedy przez pół godziny analizowaliśmy mapy, wymyślając rozwiązania dla miasta, a potem przez następne trzydzieści minut mieszkańcy prezentowali rozwiązania. Kłopot w tym, że pracowaliśmy bez żadnych wytycznych, ograniczeń – uprawialiśmy radosną twórczość kolorowymi mazakami.

W trakcie ćwiczenia z mapami my, uczestnicy, nie mieliśmy zatem podstawowych informacji dotyczących tego, na co właściwie możemy sobie pozwolić jako społeczność miasta posiadającego **jakiś budżet**, który w **jakiejś perspektywie** czasu będzie się kształtował w **jakiś sposób**; miasta podlegającego **jakimś prawom** planowania przestrzennego, **jakimś ograniczeniom** wynikającym ze sztuki kładzenia ścieżek rowerowych; miasta, w którym jest **jakiś podział** na drogi powiatowe i miejskie.

- ➔ Nie otrzymaliśmy przed spotkaniem nawet podstawowych wytycznych, parametrów i informacji, które mogłyby rozsądnie studiować oczekiwania, że ścieżki w zasadzie można położyć wszędzie. Przy stolikach z mapami nie było urzędników miejskich, mogących na bieżąco wyjaśniać wątpliwości.
- ➔ Nasze odpowiedzi nie były priorytetyzowane w żaden sposób – skoro nie mamy świadomości tego, jakimi środkami dysponuje samorząd, to w zasadzie można wszystko i wszędzie.
- ➔ **W zasadzie nie wiedzieliśmy, co jest możliwe i na jakich zasadach da się to zrobić.**

Warsztat, w trakcie którego uczestnicy projektują wizję przyszłości (w tym przypadku kompletną wizję ścieżek rowerowych w mieście) sam w sobie jest jednym z możliwych scenariuszy rozpoczęcia dyskusji na ten temat. Taki sposób pracy uwalnia często skrzepowaną wyobraźnię uczestników. Uwalnia jednak również oczekiwania, z którymi trzeba się zmierzyć – najlepiej już na etapie wejścia w proces wyjaśnić, jaki jest **zakres negocjowalny** w ramach danych konsultacji. Co więcej, na przedstawieniu samej wizji przyszłości nie można zakończyć pracy, ponieważ wyobrażenia i oczekiwania pozostają w zawieszeniu. To z kolei prowadzi do frustracji i utraty zaufania. Konieczne jest wypracowanie na podstawie stworzonej wizji sposobu dojścia do postulowanego stanu.

Zakres negocjowalny powinien być zatem wyznaczony na samym początku konsultacji. Uczestnicy powinni wiedzieć:

- ➔ o czym dokładnie mogą dyskutować i jaki może być zakres składanych opinii (np. o gotowym rozwiązaniu w całości, czy o jego elementach; jeżeli o elementach, to o których),
- ➔ co nie powinno być przedmiotem rozmowy z powodu różnorodnych ograniczeń,
- ➔ jakie występują ograniczenia administracyjne, finansowe, polityczne, społeczne

etc., które z nich można negocjować, a na które opinia publiczna nie będzie miała żadnego wpływu,

- ➔ jakie informacje i dane są niezbędne do podejmowania rozsądnych decyzji (z czym warto się zapoznać przed sformułowaniem opinii lub przed dyskusją),
- ➔ w jakim dokładnie zakresie w trakcie konsultacji jest miejsce na tworzenie nowych rozwiązań i zbieranie pomysłów, w jakim możliwe jest jedynie modelowanie proponowanych rozwiązań, a w jakim – wybór zaproponowanych rozwiązań.

Pracowaliśmy bez żadnych wytycznych, ograniczeń – uprawialiśmy radosną twórczość kolorowymi mazakami

Takie stawianie sprawy ułatwia uczestnikom orientację, pozwala przygotować się do spotkania lub po prostu rozważyć swoją opinię bardziej szczegółowo i w perspektywie wykraczającej poza własny interes i wizję. Równie ważne jest w tym kontekście zarządzanie oczekiwaniami uczestników procesu⁴⁹. Pokazanie granic dyskusji pozwala skupić się na najważniejszych zagadnieniach. Zmniejszają się również szanse na to, że uczestnicy mogą poczuć się oszukani, ponieważ od samego początku są traktowani uczciwie i bez niespodzianek.

⁴⁹ Więcej na temat zarządzania oczekiwaniami w partycypacji znajdziesz tutaj: O.Chrzanowski (oprac.), *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2014, www.partycypacja.fise.org.pl.



POSTULAT

W trakcie warsztatów z mieszkańcami miast, gdzie powstawały regulaminy i procedury konsultacji społecznych w ramach „Konsultacji z zasadami”, pytaliśmy o tematy, które strona społeczna chciałaby poddać konsultacjom. W ćwiczeniu chodziło o sprawdzenie, na ile rozumiemy różnicę zachodzącą pomiędzy:

- ➔ **tematem**, czyli obszarem problemowym, którego może dotyczyć dyskusja, próba znalezienia rozwiązań,
- ➔ a **postulatem**, czyli rozwiązaniem proponowanym z perspektywy strony społecznej, ale bez kontekstu dyskusji, ważenia racji, tworzenia bardziej uwspólnionej perspektywy.

Na listach pojawiały się raczej postulaty, np. ponowne otworzenie kładki nad torami kolejowymi, stworzenie placu zabaw na osiedlu czy otwarcie przez gminę domu opieki nad osobami starszymi. Niedawno mieliśmy również okazję rozmawiać z samorządowcami z niewielkiej gminy, którzy zastanawiają się, jak przekonać

lokalną społeczność do zaakceptowania nowej, budzącej kontrowersje inwestycji.

Takie stawianie sprawy nie sprzyja konsultowaniu, a raczej forsowaniu racji i interesów bez szerszego kontekstu. Sprzyja również plebiscytowemu podejściu do zagadnienia – ograniczając uczestników do prostego tak lub nie (patrz rozdział „Plebiscyt”) – czyli polaryzacji oraz konfliktowi. Tymczasem ani w przypadku kładki, ani domu opieki, ani inwestycji czy nawet zwykłego placu zabaw sprawa nie jest tak prosta, żeby przesądzać ją w sposób zero-jedynkowy. Zarówno w przypadku strony społecznej (grupy niezrzeszonych mieszkańców, organizacji pozarządowych czy grup interesu), jak i urzędu/władz, forsowanie jednego postulatu jako tematu konsultacji powoduje spadek zaufania do intencji forsującego (● **zasada DOBREJ WOLI**) oraz automatyczny podział na forsujących i blokujących, czyli odejście od perspektywy dobra wspólnego (● **zasada POSZANOWANIA INTERESU OGÓLNEGO**).

JAK ZATEM WYJŚĆ Z PUŁAPKI POSTULATU? NAJLEPIEJ SPOJRZEĆ SZERZEJ NA SWÓJ POSTULAT:

- ➔ Na czym właściwie polega problem?
- ➔ Czy są możliwe inne sposoby rozwiązania problemu?
- ➔ Z którymi interesami mamy do czynienia – kto może nam pomóc w rozwiązaniu problemu?⁵¹
- ➔ Które interesy naruszamy – z czym powinniśmy się liczyć?

Otwarcie kładki nad torami to rozwiązanie problemu, ale nie jedyne. Problemem jest brak dogodnego przejścia pomiędzy dwoma częściami miasta. Tematem konsultacji może być więc kwestia zapewnienia dogodnego przejścia jako takiego.

Realizacja inwestycji, która niechybnie nastąpi (gmina nie może jej zablokować), to rozwiązanie jednego problemu (potrzebny wzrost dochodów gminy i rozwój lokalnego rynku pracy), ale również spowodowanie kolejnego (spadek jakości życia części mieszkańców gminy i wartości należących do nich gruntów). Tematem konsultacji może być więc kwestia spójnego rozwoju społeczno-gospodarczego całej wspólnoty samorządowej, w której trzeba zaspokoić różne interesy i potrzeby, a mieszkańcom dać możliwość spojrzenia na ten rozwój w skali całego samorządu, a nie tylko własnego podwórka.

Jeden plac zabaw na jednym osiedlu – a co z innymi osiedlami? Osiedla ze sobą

graniczą, mieszkańcy nie są zamknięci w granicach administracyjnych. Ze zbudowanego placu będą korzystać dzieci z różnych osiedli. Czemu ich nie zachęcić do wspólnej pracy nad lokalizacją placu, jego urządzeniem i funkcjonalnością, pokazując, że leży to w ich interesie?⁵⁰

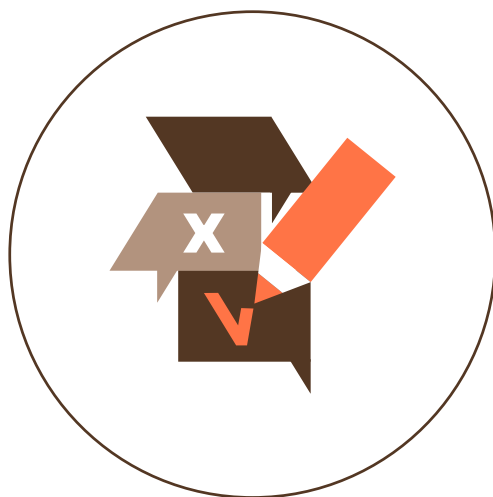
Właściwie przemyślane tematy konsultacji dryfują od postulatów do przestrzeni dyskusji i poszukiwania rozwiązań – tego, czym w istocie są konsultacje, przy okazji których ujawniają się liczne, niedostrzegane wcześniej interesy:

Dobrze by było, niezależnie od wyników konsultacji, zbierać wyniki tych spotkań czy sondaży jako kompendium wiedzy o lokalnej społeczności. Z tego może wyjść ciekawy obraz mieszkańców i nam to też może otworzyć oczy na pewne rzeczy. Tylko trzeba to robić w sposób systematyczny, zaplanowany i mieć pomysł, jak to wykorzystać⁵¹.

⁵⁰ Sprawdź grafikę Grupowanie interesariuszy w części Narzędziownik.

⁵¹ Wypowiedź urzędniczki z Gorzowa Wielkopolskiego – uczestniczki cyklu spotkań Konsultacje z zasadami.

Organizacje pozarządowe mają szczególną rolę w formułowaniu szerokich ram konsultacji, w których można poruszać czasem odległe od siebie kwestie, myśląc przekrojowo o rozwoju społeczności lokalnej. Zazwyczaj jednak na przeszkodzie stoi brak solidarności sektorowej, współdziałania na rzecz trwałego dialogu, w którym rozmaite sprawy i racje są podejmowane z równą atencją, tak żeby każdy miał silny sygnał, że jego głos jest również ważny. Środowiska sportowe ciągną linę w swoją stronę, kulturalne w swoją, społeczne w swoją. Brak przy tym zainteresowania, co możemy zrobić wspólnie, jak możemy wzajemnie wzmacniać swój głos. A jak by to było, gdyby lokalny trzeci sektor wspólnie postarał się o szerokie ramy konsultacji, tematy pozwalające na przekrojowe spojrzenie na społeczność?



NARZĘDZIA KONSULTACJI

Gdy mówimy o narzędziach konsultacji, najczęściej myślimy o różnych formach dialogu z mieszkańcami, takich jak spotkania warsztatowe, world cafe, sąd obywatelski, sondaż deliberatywny itp.⁵². Uczestnicy naszych warsztatów mieli własne pomysły i preferencje:

„Dobrym rozwiązaniem jest **festyn konsultacyjny** – niezobowiązująca, luźna forma, w której pewne pomysły mogą się spon-tanicznie urodzić; przy takich tradycyjnych formach siłą rzeczy tworzą się strony, które zaczynają się boksować, poza tym nie wszyscy mają internet i nie zawsze korzystają z niego regularnie”.

„Najlepsze są **bezpośrednie spotkania**, najlepiej w miejscu, którego będzie dotyczył przedmiot konsultacji”⁵³.

Niezależnie od własnych preferencji i sprawdzonych metod, pewne jest, że warto rozszerzać paletę stosowanych narzędzi (a nawet wpisać je do regulaminu konsultacji).

Pora już wyjść poza nazbyt często stosowane „konsultacje informacyjne” (taki twór właściwie nie istnieje – informacja to nie konsultacje):

*Nudne formy konsultacji, bo to są prze-nudne formy, gdzie jakiś pan tłumaczy zawiłym językiem i jakieś zawiłe mapy są rozrysowane, gdzie nikt nic nie pojmuje*⁵⁴.

Osobną grupę narzędzi konsultacji stanowią różne formularze, procedury, ciała doradcze, które trudno określić jednym słowem, ale ich cechą wspólną jest to, że pełnią rolę pomocniczą dla organizatorów szeroko rozumianego procesu konsultacji. Przykłady tego typu narzędzi można znaleźć w części „Narzędziownik”. Mogą to być też te narzędzia, nad którymi dyskutowano podczas naszych warsztatów:

➔ **Rada ds. konsultacji społecznych** pełniąca rolę pomocniczą w urzędzie, złożona z przedstawicieli władz (prezydenta, radnych), rad dzielnic, rady seniorów,

⁵² Po więcej informacji odsyłamy do „Skrzynki z narzędziami” (w części „Narzędziownik”), stanowiącej swego rodzaju kompendium podstawowej wiedzy na temat narzędzi partycypacji.

⁵³ Wypowiedzi uczestników spotkań „Konsultacje z zasadami”.

⁵⁴ M. Konieczny, *Bariery udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach – raport z badania jakościowego*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, FISE, 2014, www.konsultacjezasadami.pl.

młodzieżowej rady, organizacji pozarządowych i innych ważnych dla danej społeczności gremiów. Do jej zadań może należeć m.in. przygotowywanie projektu rocznego planu konsultacji, w tym zbieranie propozycji tematów do konsultacji społecznych na nadchodzący rok, opiniowanie aktów prawnych dotyczących konsultacji społecznych, ewaluacja wykonania Roczego Planu Konsultacji, opiniowanie wniosków o przeprowadzenie konsultacji społecznych. Istnienie rady powinno być zapisane w regulaminie konsultacji (zob. przykładowe regulaminy w części „Regulaminy i procedury”).

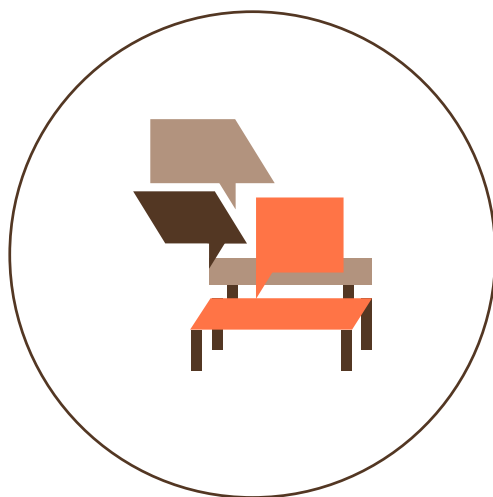
- ➔ **Formatka do inicjatywy konsultacyjnej** w Lublinie niemal jednogłośnie uznana za potrzebną, bo ułatwiająca pracę obydwu stronom (mieszkańcy wiedzą, jakich informacji się od nich oczekuje, a więc jest mniejsze ryzyko popełnienia błędów formalnych, a urzędnicy dostają informacje w zestandaryzowanej formie).
- ➔ **„Kontrakt”** dla mieszkańców i urzędników – pomysł przedstawiony przez urzędników, polegający na stworzeniu czegoś w rodzaju umowy, pewnego kodeksu *savoir-vivre’u* między osobami uczestniczącymi w konsultacjach, zwłaszcza w spotkaniach na żywo. Nie chodziło o to, żeby formalnie podpisywać jakieś zobowiązanie, ale żeby mieszkańcy i urzędnicy mieli listę zasad dotyczących kultury osobistej, sposobu wypowiadania się, do której można się odwołać. Plik mógłby być zamieszczony w internecie, zaś na spotkania byłby zabierany wydruk w dużym formacie jako milczące tło, widoczne dla wszystkich. Celem takiego kontraktu jest zapewnienie poczucia komfortu i bezpieczeństwa mieszkańców

Pora już wyjść poza nazbyt często stosowane „konsultacje informacyjne”, taki twór właściwie nie istnieje

– informacja to nie konsultacje

oraz urzędników. Zdarzają się osoby, które skutecznie uniemożliwiają prowadzenie dyskusji, zachowują się obraźliwie, co stanowi problem dla obydwu stron spotkania, choć w większym stopniu dotyka gospodarza, czyli zwykle urzędnika. Podczas warsztatów dyskutowano na temat zapisu o możliwości przerwania spotkania w sytuacji, gdy ktoś zachowuje się agresywnie – mieszkańcy obawiali się, że mógłby on stanowić wybieg dla przerwania spotkania z byle powodu. Poza tym niektórzy traktowali proponowany spis (łącznie około sześć–siedem krótkich punktów) dość niechętnie, jako zestaw zakazów, które są dla nich nawet nieco obraźliwe.

Namawiamy do tworzenia własnych narzędzi lub adaptowania cudzych pomysłów – tutaj copyright raczej nie obowiązuje.



NA ULICY

„Wyjście poza formularz” – tak jedna z uczestniczek spotkań strony społecznej „Konsultacji z zasadami” w Słupsku określiła odejście od typowych narzędzi konsultacji społecznych stosowanych przez urzędy. Obecny standard działań konsultacyjnych obejmuje najczęściej:

- ogłoszenie o konsultacjach zamieszczone na stronie BIP-u wraz z załączonymi dokumentami do konsultacji (ewentualnie w załączce „Konsultacje społeczne” na gminnej lub miejskiej stronie internetowej),
- podanie godzin, w których można odwiedzić urzędnika, aby złożyć uwagi do wyłożonych dokumentów,
- ewentualnie organizację spotkania otwartego (bardzo często w godzinach pracy urzędu, a nie wieczorem), które ma na celu raczej przekazanie informacji niż uporządkowaną dyskusję i bardzo często zamienia się w przerzucanie się komentarzami agresywnymi lub niemającymi wiele wspólnego z tematem spotkania,

- dodatkowo popularność zdobywają formularze on-line służące do zgłaszania uwag lub proste sondy/ankiety zamieszczane w internecie.

Wszystko to najczęściej odbywa się zgodnie z minimum wymagań, czy to ustawowych, czy przyjętych w sposobie działania. To kolejny kontekst, w którym trzeba pomyśleć o tym, czemu w zasadzie mieszkańcy się nie angażują – czyli o podstawowej bolączce dialogu obywatelskiego zawsze zgłaszanej przez urzędników.

Kogo brakuje w konsultacjach i dlaczego? Może do nieobecnych trzeba wyjść z innego rodzaju zaproszeniem i inną ofertą uczestnictwa? Gdzie jest nasz nieobecny uczestnik? Gdzie można go spotkać?

Najczęściej nie w urzędzie i nie podczas kolejnego spotkania, na którym pojawiają się znane twarze (owszem, to również ważni, ale czy wystarczający uczestnicy

dialogu?). Najprostszym sposobem na kontakt z mieszkańcami jest wyjście z urzędu na ulicę. Obecnie to raczej organizacje pozarządowe zajmujące się tematyką konsultacji społecznych i wspomagające urzędy organizują wydarzenia poza murami urzędów, starają się dotrzeć do mieszkańców, grup interesariuszy i stworzyć dla nich warunki ułatwiające uczestnictwo w procesach podejmowania decyzji publicznych. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby to sami urzędnicy wyszli z za biurek.

Za przykład służą punkty konsultacyjne rozstawiane na olsztyńskim rynku – proste kubiki, na których można przysiąść i porozmawiać z urzędnikiem o właśnie konsultowanej sprawie, zgłosić swoje uwagi. Można je zobaczyć „w akcji” w filmie dokumentalnym „Nic o nas bez nas” poświęconym olsztyńskiej dobrej praktyce partycypacji⁵⁵. Stłuscy urzędnicy, zainspirowani filmem pokazanym w trakcie „Konsultacji z zasadami”, sami postanowili wystawić na główny miejski deptak kanapę dla prezydenta miasta i pracowników urzędu, żeby przeprowadzić wstępną fazę konsultacji strategii rozwoju miasta. Takie działanie spotkało się z przyjaznym nastawieniem mieszkańców (często zaskoczonych sytuacją). Natomiast gorzowscy urzędnicy tak komentowali pomysł otwarcia urzędu poprzez wyjście za jego mury:

Te kanapy wystawione na rynku, pokazujące, że urzędnicy szanują mieszkańców, że chcą i że im zależy, mówiące „drogi mieszkańcu, nie chcemy ci burzyć planu dnia, spotkajmy się tak, żeby tobie było wygodnie, a nie nam”, były sygnałem, że władze i urzędnicy są w stanie się dostosować.

Inną możliwością jest łączenie działań konsultacyjnych z wydarzeniami życia miejskiego, czyli wykorzystywanie masowego zainteresowania mieszkańców imprezami rozrywkowymi czy kulturalnymi: „przy tradycyjnych formach siłą rzeczy tworzą się

strony, które zaczynają się boksować, tymczasem dobrym rozwiązaniem jest festyn konsultacyjny – niezobowiązująca, luźna forma, w której pewne pomysły mogą się spontanicznie urodzić”⁵⁶. W takich przypadkach dobrze jest jednak przemyśleć strategię działania i zadbać o szczegóły – w Opolu jedno ze spotkań „Konsultacji z zasadami” w celu zwiększenia frekwencji zostało włączone w obchody dnia miasta. Zabrakło jednak dodania tej informacji do głównego programu miasta. Mimo że spotkanie strony społecznej odbywało się praktycznie w tym samym miejscu co główne obchody dnia Opolu, w zasadzie nikt nie wziął w nim udziału. Mieszkańcy wybrali aktywności na świeżym powietrzu, korzystając z pogodnej

**Drogi mieszkańcu,
nie chcemy ci burzyć planu
dnia, spotkajmy się tak,
żeby tobie
było wygodnie**

go wieczoru. Razem z opolskimi urzędnikami analizowaliśmy potem przyczyny tej sytuacji i wyciągaliśmy wnioski na przyszłość.

Tych, którzy poszukują inspiracji i pomysłów na nietypowe działania konsultacyjne – wyrываяce nie tylko z murów urzędów, ale przede wszystkim z okowów myślenia wedle utartych schematów, zachęcamy do zajrzenia do rozdziału „Skrzynka z narzędziami” w części „Narzędziownik”.

⁵⁵ Film dostępny jest jako materiał ilustrujący opis dobrej praktyki partycypacji: A. Mulak, *Estetyzacja i ożywienie gospodarcze Starego Miasta w Olsztynie*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2012, www.partycypacja.fise.org.pl/x/807674.

⁵⁶ Wypowiedź urzędniczek z Gorzowa Wielkopolskiego – uczestniczek cyklu spotkań „Konsultacje z zasadami”.



INFORMOWANIE

Temu zagadnieniu poświęca się zawsze sporo czasu i energii w pracy nad uregulowaniem i zaplanowaniem procesów konsultacyjnych. I dobrze, jeśli rzeczywiście tak się dzieje. W końcu to pierwszy krok, wyjście w kierunku dialogu, od którego tak dużo zależy. Informowanie jest związane z co najmniej czterema spośród **Siedmiu zasad konsultacji**:

- **DOBRA WIARA**. Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
- **POWSZECHNOŚCIĄ**. Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
- **PRZEJRZYSTOŚCIĄ**. Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
- **RESPANSYWNOŚCIĄ**. Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.

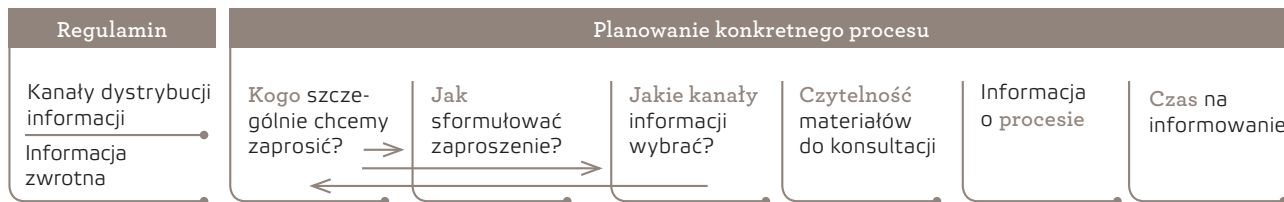
Już sam fakt, że na tak wielu zasadach opiera się to zagadnienie, świadczy o jego znaczeniu.

Informowaniu w kontekście konsultacji poświęcono już sporo miejsca⁵⁷. Tutaj chcemy się podzielić konkretnymi kwestiami, które są efektem próby przeniesienia powyższych zasad na zapisy w regulaminie konsultacji przez uczestników warsztatów w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”.



⁵⁷ Między innymi: *Elementy partycypacji*, praca zbiorowa, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2013, www.partycypacja.fise.org.pl.

Na kwestię informowania składa się kilka zagadnień:



KANAŁY INFORMOWANIA

W „Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych”⁵⁸ zapisano: „W regulaminie trzeba określić podstawowe formy informowania, żeby pozostać w zgodzie z **zasadą POWSZECHNOŚCI**, w myśl której minimum to umieszczenie informacji on-line”. Tak więc warto wpisać tam różne możliwości dystrybuowania informacji o rozpoczęciu konsultacji i zaproszenia do udziału, a planując konkretny proces – w zależności od jego tematu – przemyśleć wybór poszczególnych sposobów i ewentualne poszerzenie palety kanałów informacyjnych. W ramce na następnej stronie pokazujemy przykład bogactwa tych kanałów, zapisanego w regulaminie wypracowanym w ramach projektu.

ZAPROSZENIE, MATERIAŁY

Zaproszenie do konsultacji powinno być czytelne w odbiorze (zob. rozdział „Język”). Musi być jasne, czego dotyczą konsultacje, na jakie pytanie (pytania) szukamy odpowiedzi i jaki jest zakres negocjowalny, tzn. w jakich obszarach decyzja jest już podjęta, jakie są ramy formalne, poza które nie można wyjść, a gdzie jest miejsce na pomysły, propozycje i opinie obywateli. Osobną sprawą jest zadbanie o to, żeby materiały do konsultacji przedstawione były jak najprościej. Można to zrobić nawet w skomplikowanych kwestiach:

„Przeprowadzono także dwa zogniskowane wywiady grupowe – fokusy, w których wzięło udział 18 osób. Ich celem było uzyskanie pogłębionych opinii mieszkańców o budżecie, usługach publicznych oraz koniecznych oszczędnościach. W fokusach uczestniczyły osoby starsze (powyżej 60 lat) oraz rodzice, których dzieci nie ukończyły 18. roku życia. Każdy uczestnik otrzymał list zapraszający, materiały informacyjne opisujące sytuację finansową, w jakiej znalazł się samorząd, oraz krótkie omówienie podstawowych usług publicznych dostarczanych lokalnie. Przed rozpoczęciem dyskusji przypomniano treść rozesłanych wcześniej materiałów informacyjnych – organizatorom zależało, by w konsultacjach społecznych brały udział dobrze poinformowane osoby”⁵⁹.

„Każda zaproszona osoba otrzymała zestaw materiałów niezbędnych do udziału w debacie. Materiały, przygotowane przez profesjonalnego dziennikarza, miały formę kolorowego magazynu i zawierały szereg informacji na temat funkcjonowania systemu duńskiej ochrony zdrowia: o finansowaniu, zasobach, kosztach, prognozach demograficznych itd. Podano je w przystępny sposób, zilustrowano fotografiami i infografikami. Organizatorzy, chcąc uniknąć oskarżeń o jakąkolwiek polityczną orientację prezentowanych treści, zadbali o to, aby w folderze znalazły się różne opinie i różne perspektywy podejścia do systemu, stanowiące dobry punkt wyjścia do dyskusji.”⁶⁰

⁵⁸ *Kanon Lokalnych...* op. cit.

⁵⁹ A. Urbanik, *Wielka Brytania, konsultacje zmian w budżecie (Londyn-Lambeth)*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2011, www.partycypacja.fise.org.pl/x/739351.

⁶⁰ K. Cibor, *Dania, obywatele debatują o lepszym systemie służby zdrowia*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2012, www.partycypacja.fise.org.pl/x/828672.

„§ 29. Prowadząca konsultacje jednostka organizacyjna Miasta dokłada wszelkich starań do zapewnienia jak najszerzego dostępu do informacji o przedmiocie konsultacji poprzez wszelkie dostępne kanały komunikacji ze społecznością lokalną, biorąc pod uwagę szczególne potrzeby grup docelowych. Materiały informacyjne i towarzyszące im materiały merytoryczne dotyczące przedmiotu konsultacji powinny być dostępne zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej, posiadać stałą identyfikację graficzną oraz powinny być skomponowane w przejrzysty i czytelny sposób korzystając, tam gdzie jest to możliwe i wskazane, z elementów graficznych (infografik) upraszczających komunikację. Akcja informacyjna powinna być prowadzona z wykorzystaniem możliwie wielu kanałów informacyjnych, jednak nie mniej niż sześciu spośród niżej wymienionych:

1. Biuletyn Informacji Publicznej,
2. oficjalny serwis internetowy Urzędu Miasta,
3. na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta,
4. ogłoszenia w minimum trzech lokalnych środkach przekazu (prasa, radio, telewizja), w tym poprzez ogłoszenia płatne, a także wysyłkę informacji prasowych,
5. spotkania informacyjne lub punkty informacyjne na terenie Miasta,
6. przekazanie informacji Radzie Miasta i Radom Osiedli
7. kampanie informacyjne poprzez media społecznościowe,
8. newsletter elektroniczny Urzędu Miasta,
9. system SMS,
10. plakaty i ulotki, pozostałe materiały promocyjne rozmieszczone w dostępnych, uczęszczanych przez mieszkańców i docelowe grupy interesariuszy miejscach, w tym miejscach użyteczności publicznej, np. przychodnie zdrowia, szkoły, przedszkola, biblioteki, miejskie ośrodki kultury etc.
11. bezpośrednie przesłanie informacji do lokalnym organizacją pozarządowych oraz innych formalnych i nieformalnych podmiotów działających na terenie Miasta,
12. poprzez Młodzieżową Radę Miasta i miejskich dyrektorów placówek oświatowych oraz Radę Seniorów, Kluby Seniorów i Uniwersytety Trzeciego Wieku,
13. organizacja wydarzeń w przestrzeni publicznej, w tym informowanie o konsultacjach w trakcie imprez masowych, np. sportowych oraz tych organizowanych przez Miasto,
14. udostępnienie informacji w środkach komunikacji miejskiej,
15. udostępnianie informacji mieszkańcom poprzez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe,
16. pozostałe formy dostosowane do przedmiotu i przyjętych form konsultacji⁶¹.

Kilka wypowiedzi uczestników projektu⁶²:

Media

„Jak informować mieszkańców? Jeżeli już i tak trzeba coś w tej prasie zamieścić, to może warto wydać pieniądze na artykuł? Dać kontrowersyjny tytuł, np. »Jedna czy dwie jezdnie?«. W artykule mógłby się merytorycznie wypowiedzieć jakiś fachowiec i tam przemyścić tę informację, że zaprasza się na konsultacje”.

Szkoła, przedszkole

„Z jednej strony była duża kampania: bardzo dużo plakatów, w mediach pojawiały się informacje. Ja na przykład byłam na spotkaniu z rodzicami w żłobku, do którego chodzi moja córka i (...) nikt [o niczym] nie wiedział. I też mówiłam w Wydziale Komunikacji Społecznej, żeby rozwiesili plakaty w przedszkolach, szkołach. Żeby pójść na lekcje do osiemnastolatków i im to powiedzieć. Bo kto ma się uczyć społeczeństwa obywatelskiego, jak

⁶¹ Fragment projektu opolskiego regulaminu konsultacji – wersja wypracowana w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”.

⁶² Wypowiedzi uczestników warsztatów *Konsultacje z zasadami* w różnych miastach oraz respondentów badania *Bariera udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE, 2014.



nie oni? I może przez nich dotrzeć do rodziców i ich cioci, wujków? Nie wiem, czy to było zrealizowane. Chyba nie”.

Spotkania

„Na pewno trzeba by usprawnić metody komunikacji. Mail to trochę mało, żeby stwierdzić, że ludzie się poczuli zaproszeni, żeby w konsultacjach wziąć udział. Ostatnio ratusz zrobił coś bardzo ciekawego: były organizowane na wszystkich osiedlach, we wszystkich radach osiedlowych spotkania z prezydentem. Z relacji wynika, że nie były łatwe, ale moim zdaniem nie można się zniechęcać”.

„Rozwiązania: szersze informowanie niż tylko BIP i internet. Warsztat dla osób zainteresowanych na temat tego, co będzie konsultowane. Wydłużenie terminu konsultacji do 21 dni”.

INFORMACJA ZWROTNA

Nie będziemy tu podkreślać, jak istotnym elementem procesu konsultacyjnego jest informacja zwrotna, ponieważ dość często się o tym mówi i pisze. Co bardziej świadome samorządy, które doceniają wartość dialogu, powinny zawrzeć w regulaminie konsultacji zapis na ten temat (przykład w ramce na następnej stronie).

INFORMACJA O PROCESIE

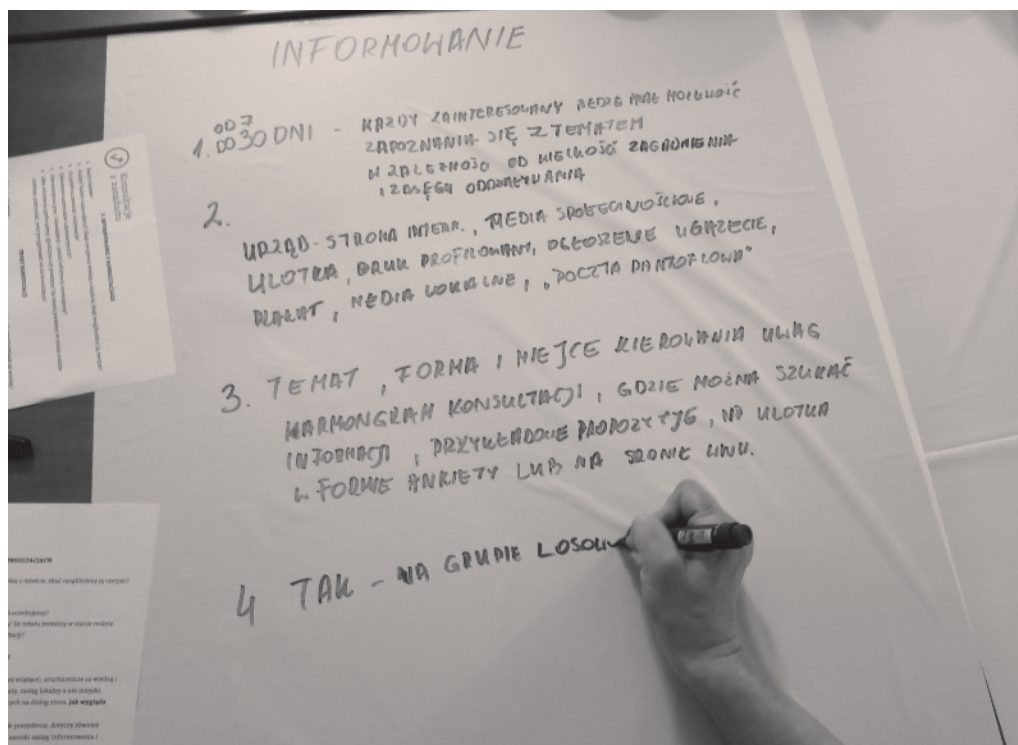
W bardziej doświadczonych krajach obywatele biorący udział w konsultacjach już na początku otrzymują informację (często w formie graficznej), jak będzie wyglądał cały proces, na jakich etapach i w jakich formach są zapraszani do brania udziału w konsultacjach. W Polsce takie całościowe podejście do procesu ciągle jest rzadkością, jednak już pojawiają się dobre praktyki w tym zakresie. Konkretnie przykłady można znaleźć w rozdziale „Planowanie i harmonogram”.

„§ 35. Po zakończeniu konsultacji – w terminie nie późniejszym niż 30 dni – jednostka organizacyjna Miasta prowadząca konsultacje zamieszcza w oficjalnym serwisie internetowym Miasta i przesyła do co najmniej trzech lokalnych środków przekazu raport z przebiegu konsultacji.

§ 36. Raport, o którym mowa w § 35, powinien zawierać w szczególności:

- 1) informację o komórce organizacyjnej Urzędu Miasta Gorzowa Wlkp., odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji,
- 2) relację z przeprowadzonej akcji informacyjnej,
- 3) informacje o przebiegu konsultacji,
- 4) informacje o zebranych opiniach i rekomendacjach mieszkańców,
- 5) informacje o sposobie ustosunkowania się Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. do zebranych opinii wraz z uzasadnieniem w przypadku uwag odrzuconych, przy czym nie wyklucza się odpowiedzi zbiorczych.

§ 37. Raport, o którym mowa w § 35, zostaje przesłany drogą elektroniczną tym osobom, które wyrażą chęć jego otrzymania w trakcie konsultacji społecznych i pozostawią w tym celu informacje kontaktowe umożliwiające przesłanie raportu”⁶³.



⁶³ Fragment gorzowskiego regulaminu konsultacji wypracowanego w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”. Pełna wersja znajduje się w części „Regulaminy i procedury”.

NGO

— Tutaj ogromną rolę mają do odegrania organizacje pozarządowe, jako że dysponują zdecydowanie lepszym niż urzędnicy dostępem do różnych grup i indywidualnych osób, mogą zapraszać i namawiać do udziału w konsultacjach, mogą zadbać o to, by słyszalny był głos tych najmniej „wokalnych”⁶⁴ mieszkańców. Potwierdzają to przedstawiciele organizacji, które wzięły udział w naszym badaniu⁶⁵:

„My się staramy upominać o te osoby, o których się często zapomina”.

„Przy okazji budżetu obywatelskiego i pomysłu włączenia uchodźców trochę poczyliśmy się w roli łącznika i kogoś, kto wskazuje palcem – jeszcze są te osoby, o których zapomnieliście, one też są mieszkańcami. Tak więc wydaje mi się, że my jesteśmy gdzieś tam w środku i łączymy to, co jest w ratuszu, z tym, co jest na zewnątrz”.

„Za każdym razem, kiedy są jakieś konsultacje czy ratusz zaprasza, żeby o czymś z nim porozmawiać, wszystko udostępniamy na naszym facebooku, ja wysyłam co tydzień newslettera, którego odbiera prawie tysiąc osób – tam też są te wszystkie informacje są z zachętą »hej, weźcie się włączcie, bo to ważne«”.

„Ogólnie widzę tutaj dużą rolę, którą mogłyby odegrać organizacje pozarządowe. Organizacje, szczególnie lokalne, mogłyby przejąć rolę zbieracza tych informacji w swoich polach oddziaływania, a niestety tutaj mamy znowu jakąś informację papierową przyklejoną na bloku albo rozesłaną mailem i nie wiem, czy to bezpośrednio do mieszkańców dociera. Tu jest ten problem, że urzędy i instytucje samorządowe jeszcze nie do końca traktują organizacje pozarządowe jako partnerów, a moim zdaniem tu powinno się wykorzystać ten potencjał lokalny, który organizacje pozarządowe mają w swoim środowisku, aby zaangażować mieszkańców do konsultacji w większym stopniu. Niestety nie współpracowaliśmy z miastem w ramach konsultacji z mieszkańcami”.

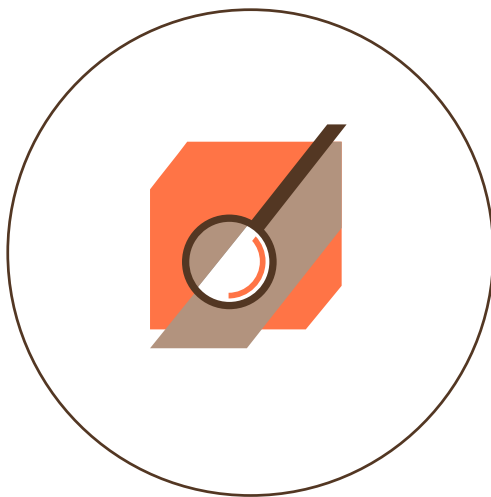
— Informacja o konsultacjach z mieszkańcami nie dociera albo dociera do wąskiej grupy osób, które są czymś zainteresowane. Tutaj powinna być rola lokalnych organizacji pozarządowych.

— To organizacje działające na rzecz budżetu obywatelskiego docierały do mieszkańców, do swoich odbiorców, do swoich środowisk lokalnych. Stąd powinien być wzięty przykład, że organizacje mogą odegrać dużą rolę. Działania organizacji przebiegały we współpracy z miastem, ale wynikały z ich woli. Wiele organizacji dążyło do tego, aby w mieście powstał budżet obywatelski.

— W organizacjach działają najaktywniejsze osoby z danych środowisk. Jeżeli dotrą dalej to mają większe przełożenie niż ministerstwo, urząd czy parlament, bo znają ludzi ze swojego otoczenia.

⁶⁴ Określenie Kuby Wygnańskiego (Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”).

⁶⁵ Badanie *Bariery udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE, 2014.



ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Teoretycznie wydawać by się mogło, że konsultacje społeczne to przestrzeń, w której organizacje pozarządowe masowo biorą udział. Ich aktywność oparta jest przecież na misji, to im na czymś zależy, to one działają na styku władzy i obywateli. Teoretycznie więc mogą dużo dobrego zrobić, wprowadzić dużo zmian, tym bardziej że mają możliwość łączenia się w federacje lub ad hoc w jakimś działaniu. Dlaczego więc w praktyce NGO-sy nie biorą gremialnie udziału w konsultacjach, a jeśli już, to ich aktywność nie jest satysfakcjonująca ani dla nich samych, ani dla administracji? Barrier jest dużo i badań na ten temat też pojawia się coraz więcej. Problem wydaje się bardzo szeroki. W ramach projektu nad zagadnieniem uczestnictwa organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych czy publicznych zastanawialiśmy się na różne sposoby – przeprowadziliśmy badania jakościowe, organizowaliśmy seminaria i dyskusje, zbieraliśmy doświadczenia i opinie. Tym wszystkim – choć w małym ułamku – chcemy się podzielić.

BARIERY⁶⁶

- ➔ brak wsparcia ze strony innych organizacji, gdy udział w konsultacjach społecznych wiąże się z dużą ilością pracy,
- ➔ niewielka chęć głębszego zaangażowania,
- ➔ nieumiejętność przekazania tego, co wiemy,
- ➔ brak wspólnego głosu środowiska NGO w kluczowych kwestiach stanowiących przedmiot konsultacji,
- ➔ brak współpracy/solidarności między organizacjami,
- ➔ lenistwo, myślenie, że może inni się tym zajmą,
- ➔ brak zasobów do udziału/zaangażowania w konsultacje (czas, ludzie, wiedza ekspercka).

ROZWIĄZANIA DLA NIEKTÓRYCH BARIER

- ➔ mobilizacja innych organizacji, pilnowanie procesu przez wyłonionych liderów procesów konsultacyjnych,

⁶⁶ Na podstawie materiałów z seminarium *Dlaczego nas tam nie ma? Czyli o barierach udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych*, 15 września 2014 r., www.konsultacjecz-zasadami.pl.

- ➔ podział pracy pomiędzy organizacjami (np. poparcie stanowisk wypracowanych przez jedną z organizacji),
- ➔ świadomy wybór tematów, w których organizacja zabiera głos w konsultacjach,
- ➔ przejście od systemu rywalizacyjnego do kooperacyjnego – transparentność stanowisk,
- ➔ podział pracy wewnątrz organizacji – nie wszyscy muszą angażować się we wszystkie procesy.

PODEJMOWANIE DECYZJI O UDZIALE W KONSULTACJACH⁶⁷

- ➔ W przypadku koalicji organizacji pozarządowych w podjęciu decyzji o udziale w konsultacjach może pomóc **odniesienie się do celów**, do jakich koalicja została powołana. Jeżeli temat konsultacji wybiega poza główne cele działania koalicji, wówczas można zwrócić się z pytaniem do członków, czy chcą się w nie zaangażować, czy nie.
- ➔ Warto określić zasady działania koalicji, które będą obejmowały również sytuacje angażowania się w konsultacje. Koalicja OGP (Open Government Partnership) stosuje np. **zasadę określania terminu**, w jakim członkowie mają możliwość zasygnalizowania chęci udziału w konsultacjach.
- ➔ Decyzje o udziale w konsultacjach podejmuje zwykle zarząd organizacji, choć w niektórych przypadkach jest ona konsultowana z członkami (w przypadku federacji) bądź pracownikami. Niekiedy decyzja zależy też od tego, czy w organizacji znajdzie się ktoś, kogo temat szczególnie ciekawi i kto ma czas zająć się wypracowaniem stanowiska.

PRACA NAD STANOWISKIEM

- ➔ (...) istotne jest, aby spośród członków/pracowników wyłoniła się **osoba albo grupa osób** zainteresowanych tematem, które – sięgając niekiedy jeszcze po dodatkową ekspertyzę – **formułują**

stanowisko. Zwykle, zanim stanowisko zostanie oficjalnie przekazane, jest weryfikowane i zatwierdzane jeszcze przez zarząd.

- ➔ Kiedy wśród członków koalicji **nie ma konsensusu** co do stanowiska, które ma być przekazane w konsultacjach, można napisać opinię logotypem koalicji oraz nazwami poszczególnych organizacji, które zgadzają się ze stanowiskiem. Możliwe jest też przedstawienie przez koalicję tych uwag/stanowisk, które są wspólne dla wszystkich jej uczestników, z jednocześnie zgodą na to, że organizacje wchodzące w skład koalicji indywidualnie przekażą swoje uwagi, co do których nie było ogólnej zgody.

Warto pamiętać
też o chwaleniu rozwiązań,
które nam się podobają albo
z którymi się zgadzamy;
metoda „kanapki”, czyli
przetykania naszych
krytycznych opinii pochwałami

- ➔ Warto pamiętać też o **chwaleniu rozwiązań**, które nam się podobają albo z którymi się zgadzamy; metoda „kanapki”, czyli przetykania naszych krytycznych opinii pochwałami – przyczynia się do podniesienia jakości dyskusji i skłania organizatora, aby odpowiadał nam w podobny sposób. Jest to też ważne dlatego, że jeśli organizator konsultacji otrzyma kilka negatywnych opinii, a nie usłyszy głosów wspierających zaproponowane

⁶⁷ Fragmenty podsumowania głównych wątków dyskusji prowadzonej podczas spotkania nt. *O sposobach wypracowywania przez NGO stanowisk w ramach konsultacji społecznych*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, 23 września 2015 r., www.konsultacjezasadami.pl.

rozwiązanie, może z niego zrezygnować i rozwiązanie, które uważamy za słuszne, nie zostanie wprowadzone.

- W przypadku, kiedy jako organizacja chce poddać konsultacjom w środowisku jakąś naszą opinię albo pomysł, albo jakiegokolwiek inne rozwiązania, warto sformułować **konkretne pytania**, na jakie chcemy uzyskać odpowiedzi. To pozwoli nam zebrać opinie w odniesieniu do wątków, które są według nas kluczowe.
- Ważne jest **śledzenie, co się dzieje dalej** w ramach konsultacji z przekazaną opinią: czy została przyjęta, czy odrzucona. Niektóre organizacje często zabierają głos w konsultacjach, jednak potem nie mają czasu, aby śledzić losy opinii

i na kolejnych etapach dbać o to, aby zaproponowane rozwiązania rzeczywiście zostały uwzględnione (np. poprzez uczestniczenie w posiedzeniach komisji parlamentarnych). Czasem warto zmniejszyć swoje zaangażowanie w liczbie konsultacji na rzecz czasu, jaki pochłania pilnowanie dalszych kolei stanowisk.

Więcej szczegółów można znaleźć na stronie www.konsultacjezasadami.pl. Być może, jeśli wszyscy będziemy dbać o coraz większy, bardziej sensowny, wartościowy i skuteczny udział organizacji, przestaniemy słyszeć takie wypowiedzi: „Jest dobrze, że ktoś w ogóle z nami rozmawia”⁶⁸.

⁶⁸ Badanie *Bariery udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach lokalnych w dużych i średnich miastach*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2014.



DLACZEGO WARTO ANGAŻOWAĆ SIĘ W KONSULTACJE SPOŁECZNE? – FRAGMENTY PREZENTACJI⁶⁹

JAKUB WYGNAŃSKI

Wielu z nas jest już weteranami utyskiwania na to, jak bardzo władza jest nieotwarta na obywateli, na pomysły, biurokratyczna, autorytarna itd. Ale tutaj specyficznie: i w tym projekcie⁷⁰, i na tym szczególnie spotkaniu zastanawiamy się nie nad „winami” administracji, ale nad rolą nas jako organizacji pozarządowych. Zdroworozsądkowe domniemanie jest takie, że wystarczy tę przestrzeń otworzyć, a ta natychmiast zaludni się olbrzymią ilością „pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego”, co stanowi niezawodną gwarancję tego, że oto głos obywateli został usłyszany. To jest taka, nie powiem iluzja, ale marzenie.

Rzeczywistość bywa różna i jak się zdaje, nie można stawiać znaku równości pomiędzy aktywnością organizacji a skuteczną reprezentacją obywateli. Krótko mówiąc, jedni będą twierdzić, że instytucje pośredniczące kradną demokrację, inni – że bez nich demokracja nie ma szans przetrwania. Jak jest w rzeczywistości, nie sposób arbitralnie

przesądzić. To, czy jesteśmy pożyteczni, wykonując coś w rodzaju transmisji interesów, czy też je zawłaszczamy, zależy od nas samych.

Analizując aktywność i zaniechania obywateli, warto przywołać pojęcie cnót obywatelskich (pamiętając przy tym, że nie jest ono tym samym co pojęcie wartości). Przez wiele lat pielęgnowaliśmy w głowach oświeceniowy model, w myśl którego wystarczy stworzyć dobre regulacje, ustawy, struktury, wyrównujące to, co w nas niedobre. Jak pisał Kant, da się rządzić nawet „narodem diabłów”. I my meblujemy ustawami ten nasz świat. Bardzo często odpowiedzią na to, że coś nie działa, jest stwierdzenie: w takim razie „zrobmy” jakąś ustawę, regulamin, uchwałę. I coraz częściej okazuje się jednak, że z samego faktu istnienia regulaminu nie wynika, iż będzie on respektowany. Działalność regulacyjna jest ważna, ale oprócz tego trzeba pielęgnować owe cnoty obywatelskie. Żeby

⁶⁹ Fragmenty prezentacji Jakuba Wygnańskiego, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, przedstawionej podczas seminarium *O zaangażowaniu organizacji pozarządowych w konsultacje społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym*, Warszawa, 11 grudnia 2014 r., cała prezentacja na stronie www.konsultacjezasadami.pl.

⁷⁰ „Konsultacje z zasadami”, www.konsultacjezasadami.pl.

regulacje działały, musi powstać rodzaj nawyku (koszenie trawnika co wtorek), który nie pozwoli ich nadużywać.

Cnoty obywatelskie brzmią jak lista postulatów. Są różne, np. obywatelskie – niezależność i tolerancja, etyka, praca, adaptacyjność. Tutaj mówimy o cnotach politycznych, takich jak: respektowanie innych, umiar w roszczeniach, roztropność, którą Grecy uważali za główną umiejętność. Roztropność (gr. *prónesis*) to nie inteligencja, to spryt, to nawet nie wiedza. To rodzaj umiejętności, kiedy tak dużo rzeczy naraz potrafisz połączyć, kiedy widzisz różne interesy i znajdujesz coś, co jest jednak najważniejsze. Dla polityki roztropność miała być najważniejsza. Poza tym: umiejętność oceny rządzących i gotowość do debaty.

I to jest to, co miało meblować taką demokrację, która nie składałaby się tylko z przepisów, też lecz także z odpowiednich postaw. Łatwo zobaczyć, że jako społeczeństwo mamy pewien deficyt tego rodzaju cnót.

WYBRANE BARIERY PO STRONIE UCZESTNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Przechodząc do części praktycznej, chciałbym nawiązać do zakrojonego na dużą skalę Badania Efektywności Mechanizmów Konsultacji Społecznych⁷¹.

Tutaj, na potrzeby tego spotkania, spośród 1600 stron raportu wydestylowaliśmy kilka postulatów adresowanych do obydwu stron konsultacji, które tylko po to cytuję, żebyśmy się zastanowili, na które z nich znamy lekarstwa. Najpierw są głosy zniechęcenia po stronie organizatorów. Przyjrzyjmy się zatem, co ich zdaniem jest problematyczne w konsultacjach.

➔ Niskie zaangażowanie uczestników i potencjalnych uczestników

To dość częsta sytuacja w konsultacjach – otwierasz przestrzeń konsultacji i nigdy nie wiesz, czy po drugiej stronie zapanuje dojmująca cisza, czy może wybuchnie kompletny jazgot. Zdarza mi się, że występuję w roli ewangelizatora, który przekonuje ludzi z administracji: „Nie wiecie nawet, jak wiele ludzi mogliby wam dać, jak cenne poglądy mogliby zgłosić, jak wielu rozwiązań mogliby dostarczyć!”. W końcu ktoś po stronie administracji mówi „sprawdzam” i okazuje się, że po drugiej stronie nic nie ma.

➔ Partykularne interesy uczestników konsultacji (grupy interesów zamiast troski o dobro publiczne)

To fundamentalne zagadnienie – kim jesteśmy w tym procesie? Na ogół reprezentujemy czyjeś interesy, jesteśmy „białymi lobbystami” i nie ma nic w tym złego. Jednak trzeba być naiwnym, żeby nie zdawać sobie sprawy, że często interesy jednych są sprzeczne z interesami drugih i wcale nie jest oczywiste, jak się mają do szerszej rozumianego interesu publicznego. To jest istotny problem, nie miejmy złudzeń. Demokracja to nie rynek – dobro publiczne nie powstaje jako prosta suma czy wypadkowa egoizmów. Ono musi być chronione i wcale nie jest tak, że procesy konsultacji (szczególnie prowadzone wadliwie) dają gwarancje jego obrony. Zadaniem urzędników jest stanie na straży dobra publicznego i nieraz boją się oni konsultacji, bo jeśli wezmą w nich udział ci najbardziej „wokalni”, wygadani liderzy, a nie pojawią się ci, których temat rzeczywiście dotyczy, ale są mniej aktywni, to koniec końców ci nieobecni najwięcej zapłacą za wynik konsultacji. I to będzie rodzaj zalegalizowanej „kradzieży” dobra publicznego, a urzędnicy nie będą mogli nic zrobić.

➔ Brak płaszczyzn komunikacyjnych

W tym na pewno możemy być pomocni. Urzędnicy często nie wiedzą, jak się komunikować, myślą pojęcie jawności (umieszczenie

⁷¹ Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Millward Brown SMG/KRC, *Raport końcowy...*, op. cit.

informacji na BIP) z konsultacjami rozumianymi jako chęć zasięgnięcia opinii. To są zupełnie różne rzeczy.

➔ **Niewystarczająca praktyczna wiedza na temat prowadzenia konsultacji**

Obecnie coraz częściej pytanie nie brzmi: „**Czy** partycypacja?“, ale raczej: „**Jak** partycypacja?“. Najważniejsze jest (analogia do gier planszowych), by wszystkie strony znały reguły, miały świadomość, kiedy i co się robi, co jest wiążące, a co nie itd. Wielu urzędników przegląda te broszury, foldery, strony internetowe i ma przekonanie, że przecież wystarczy zorganizować spotkanie, a ludzie przyjdą, coś powiedzą i załatwione. Są też liczne, niebezpieczne iluzje, np. taka, że to nic nie kosztuje – ani czasu, ani pieniędzy, ani kompetencji. Sukces konsultacji zależy od tego „**jak**“.

➔ **Brak wiedzy i kompetencji po stronie uczestników**

Myślenie urzędników (na szczęście coraz rzadsze) jest takie: po „naszej“ stronie są eksperci, nauka, kompetencje, specjaliści, a po drugiej – tłum, pospólstwo, *demos* rozumiany jako motłoch. Jeśli dopuścimy ich do gry, nic dobrego z tego nie wyniknie. Tymczasem widać coraz wyraźniej, że taki tok rozumowania jest coraz mniej aktualny, obywatele w różnych sprawach mają własny pogląd, są w szczególnym sensie ekspertami, chcą się wypowiadać i nie pozwolą się ignorować.

Trzeba jednak pamiętać, że ludzie mają też prawo **nie partycypować**. Oczekują, że będą po prostu dobrze rządzeni. Po to są wybierani przedstawiciele, by obywatele nie musieli podejmować decyzji w sprawach polityki.

➔ **Brak wiedzy o ekspertach i organizacjach zajmujących się konsultowaną kwestią**

Zdarza się, że nie bardzo wiadomo, kogo w szczególności warto zainteresować tematem konsultacji. Często w urzędzie funkcjonuje jedna lista ekspertów i organizacji i niezależnie od tematu konsultacji wysyłane jest zaproszenie „z rozdzielnika”. Ten problem często wynika z braku mechanizmów szerszego publicznego zapraszania do zabierania głosu w sprawach ważnych dla danych społeczności. Konsultacje nie są dobrem rzadkim. Braki w procesie konsultacyjnym nie wynikają tylko ze złej woli, ale też z braku wiedzy urzędników, którzy nie wiedzą, z kim mają do czynienia i jak wygląda „ekosystem” organizacji pozarządowych po drugiej stronie.

➔ **Brak platform współpracy urzędników z przedstawicielami organizacji**

➔ **Zapraszanie do konsultacji tych samych uczestników (wąski zakres adresatów, osób znanych władzy albo zaprzyjaźnionych z władzą), ograniczenie konsultacji do instytucji i brak troski o opinie poszczególnych osób**

Efektem jest to, że ludzie nie chcą uczestniczyć w konsultacjach, bo są w stanie przewidzieć ich przebieg i wyniki, nie biorąc udziału w wydarzeniu.

➔ **Obawy przed sankcjami za niepopularne opinie**

Częstym problemem władzy jest traktowanie każdej odmiennej opinii (z której powinna się cieszyć i ją hołubić) jako przejawów wrogości czy zamachu na swoją onipotencję, co może skutkować jakąś formą „repulsji”. Z tego powodu zdarza się, że organizacje boją się mówić szczerze, nie chcąc podejmować ryzyka odrzucenia, zwłaszcza gdy od tej władzy zależy ich byt (np. urząd jest dysponentem funduszy dla organizacji i może nimi karać lub nagradzać). Taka relacja walsalizuje organizacje, ale często dzieje się to

niejako na ich własną prośbę. Potwierdza się stara prawda, że to nie satrapa tworzy podwładnych, ale w pewniej mierze mechanizm jest odwrotny.

➤ **Poczucie fasadowości i pozorności procesu**

Bardzo częste po obu stronach – i ze strony urzędu, i NGO. Pytamy o rzeczy, które de facto są już przesądzone. Poczucie sprawczości ma zasadnicze znaczenie w procesie partycypacji. Nie chodzi nawet o to, że każdy postulat ma być spełniony, ale raczej o to, że nie jest ignorowany. Pewnie dlatego sporą popularnością cieszą się budżety partycypacyjne.

➤ **Brak konsultacji dotyczących spraw, które znajdują się w sferze autentycznych zainteresowań obywateli**

Często konsultuje się sprawy (dokumenty), które z punktu widzenia obywateli są po prostu błahe. Ludzi w ogóle trudno wciągnąć w dyskusję o dokumentach. Może jeszcze NGO-sy interesują się zjawiskami takimi, jak program współpracy albo jakaś ustawa. Zwykłych mieszkańców trudno wciągnąć w dyskusję nad słowami, obywatele nie żyją ustawami, obchodzi ich raczej przestrzeń wokół nich, edukacja, czyli to, co dotyczy ich bezpośrednio.

NAPIĘCIA, WYZWANIA, ZAGROŻENIA

➤ **Niedocenianie i przecenianie partycypacji**

Oczywiście wierzymy, że konsultacje rozwiązują wiele spraw. Pamiętajmy jednak, że mają one także poważne ograniczenia. Warto dobrze zarządzać oczekiwaniami, ponieważ w przeciwnym wypadku możemy wpaść w pułapkę przeceniania partycypacji. NGO-sy upowszechniające różne metody

konsultacji budują jakąś kulturę zaufania do tych metod. Muszą więc uważać na to, co obiecują, bo odpowiedzialność za poziom satysfakcji, która jest różnicą między tym, co zapowiadali, a tym, co osiągnęli, spada właśnie na nich. W zależności od efektu końcowego budujemy kulturę zaufania do tych metod albo jej brak.

➤ **Manipulacja/pozorność/unikanie odpowiedzialności za trud rządzenia**

Niezależnie od wszystkiego, trzeba pamiętać, że to nie organizacje pochodzą z wyborów – zatem to nie one odpowiadają przed wyborcami. Tu powinien działać mechanizm rozliczalności władz. Manipulacją i maskaradą jest użycie konsultacji jako mechanizmu uchylecia się od odpowiedzialności władzy za podjęte decyzje. Są one ważne, ale nie zwalniają władzy z odpowiedzialności za trud rządzenia.

➤ **„Vetokracja” (niemożność polityki, niemożność strategii)**

Jako Polacy jesteśmy mistrzami (200 lat treningu) w konspirowaniu przeciwko władzy – mówieniu, co **ma nie być**, a nie co **ma być**. Z tych powodów mechanizmy mobilizacji do protestu, do mówienia „nie” są dla nas znacznie prostsze niż mobilizacja wobec pozytywnych celów. Władza cały czas grę w sapera: jak tu stanę, to może wybuchnie. Między innymi dlatego boi się konsultacji, bo spodziewana „wygrana” nie równoważy ewentualnych strat. A czasem trudno władzy odgadnąć, co dla ludzi będzie tym punktem zapalnym do buntu, to nie są już takie proste powody jak dawniej.

➤ **Samoselekcja uczestników, przechwycenie konsultacji. Brak troski o dobro wspólne, „mnogość egoizmów”**

To bardzo częsty problem. Jest wiele form, włączając w to budżet partycypacyjny, w których opcja wylosowania

reprezentatywnej grupy i zapytania o rzeczy najbardziej potrzebne z punktu widzenia dobra publicznego byłaby lepsza niż opcja samoselekcji. (Kluczem do zwycięstwa jest mobilizacja grupy potencjalnych beneficjentów, np. rodzice mobilizują siebie i swoich znajomych, żeby zebrać jak najwięcej głosów przemawiających za stworzeniem boiska szkolnego). Jednak demokracja polegająca na zliczaniu głosów (agregacja), w szczególności przy niskiej frekwencji, niekoniecznie optymalizuje dobro publiczne.

Myślenie w kategoriach własnego interesu, nieuruchamianie elementarnej empatii powoduje, że nie chcemy ze sobą rozmawiać. Kiedy spotykają się właściciele psów, samochodów i dzieci na jednym terytorium, każdy uważa, że on jest najważniejszy. I nie chcemy ze sobą rozmawiać. Zresztą w ogóle nasz największy problem w debacie publicznej polega na tym, że język jest narzędziem budowania przewagi i hierarchii, bardzo często też przemocy. Nie akceptujemy tego, że ktoś ma inne zdanie. Nie lepsze, nie gorsze, tylko po prostu inne.

➤ **Arogancja/pogarda w stosunku do wiedzy ekspertów**

Eksperci nie pozostają nam dłużni. Często uważają normalnych ludzi za głupków, a z drugiej strony my często kwestionujemy kompetencje ekspertów, ich bezstronność. Uważamy, że to my wiemy, o co chodzi, i nie szanujemy ich. Jest trochę racji w stwierdzeniu, że eksperci na pewno nie są od tego, żeby ustalać, **co** zrobić, ale **jak** to zrobić. Bardzo często nasze działania zmierzają do tego, by unieważnić to, co robią „ci drudzy”. Jak zbudować mechanizm, w którym będzie miejsce na jedno i drugie? Istnieją takie metody i razem uczymy się tego, żeby usłyszeć się nawzajem.

➤ **Niejasny, słaby mandat organizacji do reprezentowania interesów mieszkańców**

Czasem wydaje się nam, że jesteśmy po właściwej stronie. Mówimy: my nie żyjemy z wykluczonych, my o nich walczymy. Do myślenia daje jeden z wyników w badaniu BEKS. Oto w odpowiedzi na pytanie: „Kto według pana/pani najlepiej reprezentuje pana/pani interesy w sprawach publicznych?”, na pierwszym miejscu znalazł się samorząd (wójt/burmistrz – władza wykonawcza), dalej radni, sami obywatele, a organizacje NGO uplasowały się na końcu stawki. Trzy procent ludzi (z próby 1005) uważa, że organizacje reprezentują ich interesy, podobny wynik mają ugrupowania polityczne i związki zawodowe. Organizacje powinny się zastanowić, czy rzeczywiście spełniają swoją rolę i reprezentują interesy potrzebujących i wykluczonych, czy może bardziej starają się spełniać wymagania konkursów i darczyńców. Umyślnie prowokuję, bo chcę zaznaczyć, że wcale nie jest oczywiste to, na ile jesteśmy reprezentantami społeczeństwa.

RPG (ROLE PLAY GAMES) /ROLE DLA NGO

Kim jesteśmy w konsultacjach? Możemy w całej tej grze wcielić się w różne postaci, warto zatem zaryzykować intuicyjne ich zdefiniowanie. Mylenie tych ról jest czasami bardzo skomplikowane i niezdrowe. Poniżej autorska przymiarka do symbolicznego przedstawienia „planszy” i stojących na niej postaci:

1. **Uczestnik/strona** – najbardziej naturalna rola: zabieramy głos.
2. **Organizator** – to my jesteśmy organizatorem – zostaliśmy poproszeni, kupiono od nas usługę, sami uważamy, że coś jest ważne, tak więc to my zorganizujemy ten element komunikacji, ze wszystkimi tego konsekwencjami: bezstronnością, chęcią wysłuchania stron, zebrania w całość itd.
3. **Mediator** – ktoś, kto próbuje poprawić komunikację między stronami i rozpoznawać szanse na kompromisowe rozwiązanie.

4. **Rzecznik interesu publicznego** – to jedno z najważniejszych zagadnień, jakie stoją przed trzecim sektorem – w czym imieniu tak naprawdę mówimy?
5. **Ambasador** – zdarza się, że organizacje tak właśnie pojmują swoją rolę: w milczeniu przyglądają się rozmowom/procesowi, interweniując dopiero wtedy, gdy ich interes jest zagrożony. Tak uważają – że ich mandat jest ambadorski. Ambadora nie nagradzamy za ogólną roztropność, tylko za pilnowanie naszych interesów.
6. **Strażnik reguł** – ktoś, kto nie ma sprawy, ale mówi: to nie tak, za krótko, naruszyście zasady. Nie stoi po żadnej stronie. Takie instytucje są potrzebne.
7. **Ekspert**.
8. **Agent władzy** – uczestniczy w konsultacjach, ale właściwie nie wiadomo, po czyjej stronie stoi. Czasami organizacje mają z tym mentalny problem, że same właściwie nie wiedzą, czyj interes reprezentują. Nie są już po stronie wykluczonych, tylko razem z władzą zastanawiają się, jak będą ich kontrolować. Nie zauważają, jak bardzo już nasiąknęli władzą.
9. **Idealista/pozytywista** – trzeba to robić, nawet jeśli nie słuchają, jeśli ignorują.
10. **Cynik**.
11. **Zagubiony** – kompletnie nie wie, co się konsultuje.
12. **Nieobecny**.
13. **Widz**.
14. **Oportunista** – jest sporo osób, które najpierw sprawdzą, która opcja jest najbardziej popularna, a potem chętnie zapiszą się do tej drużyny.
15. **Gapowicz** (*free rider*) – jedzie na gapę, beneficjent tego, co wywalczyli inni.
16. **Samozwaniec** – „żli rzecznicy”, którzy sami się mianowali rzecznikami jakiejś grupy.
17. **Najemnik** – organizacja uczestnicząca w procesie konsultacji „na zlecenie” innych instytucji lub firm.
18. **Pożyteczny idiota** – to osoba, która występuje w konsultacjach, ale jest kompletnie naiwna, wydaje się, że nie wie, iż w konsultacjach tak naprawdę chodzi o coś kompletnie innego.
19. **Troll** – pojawiają się czasem osoby kompletnie nieprzewidywalne, często agresywne, wandalizujące proces konsultacji.
20. **Poszukiwacze/oblatywacze** – to ludzie, którzy uważają, że trzeba sprawdzić różne możliwości, którzy pytają: „A może spróbujemy inaczej?”. Taką rolę pełnią organizacje biorące udział w projekcie; jeżeli chcemy rozwijać partycypację, wówczas bardzo ważne jest, żebyśmy uczyli się nowych technik i nowych schematów działania, żebyśmy byli gotowi je między sobą wymieniać i żebyśmy znaleźli odważnych oblatywaczy. Przy czym należy pamiętać, że testowanie nowych narzędzi wymaga zarówno odważnych organizacji, jak i przedstawicieli władzy, którzy zgodzą się podjąć ryzyko.

Z PERSPEKTYWY STRONY SPOŁECZNEJ – MIEJSCE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH⁷²

OKTAWIUSZ CHRZANOWSKI

Powody, dla których organizacje pozarządowe biorą (lub nie) udział w konsultacjach społecznych, **mogą wydawać się tak oczywiste i przezroczyste**, że organizacje nie stawiają sobie pytań o sens, cele i swoją rolę w konsultacjach. Zazwyczaj chodzi o „załatwienie czegoś ważnego” z punktu widzenia misji lub działań bezpośrednich organizacji, „ważnego” dla członków organizacji lub „ważnego” dla odbiorców usług/działan organizacji.

Sprawa jest jednak o tyle bardziej złożona, że aby dobrze odnaleźć się w gęszczu procesów konsultacji społecznych i, z jednej strony, osiągnąć założone cele, a z drugiej nie zaszkodzić lub nie utrudnić uczestnictwa innym, warto zastanowić się nad swoim miejscem w konsultacjach. Pytanie o to, jaką rolę chcemy w nich pełnić, jest ważne dlatego, że prowokuje konieczność rozważenia celu udziału w konsultacjach. Ten zaś koniecznie trzeba zwerbalizować, aby udział w konsultacjach był dobrze zainwestowanym czasem,

którego zawsze przecież brakuje. Pozwala to również na przygotowanie się do konsultacji, sprawdzenie, czy mamy odpowiednie zasoby: informacje, dane, czas, właściwe poparcie/umocowanie. Jeżeli w którymś z tych obszarów czegoś nam brakuje, być może wdrożyć przemyśleć swoją rolę, zamienić ją na inną, przyjrzeć się możliwym koalicjom, potencjalnym sojusznikom w sprawie, tym, którzy mogliby wypełnić którąś z ról za nas albo wspólnie z nami.

Konsultacje i szerzej – dialog obywatelski, są jednym z mechanizmów sprawowania władzy. Ważne jest więc uświadomienie sobie jednego z kontekstów, w którym mechanizm ten zachodzi: całościowego kontekstu relacji organizacji pozarządowych z władzą/urzędem. Aby uporządkować nieco obraz całości, możemy o tych relacjach mówić w odniesieniu do trzech przenikających się płaszczyzn:

- realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe,

⁷² Tekst jest podsumowaniem i rozwinięciem prezentacji przedstawianej podczas seminarium *O zaangażowaniu organizacji pozarządowych w konsultacje społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym*, Warszawa, 11 grudnia 2014 r., www.konsultacjecz-zasadami.pl.

- wspólnego tworzenia warunków do aktywności społecznej
- udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu lokalnych polityk publicznych⁷³.

W rzeczywistości relacje NGO–władza/urząd w Polsce lokalnej kreowane są głównie poprzez realizację zadań zleconych bądź powierzonych organizacjom pozarządowym przez samorząd lub też inne formy współpracy finansowej. Organizacje najczęściej nie włączają się w tworzenie polityk publicznych, bardzo często nie wiedząc o tym, że jest to jedna z dróg negocjacji stanu rzeczy w społeczności lokalnej. Jeżeli coś konsultują, to programy współpracy, w których przeważnie opisywane są instrumenty współpracy finansowej. Konsultacje często traktowane są nie tylko przez urzędy samorządowe jako niezbyt istotna konieczność, której poświęca się niewiele uwagi. Również, a może przede wszystkim ci, którzy powinni być nimi zainteresowani na równi z realizacją powierzonych zadań publicznych, czyli organizacje pozarządowe i mieszkańcy, nie traktują ich jako jednego z najważniejszych narzędzi wpływu na funkcjonowanie społeczności lokalnej.

Tymczasem proces konsultacji to nie tylko sytuacja składania uwag pisemnych do przedstawionego dokumentu w celu uzyskania możliwości wzięcia udziału w konkursie na powierzenie zadania publicznego. Nie ogranicza się również jedynie do spotkania, podczas którego wymieniamy między sobą i (częściej) z przedstawicielami władzy/urzędu uwagi do przedstawionych rozwiązań; lub rzadziej, podczas którego jesteśmy proszeni o swoje pomysły na rozwiązanie problemu czy zagadnienia.

Konsultacje są mechanizmem dialogu o rozwoju, priorytetach, konkretnych rozwiązaniach dla społeczności lokalnej w tym czy innym obszarze tematycznym. To przestrzeń, w której organizacje pozarządowe mogą tworzyć ramy działania na

rzecz społeczności, w której funkcjonują, i wspólnie z tą społecznością. Z drugiej natomiast strony konsultacje to proces formalny, który ma swoje ramy (www.kanonkonsultacji.pl/x/985573). Udział w nich wiąże się więc z koniecznością określenia swojego w nich miejsca rozumianego jako funkcja i rola.

FUNKCJE W KONSULTACJACH

Funkcje, jakie mogą pełnić w konsultacjach organizacje pozarządowe, to m.in.:

- **Inicjator** – podmiot lub grupa podmiotów, która nagłośni sprawę, podejmie temat, podniesie problem mający stać się przedmiotem konsultacji.
- **Współorganizator** – celowo nie określam tej funkcji mianem gospodarza. Gospodarz konsultacji, który ma mieć wpływ na życie społeczności, powinien być zawsze jeden: lokalne władze pochodzące z demokratycznego wyboru. Organizacje pozarządowe mogą, a często powinny, wspomagać samorządowców w przeprowadzaniu konsultacji, jednak z uwagi na przejrzystość sytuacji dla każdego zainteresowanego mieszkańca to urząd powinien podejmować ciężar odpowiedzialności za proces konsultacji i przedstawiać się jako właściciel tego procesu.
- **Uczestnik** – czyli zaproszony do konsultacji, wyrażający w nich swoje zdanie.
- **Ekspert** w obszarze tematycznym lub ekspert doradzający w obszarze konsultacji. To ktoś więcej niż uczestnik konsultacji. Z definicji dysponuje szerszą perspektywą niż przeciętny uczestnik. Nie oznacza to jednak, że lepiej od niego zna potrzeby mieszkańców i najlepsze rozwiązania. Powinien być raczej dostarczycielem informacji rozważanej przez uczestników konsultacji.
- **Obserwator** zainteresowany wynikami konsultacji – może również po prostu dopingować odbywającym się konsultacjom, aby w swojej pracy wykorzystać ich wyniki, pogłębiać wiedzę o potrzebach

⁷³ Ł. Waszak, P. Mastowski (red.), *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa, 2012.

lokalnej społeczności i jej pomysłach na rozwiązywanie problemów czy radzenie sobie z wyzwaniami.

Można więc powiedzieć, że funkcje to pozycje formalne w procesie konsultacji, które odmienia się przez różne role merytoryczne.

ROLE W KONSULTACJACH

Ogólnie można przyjąć, że role dzielą się na dwa rodzaje:

GATEKEEPER (POŚREDNIK)

- ➔ Rzecznik
- ➔ Działania strażnicze (*watchdog*)
- ➔ Reprezentacja interesu (czyjego?)

GATEWAY (ZWORNIK)

- ➔ Aktywizacja mieszkańców
- ➔ Tworzenie warunków prowadzenia konsultacji

Gatekeeper to odzwierciedlenie, **pośrednik** stojący pomiędzy społecznością a władzą/urzędem z racji podejmowanej roli, np.: rzecznika, stróża (*watchdog*) lub reprezentanta.

Gateway natomiast, czyli brama, **zwornik** – to ten, który tworzy połączenia, spaja elementy, udrażnia relacje, umożliwia lub po prostu sprzyja bezpośredniemu spotkaniu się stron celem omówienia sprawy i znalezienia rozwiązania.

O CO W PRAKTYCE CHODZI Z POSZCZEGÓLNYMI ROLAMI?

POŚREDNIK

- ➔ **rzecznictwo** to wyrażanie interesów – „wyrażanie i docieranie z opinią do różnych grup”⁷⁴,
- ➔ **reprezentacja** to występowanie w czyimś (najczęściej grupy) imieniu – opiera się na posiadaniu mandatu/legitymizacji od tych, których się reprezentuje,
- ➔ **działania strażnicze** to najkrócej ujmując, przyglądanie się w imieniu społeczności

działaniom władz/urzędu, monitoring przestrzegania przez nie prawa, procedur, ustaleń; najczęściej wiąże się z dociekaniami, sprawdzaniem, wyjaśnianiem, ubieganiem się o informacje, informowaniem opinii publicznej o zachodzących nieprawidłowościach.

ZWORNIK

Aktywizacja mieszkańców lub grup interesariuszy do bezpośredniego udziału w konsultacjach oraz tworzenie warunków do trwałego zaangażowania społeczności w tworzenie warunków jej funkcjonowania – to wyzwanie równie ważne jak włączanie się samemu w tworzenie polityk publicznych czy poszczególnych rozwiązań dotyczących społeczności. Ogólnie role te polegają na:

- ➔ informowaniu mieszkańców o odbywających się konsultacjach w sposób zachęcający do udziału,
- ➔ zapraszaniu na konsultacje swoimi kanałami,
- ➔ nakłanianiu władz do szerokiego zapraszania mieszkańców i traktowania konsultacji jako ważnego mechanizmu dialogu ze społecznością,
- ➔ rozpowszechnianiu informacji o tym, jak konsultacje powinny wyglądać, jakie są ich zalety i ograniczenia.

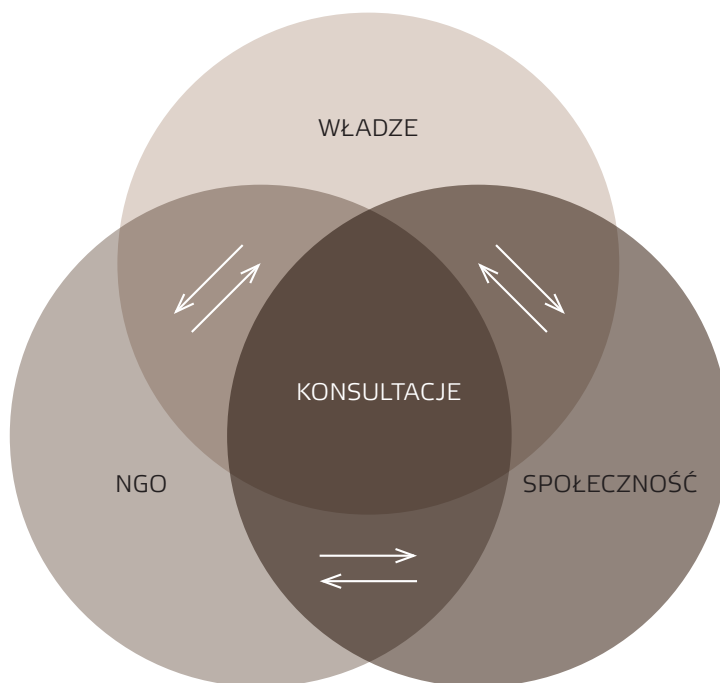
Szersze zainteresowanie mieszkańców danym tematem może (choć nie musi) przekładać się na zwrócenie szczególnej uwagi decydentów na poruszane problemy, sprzyja przejrzystości konsultacji, pozwala przykuć uwagę mieszkańców i interesariuszy dzięki proponowanym przez organizację rozwiązaniom i pomysłom, zauważanym problemom, daje okazję do zbierania opinii mieszkańców, które mogą okazać się przydatne w działaniu organizacji. Przede wszystkim jednak jest to okazja do włączenia w dialog tych, którzy mogą mieć najwięcej do powiedzenia (o ile dyskusja jest dobrze zorganizowana) na temat swoich potrzeb i problemów. Znakomitym przykładem takiego właśnie działania – włączenia interesariuszy

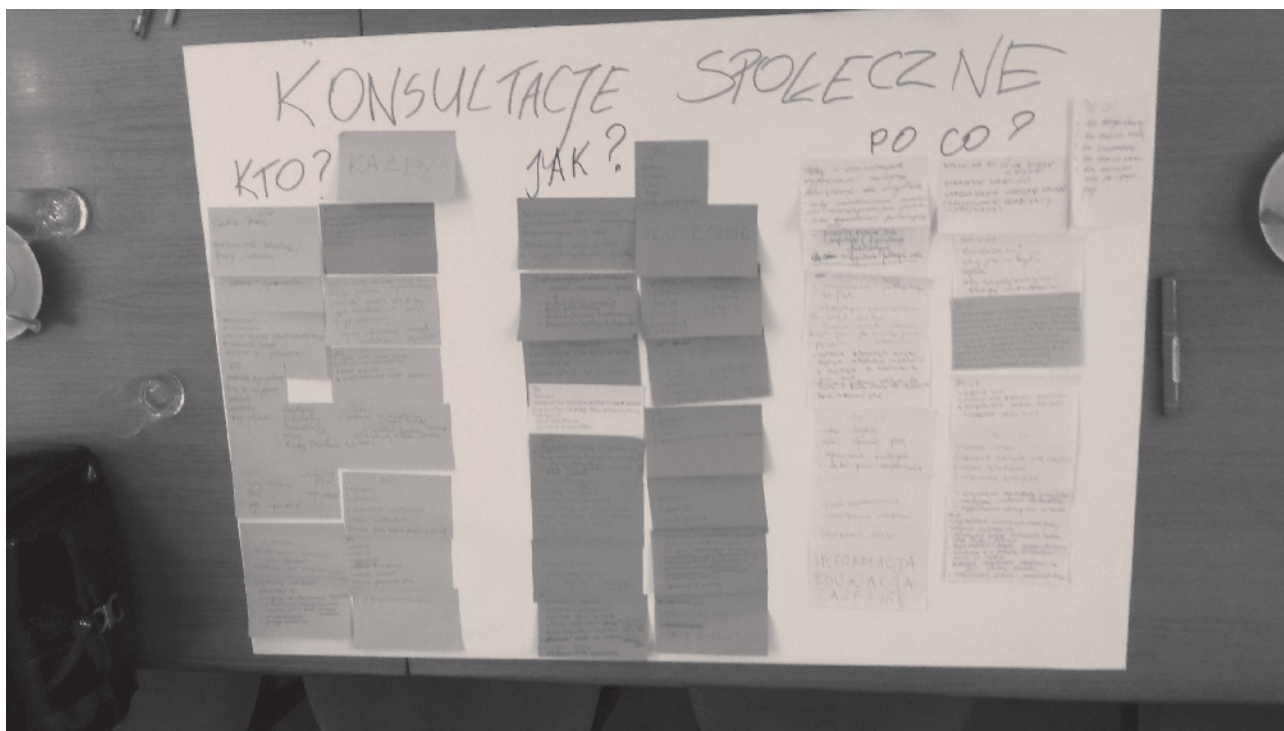
⁷⁴ J. Herbst, J. Rozenbaum, J.J. Wygnański, *Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzeczniczych?*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 2013.

z pomocą organizacji w konsultacje – jest gdyńska historia konsultacji miejskich usług opiekuńczych: www.partycypacja.fise.org.pl/x/828508. Przykład ten pokazuje, że warto przemyśleć, czyj faktycznie interes zostaje wyrażony, kiedy wchodzimy w dialog. Organizacja pozarządowa może deklarować zaangażowanie w działalność na rzecz dobra społeczności lokalnej lub poszczególnych grup interesariuszy, jednak bezpośrednie włączenie ich w proces może wykazać mniejsze lub większe sprzeczności w interesach, odkryć nowe pomysły i doprowadzić do ustalenia lepszych dla wszystkich rozwiązań.

Jest jeszcze jeden ważny powód, dla którego warto nawiązywać bezpośredni kontakt z mieszkańcami: to 3% – czyli odsetek mieszkańców Polski uważających, że organizacje pozarządowe reprezentują ich interesy. Warto zastanowić się, jak tę sytuację zmieniać w lokalnych społecznościach właśnie poprzez włączanie się w dialog z władzami wspólnie z mieszkańcami. Zwiększa to świadomość obecności organizacji pozarządowych w codziennym życiu społeczności, prowadzi do lepszej komunikacji i buduje wokół organizacji płaszczyznę współpracy. Buduje również świadomość dobra wspólnego, które można rozstrzygać w trójkącie konsultacji społecznych.

TRÓJKĄT KONSULTACJI SPOŁECZNYCH





RZETELNOŚĆ I ROZTROPNOŚĆ⁷⁵

Rozróżnienie na pośrednika i zwornik przesuwają nas oczko wyżej w myśleniu o udziale w konsultacjach. To tutaj następuje rozstrzygnięcie dotyczące tego, czy faktycznie mamy powody, możliwości i chęci do podejmowania się trudnego zadania rzecznictwa, reprezentacji lub strażnictwa, czy może jednak lepiej oddać głos innym – zachęcić mieszkańców, grupy interesariuszy, z którymi pracujemy, do udziału w konsultacjach, angażować ich bezpośrednio.

Wchodząc w konsultacje, organizacje najczęściej decydują się na rzecznictwo lub reprezentację, zakładając działanie w imieniu lub interesie swoich członków lub tych, na których rzecz pracują, czy też na rzecz jakiejś idei. Na ile jednak opanowały trudną sztukę rzecznictwa, na ile faktycznie reprezentują interesariuszy, na jakiej podstawie mogą się legitymizować jako

reprezentanci? Na ile są świadome interesów, które reprezentują – tego, czy są to interesy własne (i nie ma w tym nic złego), czy też interes ogółu, szerzej rozumiane dobro wspólne? Jedynie rzetelna analiza własnych możliwości, wykonanej pracy i posiadanego doświadczenia może pozwolić na roztropną decyzję o przyjęciu – lub nieprzyjęciu – takich ról. Podobnie jest również w przypadku zachęcania innych do udziału w dialogu. Tutaj również trzeba rozważyć, co nas ogranicza, jakie mamy interesy i na czym rzecz właściwie działamy. Czy to nie sugeruje nam wyborów, których dokonujemy, a jeżeli tak, to jakie będą tego konsekwencje dla nas i dla innych – w tym również dla rozumianego szeroko dobra wspólnego. Świadome wycofanie się z uczestnictwa w konsultacjach, nieobecność w procesie, a w zamian za to działanie na rzecz jak najszerzego włączenia w proces społeczności, mogą być równie cenne jak profesjonalne rzecznictwo.

⁷⁵ O roztropności, cesze, która dobrze sprawdza się jako kompas podczas nawigacji w dyskusji publicznej, wspominał w swojej prezentacji podczas seminarium Jakuba Wygnański. Fragmenty prezentacji cytujemy na str. 65.



SŁOWNIK TRUDNYCH WYRAZÓW

Ponieważ dbałość o prostotę języka jest wpisana w zasady konsultacji, chcemy wyjaśnić kilka pojęć używanych częściej lub rzadziej – głównie przez ekspertów i administrację – w trakcie prowadzenia konsultacji. Część z nich, chociaż powszechnie zrozumiała, ma „drugie dno”, przez co czasem budzi skojarzenia niezgodne z intencją autorów. Na niektóre słowa zwrócili uwagę uczestnicy warsztatów prowadzonych w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”. Wszystkie te terminy zebraliśmy poniżej, starając się wytłumaczyć ich sens, tak jak sami go rozumiemy w kontekście konsultacji.

RESPANSYWNOSĆ – najprościej wytłumaczyć jako prawo do odpowiedzi. Jako jedna z **Siedmiu zasad konsultacji (● RESPANSYWNOSĆ** – każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych) podczas warsztatów w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” budziła dyskusje. Grupa urzędników postulowała: „To słowo trzeba zastąpić innym, prostszym, bardziej zrozumiałym dla przeciętnego mieszkańca, żeby od razu na początku nie tworzyć barier; to słowo może być niezgodne z duchem konsultacji, im bardziej zawiły i niejasny będzie komunikat wychodzący z urzędu, tym bardziej będzie to świadczyć o tym, że nie zachowujemy pierwszej zasady – ● **DOBREJ WOLI** (chęci do porozumienia się)”. W związku z tymi wątpliwościami, w gorzowskim regulaminie responsywność określono jako **obowiązek przekazania informacji zwrotnej**.

TRANSPARENTNOŚĆ – czyli przejrzystość, jawność. W kontekście konsultacji odnosi się do działań organizowanych przez cały czas trwania procesu konsultacyjnego. Mówi o tym kolejna **zasada konsultacji: • PRZEJRZYSTOŚĆ** – informacje o celu, regulach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd. Co oznacza transparentność w praktyce i gdzie są jej granice? Mieszkańcy jednego z miast podczas warsztatów tłumaczyli to sobie w ten sposób: „Transparentność to jest przykład naszej listy mailowej – jeśli dostaniemy informacje z tych spotkań, to nawet gdy kogoś nie było, to wie, co się działo, co mniej więcej się wydarzyło, jakie były opinie”. Osobnym problemem jest przejrzystość działań NGO w konsultacjach. Podczas jednego z seminariów zorganizowanych przez Fundację Stocznia w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”⁷⁶ zastanawialiśmy się czy, kiedy i w jaki sposób organizacje powinny informować publicznie o tym, że angażują się w prace nad jakimś rozwiązaniem prawnym, np. poprzez udział w nieformalnych spotkaniach. Opinie były podzielone: niektórzy byli zdania, że możliwie szybko należy dzielić się informacjami o rozmowach, np. przez umieszczenie notatki na ten temat na swojej stronie internetowej; inni uważali to za przesadę, uznając za naturalne wykorzystywanie różnych mniej formalnych okazji do rozmowy o istotnych sprawach.

PARTYCYPACJA – uczestniczenie obywateli w tworzeniu i realizowaniu zadań dotyczących danej społeczności. Może być to wspólne (strona społeczna oraz urzędnicy) opracowanie strategii rozwoju gminy, rozwiązanie jakiegoś palącego lokalnego problemu czy stworzenie wytycznych do ustawy. Jedną z form partycypacji są konsultacje społeczne⁷⁷.

DELIBERACJA – jest jednym z warunków prawdziwej partycypacji. Jednak, żeby nie tłumaczyć jednego trudnego terminu drugim, równie niełatwym, można zdefiniować deliberację jako wspólny namysł nad czymś w postaci dyskusji popartej argumentami. Istotnym elementem tej dyskusji jest wymiana i konfrontacja argumentów, dzięki czemu uczestnicy mają możliwość **zmiany** swojej opinii. Coraz modniejsze budżety partycypacyjne w większości nie pozostawiają miejsca na deliberację, zamieniając się w plebiscyt⁷⁸, przez co określenie „partycypacyjne” staje się pewnego rodzaju nadużyciem.

„POLITYCZNOŚĆ” – jedno z tych słów, które potrzebuje dobrego zdefiniowania, ponieważ budzi różne skojarzenia. W trakcie warsztatów⁷⁹ mówiliśmy o tym, że wynik konsultacji i zapadającej po nich decyzji politycznej nie może być z góry przesądzony. Cytowaliśmy zasadę **• KOORDYNACJI** – konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.

⁷⁶ Seminarium *O sposobach wypracowywania przez NGO stanowisk w ramach konsultacji społecznych*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, 23 września 2015 r., www.konsultacjezasadami.pl.

⁷⁷ Zob. rozdział „Konsultacje”.

⁷⁸ Zob. rozdział „Plebiscyt”.

⁷⁹ Warsztaty z mieszkańcami i urzędnikami kilku miast na temat reguł konsultacji – projekt „Konsultacje z zasadami”.

To się mieszkańcom nie podobało: „Odpowiedzialność polityczną należy wyrzucić, bo konsultacje nie mają nic wspólnego z polityką. Termin »polityka« jednoznacznie kojarzy się z partiami politycznymi i istnieje niebezpieczeństwo, że tak właśnie może być rozumiany przez wielu ludzi”.

Uważamy jednak, że w kontekście konsultacji mimo wszystko trzeba to jasno komunikować: decyzja wieńcząca konsultacje jest de facto decyzją polityczną i nie ma w tym nic złego. Może zamiast od tego uciekać, lepiej popracować nad lepszymi konotacjami słowa „polityczność”?

EWALUACJA – w obszarze, w którym się poruszamy, to ocena wartości procesu konsultacji. Ma ona służyć uczeniu się poprzez doświadczenie, prowokować stałe myślenie o celu, który chcemy osiągnąć, i sposobie, w jaki to robimy, użytych metodach itd. Na temat ewaluacji powstało podobnie dużo literatury jak w przypadku konsultacji, my cytujemy tutaj fragment tekstu „Wprowadzanie zmiany: przewodnik po ewaluacji partycypacji obywatelskiej na poziomie centralnym”⁸⁰:

Ewaluacja może być narzędziem wewnętrznego audytu, jeśli odpowiada na pytania takie, jak:

- ➔ Czy zrobiliśmy to, co mieliśmy zrobić?
- ➔ Czy dotarliśmy do ludzi, do których mieliśmy dotrzeć?

Może również dostarczyć znacznie głębszego wglądu w to, co i dla czego się działo, jeśli zadajemy sobie pytania, takie jak:

- ➔ Czy cele, które sobie wyznaczaliśmy, były dobre?
- ➔ W jaki sposób wpłynęliśmy na uczestników, kształt przyjętych regulacji, proces podejmowania decyzji itd.?
- ➔ Jakie wnioski powinniśmy wyciągnąć z tego przedsięwzięcia na przyszłość?

Jest to szczególnie istotne w przypadku procesów partycypacyjnych, którym towarzyszy wiele elementów ryzyka i kwestii pojawiających się dopiero w trakcie projektu, których nie przewidzieliśmy, a które chcielibyśmy w przyszłości wykorzystać, żeby lepiej zrealizować kolejny projekt z elementami partycypacji. Podstawowe wytyczne do ewaluacji procesów partycypacyjnych zamieściliśmy w publikacji *Partycypacja publiczna krok po kroku*⁸¹ w rozdziale „Ewaluacja”.

⁸⁰ www.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/03/Making-difference_ostateczna-wersja-tlumaczenia.pdf.

⁸¹ O. Chrzanowski (oprac.), *Partycypacja publiczna ...*, op. cit.

Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE>) powstała jako odpowiedź na wyzwania, przed którymi stali obywatele i wspólnoty lokalne w związku z transformacją społeczno-ekonomiczną w Polsce. Od 25 lat działamy na rzecz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w szczególności w obszarach rynku pracy, ekonomii społecznej i partycypacji obywatelskiej.

Zbieramy wiedzę i inspirujemy Przyglądamy się rozwiązaniom w Polsce i za granicą, gromadzimy i przetwarzamy wiedzę, zarówno praktyczną, jak i teoretyczną. W 2010 r. stworzyliśmy *Bazę dobrych praktyk partycypacji* (partycja.fise.org.pl), zawierającą przykłady procesów partycypacyjnych, publikacje powstałe z myślą o tym, co w partycypacji najważniejsze oraz filmy dokumentalne i animacje, a także grę komputerową. W 2015 r. połączyliśmy *Bazę* z portalem www.partycypacjaobywatelska.pl Fundacji „Stocznia”.

Doradzamy, upowszechniamy i siecujemy Staramy się promować zebrane doświadczenia, wierzymy, że korzystając z nich, można wiele zmienić. W tym celu powstał Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, który wdrażamy w ramach projektu „Konsultacje z zasadami”. Nawiązujemy współpracę z organizacjami, samorządami i instytucjami w kraju i za granicą. Organizujemy seminaria nastawione na wymianę doświadczeń.

Zapraszamy do współpracy www.fise.org.pl, www.partycypacjaobywatelska.pl,
e-mail: partycypacja@fise.org.pl



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

Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej Od 2010 „Stocznia” prowadzi Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej, w którym podejmujemy działania na rzecz gromadzenia oraz wymiany wiedzy i doświadczeń związanych z działaniami partycypacyjnymi wśród przedstawicieli administracji publicznej, organizacji pozarządowych i wszystkich osób zainteresowanych tematem włączania obywateli we współdecydowanie o sprawach publicznych. W ramach jego działań prowadzimy m.in. portal www.partycypacjaobywatelska.pl i organizujemy otwarte seminaria poświęcone różnym aspektom partycypacji.

Zapraszamy do współpracy -> www.stocznia.org.pl, www.partycypacjaobywatelska.pl,
e-mail: partycypacja@stocznia.org.pl

Konsultacje okiełznane

Wydawca: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), www.fise.org.pl

FISE ➤ Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

Teksty, opracowanie i redakcja: Oktawiusz Chrzanowski, Ewa Rościszewska

Serdeczne podziękowania dla Aleksandry Kołtun i Doroty Stronkowskiej za pomoc w zbieraniu i przygotowywaniu materiałów do publikacji oraz dla wolontariuszy za pomoc w przeprowadzaniu warsztatów „Konsultacje z zasadami”

Zdjęcia: Oktawiusz Chrzanowski, Aleksandra Kołtun, Mateusz Perkowski, Dorota Stronkowska

Korekta: Dąbrówka Mirońska

Projekt graficzny i skład:  **RZECZYOBRAZKOWE.PL**

Druk: Chromapress Sp. z o.o.

Wydanie pierwsze

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons: Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 3.0 Polska (CC BY-NC 3.0 PL), www.creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/pl

Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym z certyfikatem FSC

ISBN: 978-83-61979-50-0

Warszawa, 2015

Publikacja zrealizowana w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” współfinansowanego z Funduszy EOG w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”



FISE ➤ Fundacja
Inicjatyw
Społeczno-
Ekonomicznych

pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY
 **eea
grants**


**FUNDACJA
BATOREGO**


**POLSKA FUNDACJA
DZIECI I MŁODZIEŻY**

