



RAPORT KOŃCOWY Z BADANIA EFEKTYWNOŚCI MECHANIZMÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

ZNAK SPRAWY: 43/DPP/PN/2009

Warszawa, luty 2011 r.

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



 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Autorzy raportu:

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

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

Jan Herbst, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

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

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

Dominik Owczarek, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

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

Michał Stempień, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

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

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

Jan Jakub Wygnański, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia

Ponadto zespół badawczy tworzyli:

- po stronie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia:

Paulina Adamska, Ewa Bacia, Stanisław Barański, Aleksandra Bilewicz, Zuzanna Bogucka, Artur Celiński, Maria Dębińska, Wojciech Fenrich, Ewelina Janota, Katarzyna Jezińska, Robert Jurszo, Iwona Kamińska, Dariusz Kraszewski, Łucja Krzyżanowska, Łukasz Krzyżanowski, Ewa Latoszek, Maria Makowska, Marzena Maksym, Anna Mazgał, Antoni Mickiewicz, Małgorzata Mendza – Drozd, Jakub Motrenko, Małgorzata Peretiatkiewicz-Czyż, Piotr Podolski, Kinga Pojęta, Maria Radziejowska, Katarzyna Sadło, Magdalena Skawińska, Radosław Skiba, Magdalena Smak–Wójcicka, Katarzyna Starzyk, Michał Stempień, Ewa Stokłuska, Agnieszka Strzemińska, Aza Swedin, Marta Szotkowska, Elżbieta Świdrowska, Piotr Todys, Mateusz Trochymiak, Katarzyna Wieczorek, Emila Wielgo, Agata Wiśniewska-Górczewska, Jan Wiśniewski, Dorota Woroniecka, Andrzej Zabielski, Aleksandra Zajac

- po stronie SMG/KRC Poland Media S.A:

Tomasz Grabowski, Izabela Jagodzińska, Grzegorz Kowalczyk, Grzegorz Kowalski, Michał Maluchnik, Stanisław Mirowski, Dorota Muszyńska, Monika Nowacka, Marzena Pilarska, Grażyna Pol, Rafał Sobczak, Adrianna Kamelak - Szurek, Michał Romanowski, Cezary Wieczorek, Marek Złotoszewski

Redakcja raportu końcowego: Dorota Matejczyk

Spis treści

1. WSTĘP.....	5
2. STRUKTURA RAPORTU.....	7
3. DEFINICJA I MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	9
3.1. DEFINICJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I ICH EFEKTYWNOŚCI.....	9
3.2. MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	12
3.3. INDEKSY JAKOŚCI / EFEKTYWNOŚCI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	17
4. KONCEPCJA BADANIA.....	23
4.1. CELE I PRZEDMIOT BADANIA.....	23
4.2. METODOLOGIA BADANIA.....	25
5. SPECYFIKA PROCESÓW KONSULTACYJNYCH W POLSCE.....	34
5.1. POZIOM CENTRALNY.....	34
5.2. POZIOM REGIONALNY.....	44
5.3. POZIOM POWIATOWY I GMIN.....	49
6. KONSULTACJE SPOŁECZNE – ROZUMIENIE POJĘCIA I POSTAWA.....	64
6.1. DEFINIOWANIE POJĘCIA KONSULTACJE SPOŁECZNE.....	64
6.2. NASTAWIENIE URZĘDNIKÓW DO KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	67
6.3. WIEDZA I OPINIE POLAKÓW O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH.....	70
6.4. REKOMENDACJE.....	75
7. POWODY PRZEPROWADZANIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I UCZESTNICTWA W NICH.....	76
7.2. PERSPEKTYWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.....	76
7.3. PERSPEKTYWA UCZESTNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	84
7.4. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE.....	87
8. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I REGULACYJNE.....	89
8.1. CIAŁA KONSULTACYJNE I OPINIODAWCZO-DORADCZE.....	89
8.2. KONSULTACJE SPOŁECZNE A ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE WEWNĄTRZ URZĘDÓW.....	100
8.3. REGULACJE PRAWNE.....	108
8.4. WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	113
9. RELACJE MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A OBYWATELAMI.....	115
9.1. PERSPEKTYWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.....	115
9.2. PERSPEKTYWA UCZESTNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	121
9.3. AKTYWNOŚĆ OBYWATELSKA I OCENA WPŁYWU OBYWATELI NA SPRAWY PUBLICZNE.....	124
9.4. WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	129
10. PRAKTYKA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	131
10.1. PODSTAWOWE DANE O KONSULTACJACH W POLSCE.....	131
10.2. PRZEBIEG KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W PRAKTYCE.....	132
10.3. REKOMENDACJE.....	157
11. BARIERY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I DZIAŁANIA WSPOMAGAJĄCE.....	159
11.1. GENERALNA OCENA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W OCZACH URZĘDNIKÓW.....	159

11.2.	GENERALNA OCENA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W OCZACH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	166
12.	WSKAŹNIKI JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	169
12.1.	INDEKS JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI KONSULTACJI W URZĘDACH.....	170
12.2.	JAKOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ KONSULTACJI POSZCZEGÓLNYCH DOKUMENTÓW	175
13.	NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE	178
13.1.	NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI	178
13.2.	NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE.....	181
14.	BIBLIOGRAFIA	187
15.	LISTA ZAŁĄCZNIKÓW	191

1. WSTĘP

W ostatnich latach relacje pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi i obywatelami przechodzą ważną ewolucję. Obserwujemy szeroko zakrojone zjawiska modernizacji mechanizmów rządzenia w kierunku modelu, który można określić jako bardziej partycypacyjny. Wydaje się, że powoli wyczerpują się tradycyjne – czysto hierarchiczne – modele sprawowania władzy. Zadaniem administracji jest już nie tylko zarządzanie, ale także mobilizowanie obywateli i tworzonych przez nich organizacji, a także uzgadnianie z nimi wspólnych celów działania. Proces ten określany bywa różnie – *participatory governance, enabeling state, voice based politics, crowdsourcing, welfare society* itd. W ostatnim czasie szczególnie wyróżniającym się przedsięwzięciem tego rodzaju (choć nie wolnym od krytyki) jest projekt tzw. *Big Society* promowany w Wielkiej Brytanii. Nie chodzi o to, by w tym miejscu recenzować konkretne przedsięwzięcia tego rodzaju, idzie raczej o zaznaczenie pewnej ogólnej tendencji, zgodnie z którą istotnie zmienia się relacja między władzą a obywatelami. Dotyczy to także organizacji pozarządowych, które coraz częściej występują w roli partnerów administracji, a nie wyłącznie dostawcy usług publicznych.

W ostatnich latach wiele zrobiono, by wzmocnić pozycję organizacji pozarządowych w Polsce w relacjach z władzą. W szczególności warto przywołać Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wraz z istotnymi zmianami, jakie ostatnio wprowadziła jej nowelizacja. Ustawa ta nie jest wolna od wad, ale niezaprzeczalnie ma fundamentalne znaczenie dla kształtowania wzajemnych relacji władz i organizacji pozarządowych. Praktycznie każda gmina w Polsce posiada program współpracy z tymi organizacjami, a ponad połowa z nich w oparciu o czytelne zasady ma możliwość uzyskania dostępu do środków publicznych – to nie byłoby zapewne możliwe bez wprowadzenie powyższej regulacji. Szczególnie ważnym elementem ustawy jest to, że poza skądinąd istotnymi regulacjami dotyczącymi finansowania organizacji, ustanawia ona aksjologiczne zasady wzajemnych relacji między administracją a organizacjami. Są to m.in. pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo i jawność.

Działania ustawowe są ważne, ale tworzone dzięki nim ramy muszą zostać ostatecznie wypełnione przez konkretne praktyki, które stały się przedmiotem tej pracy. Z pewnego punktu widzenia można uznać te badania za rodzaj fundamentalnej ewaluacji ustawy i oceny wzajemnych relacji między administracją publiczną a obywatelami i tworzonymi przez nich organizacjami. Jedną z istotnych form tego rodzaju relacji są właśnie konsultacje społeczne – zasadniczy przedmiot niniejszego badania.

W Polsce nie doczekaliśmy się uzgodnionej terminologii w obszarze, który był przedmiotem niniejszego badania. Ten językowy problem pojawia się wielokrotnie w ramach naszego badania, a jego rozwiązanie (czyli lepsze zdefiniowanie pojęcia tego rodzaju konsultacji i jego promocja) stanowi jedną z istotnych rekomendacji, która z niego wynika. Trzeba podkreślić, że w prezentowanym tu badaniu interesował nas zwłaszcza jeden swoisty aspekt konsultacji – ten, w którym ich podmiotem są organizacje pozarządowe, a także poszczególni obywatele i tworzone przez nich grupy. Innymi słowy, a wymaga to zdecydowanego podkreślenia, przedmiotem naszego zlecenia i badania prawie w ogóle nie były relacje między administracją a tzw. tradycyjnymi partnerami społecznymi (a zatem związkami zawodowymi czy organizacjami pracodawców), a także relacje pomiędzy poszczególnymi organami administracji. Rozróżnienie to jest o tyle ważne, że często to właśnie wymiana opinii tylko pomiędzy powyższymi instytucjami traktowana jest jako konsultacje społeczne.

W naszym badaniu pojęcie to rozumiemy jednak znacznie szerzej. Rzecz jasna tam, gdzie to możliwe, pytamy także i o wspomniany wyżej wymiar relacji, ale jest to wyłącznie tło dla badania relacji z organizacjami i obywatelami. Czynimy to na wyraźne życzenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które zamówiło ten raport, ale także z przekonaniem, że relacje z partnerami społecznymi były i są przedmiotem odrębnych badań i nie ma większego sensu ich powtarzanie.

Mimo opisanego wyżej swoistego „zawężenia obszaru” jest to badanie ogromne. W ciągu dziewięciu miesięcy udało nam się przebadać różnymi technikami wiele wymiarów konsultacji społecznych. Badanie łącznie składało się z dwunastu komponentów badawczych, a wśród nich m.in. kwerendy materiałów zastanych, badania ilościowe i jakościowe oraz studia przypadków. Badanie dotyczyło w praktyce wszystkich szczebli administracji i prawie wszystkich urzędów w Polsce. W sposób systematyczny opisano doświadczenie zagraniczne adekwatne do przedmiotu badania. W ramach pracy stworzono model opisu efektywności konsultacji społecznych i przetestowano liczne narzędzia badawcze, które łącznie tworzą instrumentarium dla ewentualnych dalszych pomiarów w tym obszarze. Nad badaniem pracowało ponad 60 badaczy (nie licząc rzecz jasna ankieterów). Łącznie poza głównym raportem stworzono 16 oddzielnych raportów cząstkowych. Była to doprawdy tytaniczna praca, ale kończąc ją, mamy poczucie, że istotnie wzrosła suma wiedzy na temat konsultacji społecznych w Polsce.

Warto podkreślić unikalną konstrukcję konsorcjum badawczego. Jego trzon tworzą wspólnie firma SMG/KRC Poland Media S.A. oraz Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia. Obydwie instytucje „spotkały się” po raz pierwszy w tak dużym przedsięwzięciu badawczym i uzupełniały się w trakcie jego realizacji. Nie ukrywamy, że mimo sporego doświadczenia badaczy z obydwu instytucji, zadanie to okazało się dla nas olbrzymim wyzwaniem. Musieliśmy wspólnie pokonać wiele przeszkód i sporo się nauczyć. Niemal żadna z metod zastosowanych w badaniu, nie miała charakteru rutynowego. Literalnie cała konceptualizacja, wszystkie narzędzia zostały stworzone specjalnie na potrzeby niniejszego badania. W pracy korzystaliśmy często z pomocy innych instytucji i osób. W tym miejscu w szczególności warto przywołać Stowarzyszenie Klon/Jawor, a także sam Departament Pożytku Publicznego MPiPS, który służył nam pomocą przy docieraniu do wielu instytucji objętych badaniem.

Pozostaje wierzyć, że zgromadzona przez nas wiedza istotnie przyczyni się do lepszego zrozumienia obecnego kształtu wzajemnych relacji między administracją a organizacjami pozarządowymi i pozwoli lepiej projektować działania, które mają te związki poprawiać. Jest ku temu szczególna okazja, wzięwszy pod uwagę fakt, że właśnie teraz trwają prace nad tworzeniem strategii modernizacyjnych dla Polski. Wierzymy, że zgromadzony w prezentowanym tu badaniu materiał będzie pomocny w tworzeniu tych projektów.

2. STRUKTURA RAPORTU

Raport końcowy, który stanowi podsumowanie kilkumiesięcznego ogromnego projektu badawczego, siłą rzeczy powinien być możliwie syntetyczny, ale jednocześnie musi uwzględniać wszystkie najważniejsze zagadnienia.

Naszą ambicją było stworzenie dokumentu, który będzie zrozumiały nie tylko dla ekspertów w dziedzinie konsultacji zainteresowanych konkretnymi wynikami, ale także dla osób mniej obeznanych z tematem, którzy poprzez lekturę raportu dowiedzą się o tym, jak obecnie wyglądają procesy konsultacyjne w Polsce i jakie są najważniejsze problemy i wyzwania z nimi związane.

Raport rozpoczyna się rozdziałem, w którym **na potrzeby badania definiujemy pojęcie konsultacji społecznych i próbujemy zmierzyć się z zagadnieniem ich efektywności**, a także prezentujemy autorski model do ich oceny – tzw. Model 3P (rozdział 3).

W kolejnej części (rozdział 4) w sposób możliwie skrótowy przedstawiamy zagadnienia badawcze i przyjętą **metodologię**.

Następnie opisujemy **specyfikę konsultacji społecznych prowadzonych na różnych szczeblach administracji – od centralnej przez regionalną po lokalną**. Przy tej okazji staramy się wskazać zarówno na kwestie, w których występują między nimi znaczące różnice, jak i te, które wydają się podobne, niezależnie od tego, czy konsultacje prowadzi mała wiejska gmina, czy urząd centralny (rozdział 5).

W kolejnych częściach staramy się pokazać, na czym polegają **problemy związane z definiowaniem konsultacji** i rozumieniem tego pojęcia przez różne strony procesu, a także w sposób wyczerpujący opowiedzieć o **powodach i motywacjach organizowania i uczestniczenia w konsultacjach** (rozdziały 6 i 7).

W dalszej części raportu wskazujemy na różnego rodzaju **rozwiązania o charakterze instytucjonalnym i regulacyjnym związane z konsultacjami**. Opisujemy różnorodne stałe formy instytucjonalne służące dialogowi obywatelskiemu (ciała o charakterze konsultacyjnym, opiniodawczym bądź doradczym), ale także rozpoznane przez nas w czasie badania rozwiązania organizacyjno-proceduralne stosowane przez urzędy w trakcie konsultacji społecznych. Rozdział ten kończymy streszczeniem uregulowań prawnych dotyczących konsultacji społecznych, a także analizą wewnętrznych, lokalnych uregulowań tworzonych przez poszczególne urzędy (rozdział 8).

W kolejnym rozdziale (rozdział 9) zajmujemy się kwestiami **wzajemnego postrzegania uczestników konsultacji** – urzędników je organizujących i przedstawicieli organizacji, które biorą w nich udział. W tym miejscu przywołujemy także wyniki badania na ogólnopolskiej próbie dorosłych Polaków i na ich podstawie staramy się pokazać nieco szerzej różne przejawy aktywności obywatelskiej (poczucie sprawstwa, chęć partycypacji w podejmowanych przez władze decyzjach, zaangażowania w sprawy publiczne).

Najdłuższy, dziesiąty rozdział poświęcony jest w całości opisowi, **w jaki sposób przebiegają konsultacje społeczne w Polsce, z jakich etapów się składają i jak wygląda każdy z nich w praktyce**. Wskazujemy tutaj m.in. na najczęstsze formy informowania o konsultacjach i zasięgania opinii.

Opisujemy także nakłady (finansowe, czasowe, osobowe), których wymaga organizowanie konsultacji i uczestnictwo w nich.

W kolejnym rozdziale staramy się wskazać na najbardziej ewidentne **bariery towarzyszące konsultacjom** – zarówno po stronie organizatorów, jak i uczestników. Staramy się także referować **sposoby ich przewyższania** sugerowane przez naszych rozmówców (rozdział 11).

Przedostatni rozdział to opis skonstruowanych w ramach badania **wskaźników i indeksów** związanych z konsultacjami – zarówno tych, które **opisują funkcjonowanie poszczególnych urzędów, jak i tych, które charakteryzują konkretne procesy konsultacji**. Traktujemy te narzędzia jako prototypy, które po ewentualnych modyfikacjach będą mogły w przyszłości służyć jako format oceny jakości konsultacji społecznych.

W ostatniej części raportu prezentujemy **najważniejsze wnioski z badania**, ale także formułujemy propozycje **konkretnych rekomendacji**. Mają one różnorodny charakter – edukacyjny, regulacyjny, instytucjonalno-organizacyjny i metodologiczny.

Oczywiście wnioski i rekomendacje pojawiają się także we wcześniejszych rozdziałach. Umieszczamy je w specjalnych ramkach – tak, aby łatwo je było zauważyć. Wszędzie tam, gdzie to możliwe, przywołujemy także konkretne przykłady, zarówno udanych, jak i nieudanych, wysiłków konsultacyjnych. Stanowią one ilustracje do formułowanych przez nas tez.

Z oczywistych względów raport końcowy nie może zawierać całej wiedzy zgromadzonej w ramach badania. Dlatego też towarzyszy mu szereg **załączników** (często odsyłamy do nich w niniejszym dokumencie). Po pierwsze zatem są to podsumowania poszczególnych badań ilościowych – tzw. fazy inwentarzowej, badania terenowego w urzędach i w organizacjach pozarządowych czy badania na reprezentatywnej próbie Polaków. To w załącznikach znajdują się szczegółowe informacje na temat wyników, dokładne prezentacje rozkładów danych i ich omówienia. Po drugie, część załączników stanowią podsumowania przeprowadzonych w ramach badania analiz już istniejących danych i zasobów (*desk research*). W ten sposób powstało kilka samodzielnych opracowań dotyczących m.in. ram prawnych konsultacji społecznych, rozwiązań partycypacyjnych w innych krajach czy dotychczas prowadzonych badań w tej dziedzinie. W końcu, wśród załączników znalazły się także podsumowania dwóch niejako samodzielnych elementów – raport z badania praktyk konsultacyjnych w ministerstwach, a także analizę ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Omawiając załączniki, warto jeszcze wspomnieć o trzech z nich – o zbiorze studiów przypadków procesów konsultacji prowadzonych na różnych szczeblach, o opisach kilkunastu ciekawych i, mamy nadzieję, inspirujących przykładów udanych konsultacji (polskich i zagranicznych), a także o syntetycznych raportach dotyczących konsultacji poszczególnych typów dokumentów, które były przedmiotem naszego zainteresowania w tym projekcie. Podsumowują one całą zgromadzoną wiedzę na temat każdego z nich.

Listę załączników zamyka ten, w którym w całościowy sposób opisano metodologie badania i wykorzystane narzędzia badawcze, a także szereg szczegółowych rekomendacji o charakterze metodologicznym, które mogą być przydatne przy próbach powtarzania jego niektórych elementów np. inwentarza czy badania ogólnopolskiego wśród obywateli, a także same narzędzia badawcze.

3. DEFINICJA I MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

3.1. DEFINICJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I ICH EFEKTYWNOŚCI

Jednym z pierwszych założeń tego badania było zdefiniowanie **efektywności mechanizmów konsultacji społecznych**. Zadanie to wymaga uwzględnienia wielowymiarowości tego pojęcia, zarówno, jeśli chodzi o denotację terminów „efektywność” oraz „mechanizmy konsultacji społecznych”, jak i o możliwe różnice w operacjonalizacji obu terminów, związane z odmienną perspektywą interesariuszy biorących udział w konsultacjach.

Definicja konsultacji społecznych, która została przyjęta w tym badaniu, zawiera kilka istotnych elementów. Po pierwsze, musi być to proces, który ma określone ramy formalne i jest oficjalnie prowadzony przez daną instytucję. Po drugie, ma być zarządzany przez administrację publiczną (rządową, samorządową bądź instytucję, która im podlega). Po trzecie, proces ten musi dotyczyć podejmowania decyzji przez daną instytucję. Po czwarte, celem procesu jest zasięgnięcie opinii interesariuszy (w tym także szeroko rozumianej opinii publicznej) w zakresie podejmowanej decyzji. Definicję całościową można zatem sformułować w następujący sposób:

Konsultacje społeczne to zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii oraz stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań¹. Plany tych przedsięwzięć mogą być zawarte w projektach m.in. aktów prawnych, różnego rodzaju programów, strategii, ale także budżetów jednostek publicznych.

Tak definiowane konsultacje społeczne mogą różnić się między sobą wieloma cechami – mogą być otwarte lub ograniczone do zdefiniowanej uprzednio grupy adresatów, mogą charakteryzować się różnymi standardami, czasem trwania, formami zasięgania opinii czy informowania o procesie itd. Bardzo ważnym wymiarem określającym standardy konsultacji – opisującym skalę wpływu obywateli na podejmowaną decyzję – jest tzw. drabina partycypacji (*Sherry Arnstein*, 1969). Na jednym jej biegunie znajduje się jednostronne informowanie o podjętych decyzjach, a na drugim – specyficzny rodzaj delegowania władztwa na rzecz innych interesariuszy (w skrajnym przypadku – wiążące referendum). Konsultacje pojawiają się pomiędzy tymi biegunami, choć nie jest nimi ani wyłącznie informowanie, ani całkowite delegowanie decyzji, ale proces jej uzgadniania. Wciąż jednak zakres tego pojęcia jest dość szeroki. Właśnie w ten rozległy sposób będzie ono traktowane w proponowanym przez nas badaniu.

Należy podkreślić, że obecnie nie funkcjonuje powszechnie przyjęta i formalna definicja konsultacji społecznych, na którą mogliby się powoływać pracownicy urzędów bądź uczestnicy konsultacji². Ilekroć ustawy mówią o konsultacjach społecznych, określane są one jako elementy procedury. W konsekwencji proces ten jest rozumiany w różny sposób zarówno przez organizatorów konsultacji, jak i ich uczestników (więcej o różnym pojmowaniu pojęcia konsultacji społecznych przeczytać można w

¹ Dagmir Długosz, Jan Jakub Wygnański, „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej”, Warszawa 2005.

² Definicji takiej nie zawiera nawet najważniejszy obecnie dokument „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki w 2009 r.

rozdziale szóstym). Z tego punktu widzenia istotnym zagadnieniem badawczym jest określenie, jak proces konsultacji definiują jego poszczególne strony.

Zaproponowana definicja ma charakter konkretny – ze względu na to, że odnosi się do określonego wydarzenia, którym jest zaistnienie procesu zasięgania opinii. Można ją określić jako definicję zorientowaną na realizowany proces. Użycie tego pojęcia pozwalałoby na stosowanie go w liczbie mnogiej, np. „dwa procesy zasięgania opinii to dwie konsultacje społeczne”. Dla określenia zjawisk dotyczących pełnego kontekstu związanego z funkcjonowaniem tych procesów, które wykraczają poza nie, proponujemy stosować pojęcie „mechanizmu”. **Mechanizm konsultacji społecznych jest to zatem całość kontekstu instytucjonalno-społecznego związanego z funkcjonowaniem zbioru jakichś konkretnych procesów konsultacyjnych.** Pojęcie to ma charakter agregatywny i pozwala ujmować zagadnienia związane z procesami konsultacyjnymi dotyczącymi meta-poziomu analizy tego zjawiska. Ocena mechanizmów konsultacji społecznych rozumiana jest w tym badaniu jako określenie w sposób bardziej ogólny i uniwersalny funkcjonowania poszczególnych narzędzi i metod konsultacyjnych w całym kontekście instytucjonalno-społecznym ze szczególnym naciskiem ich na sens i celowość.

Kwestia nazewnictwa procesów konsultacyjnych

Warto zatrzymać się jeszcze przy kwestii właściwego nazwania tego, co zawarliśmy w definicji pojęcia konsultacji społecznych. Zasadniczą kwestią jest to, kto ma być uczestnikiem takich procesów (problem podmiotowy). W latach 90. pojęcie „konsultacje społeczne” było zarezerwowane dla dialogu przedstawicieli władzy (głównie centralnej) z tzw. partnerami społecznymi, czyli związkami zawodowymi, przedstawicielami pracodawców i organizacji pracodawców. Obecnie często spotykamy się z zawężaniem definicji „w drugą stronę” – do komunikacji z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Trzeba pamiętać, że właśnie to zubożenie znaczenia jest jednym z podstawowych problemów w debacie nad efektywnością konsultacji społecznych. Centralnym pytaniem jest bowiem, czy istotnie konsultacje ograniczone do organizacji pozarządowych można uznać za efektywne z punktu widzenia głębszego sensu całego procesu (a zatem komunikacji z obywatelami). Warto przypomnieć, że właśnie kwestii użyteczności tzw. instytucji pośredniczących dotyczy jeden z najważniejszych sporów o naturę społeczeństwa obywatelskiego i demokracji jako takiej. Nie przypadkiem coraz częściej (także w środowisku organizacji pozarządowych) mówi się o problemie „samotnych obywateli”. Dlatego rozszerzono, na ile to możliwe, zakres badania o owo szersze, czyli „sięgające obywateli”, rozumienie istoty konsultacji.

Chcielibyśmy – i takie rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne” przyjmujemy w tym badaniu – aby za „społeczne” uznawać konsultacje, w których biorą udział podmioty (osoby i instytucje) w sposób bezpośredni albo pośredni zainteresowane rezultatami proponowanych działań. Tymi podmiotami mogą być zarówno indywidualni obywatele (np. mieszkańcy danego obszaru), jak i różne instytucje formalne i nieformalne, w tym organizacje pozarządowe, instytucje naukowe, ale także tradycyjni partnerzy społeczni.

Kolejny dylemat dotyczy tego, co może być nazwane konsultacją społeczną, a co nie powinno takiej nazwy nosić. W toku naszych badań niejednokrotnie natykaliśmy się na nazywanie konsultacjami społecznymi: konsultacji między instytucjami, resortami czy ekspertami; badań społecznych, którym nie towarzyszył żaden realny proces decyzyjny czy diagnozę sytuacji w porozumieniu z jednostkami podległymi. Dużym problemem w tym względzie jest obawa lub niechęć urzędników do wychodzenia z procesem decyzyjnym poza urząd i zasięgania opinii obywateli. Niejasności dotyczące pojęcia

konsultacji przekładają się na niższą efektywność prowadzonych przez urzędy procesów. Utwierdza to nas w przekonaniu, że uporządkowanie nazewnictwa i wprowadzenie go do oficjalnych dokumentów, ale także do debaty publicznej, jest jednym z kluczowych zadań stojących przed instytucjami zainteresowanymi promowaniem konsultacji.

Niemniej ważne jest określenie przedmiotowego zakresu konsultacji społecznych – stwierdzenie, co powinno podlegać uspołecznionemu podejmowaniu decyzji, a co powinno być raczej z tego procesu wyłączone (np.: sprawy związane z bezpieczeństwem publicznym i międzynarodowym, kwestie objęte tajemnicą państwową). W istocie pytanie jest znacznie bardziej złożone – kto powinien być uczestnikiem których procesów konsultacyjnych? Nie można przecież wyobrazić sobie (a w każdym razie uznawać za „pełnoprawne”) konsultacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi bez udziału kluczowych organizacji działających na obszarze danej jednostki terytorialnej.

Być może pewnym remedium na wszystkie te problemy i zaszłości, mogłoby być symboliczne „przecięcie” ich poprzez zaproponowanie zupełnie nowej nazwy dla procesów, o których tu piszemy. Podobnie jak rozróżnia się dialog społeczny i dialog obywatelski (rozumiejąc, że chodzi o rozszerzenie stron dialogu na organizacje i obywateli) być może należałoby mówić także o konsultacjach społecznych i obywatelskich (przez to ostatnie rozumiejąc zasięganie opinii organizacji i obywateli). Jeśli jednak przyjrzeć się nazewnictwu używanemu w innych krajach, raczej nie stosuje się w odniesieniu do konsultacji przymiotnika „społeczne”. W języku angielskim mówi się o *public consultations* czy *civic consultations*, w języku niemieckim: *öffentliche Konsultationen*, a we francuskim: *consultation du publique*. Te precyzyjne określenia znajdują się w zakresie znaczeniowym pojęcia „partycypacja obywatelska”, które jest powszechnie używane w krajach z szerokimi doświadczeniami w działaniach tego typu (ang. *civic participation*, niem. *(politische) Partizipation*, fr. *participation du publique / civique*), a które w Polsce nie jest obciążone żadnymi negatywnymi konotacjami. Wprowadzenie nowego pojęcia do prawodawstwa i powszechnej świadomości obywateli musiałoby zostać poparte odpowiednimi działaniami promującymi zarówno nazwę, jak i działania uspołeczniające podejmowanie decyzji publicznych.

Ostatnim pojęciem, którego zdefiniowanie jest jednym z podstawowych celów badawczych projektu, jest „**efektywność**” mechanizmów konsultacji społecznych. Propozycja miar tejże efektywności musi uwzględniać kontekst, w jakim konsultacje są stosowane (intencje, oczekiwania, metody). Warto także, aby pozwoliła określić różnice związane z efektywnością rozmaitych narzędzi i technik konsultacji dla różnych celów (w przypadku dokumentów niejednolitego typu). W naszym przekonaniu **konieczne jest zatem zaproponowanie nie jednej miary efektywności, uniwersalnej dla każdego procesu konsultacji, ale raczej różnych miar, adekwatnych dla przeróżnych metod działania i innych „odstón” procesów konsultacji czy też opisujących je z rozmaitych perspektyw**. W ramach tak rozumianych metod możliwe jest zdefiniowanie efektywności i dokonywanie wewnątrzgrupowych porównań: czy to dotyczących narzędzi pomocnych w konsultacjach, czy sposobu, w jaki są one wykorzystywane, czy wreszcie tego, jaki jest ich odbiór i jakie przynoszą efekty.

3.2. MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Kompleksowa ocena tych procesów wymaga przyjęcia modelu teoretycznego, który definiuje i pozwala precyzyjnie ocenić jakość działań podejmowanych w ramach konsultacji społecznych. Przystępując do sformułowania takiego modelu, wychodzimy od określenia trzech podstawowych wymiarów składających się na ocenę konsultacji:

- formalna obecność procedur konsultacji,
- praktyka stosowania zasad określających dobre konsultacje społeczne,
- percepcja owych procedur i ich wyników przez interesariuszy konsultacji.

Model ten określamy jako 3P (procedury, praktyki, percepcja). Jego dokładny opis znajduje się poniżej. Efektywność i jakość konsultacji rozumiana jest tu **jako funkcja wyników osiągniętych na każdej z tych osi**. Zatem w wymiarze procesu istotny będzie fakt istnienia formalnych procedur w kolejnych etapach konsultacji, w wymiarze praktyki – jakość ich realizacji w praktyce, zaś w wymiarze percepcji – ostateczna ocena skutków procesu przez jego uczestników i „wizatorów” (czyli osoby i instytucje, które z zewnątrz opiniują procesy konsultacji, w nich nie uczestnicząc).

1. Stosunek nakładów do efektów konsultacji społecznych

Efektywność jest zawsze definiowana i mierzona jako relacja szeroko rozumianych nakładów do efektów. Każdy z elementów tej relacji może być rozmaicie wyrażany i ważony. Dla przykładu „**nakłady**” poniesione w procesie konsultacji mogą mieć bardzo różny charakter. Mogą oznaczać po prostu pieniądze, ale także czas, zaangażowanie personelu, przestrzeń czy polityczną reputację. Odnosi się to zarówno do administracji publicznej, jak i innych uczestników konsultacji.

Drugą stroną „równania” określają **spodziewane efekty konsultacji**. Wiele zależy od tego, jak zostaną one zdefiniowane przez organizatorów i uczestników. Czym innym zatem są konsultacje, których istotą jest wzbogacenie opinii i szukanie propozycji rozwiązań, czym innym proces zmierzający do lepszej „słyszalności” grup, które „zagłuszone” są przez różnego rodzaju kręgi interesów, a zupełnie czymś innym konsultacje, w których chodzi o ustalenie preferencji w stosunku do proponowanych opcji, czy wreszcie takie, których celem jest zbudowanie konsensusu. W zależności od tych różnic efektywność mechanizmów konsultacji – np. wysłuchania publicznego, nadsyłania pisemnych opinii, konferencji, deliberacji czy wreszcie systematycznego badania opinii publicznej – będzie za każdym razem inna.

Badanie efektywności mechanizmu musi uwzględniać owe **odmienne perspektywy interesariuszy**. To, co przez administrację może być traktowane jako efektywne, bywa oceniane zgoła przeciwnie przez organizacje i obywateli. To, co przez jednych może być definiowane jako brak efektywności (konsultacje trwają długo, pojawiają się przeciwstawne poglądy, pierwotne plany muszą ulec zmianie), przez innych traktowane jest właśnie jako dowód, że były one autentyczne i efektywne. Często relacje te są zresztą bardziej złożone, a nawet paradoksalne (np. dość znane są zależności, zgodnie z którymi np. im więcej działań informacyjnych, tym bardziej obywatele narzekają na niedoinformowanie, im więcej kampanii przeciw korupcji, tym częściej obywatele oceniają korupcję jako problem, wreszcie im większa nominalnie przestrzeń konsultacji, tym silniejsze frustracje związane z tym, że konsultacje te nie spełniają oczekiwań). Jak zatem widać, efektywność dla każdej ze stron może oznaczać coś zupełnie innego.

2. Metaanaliza mechanizmów konsultacyjnych

Aby ocenić efektywność mechanizmów w pełnym kontekście, tzn. zobaczyć i zrozumieć ich pełen obraz, potrzebna jest holistyczna analiza, która kładzie nacisk na zasadnicze priorytety i cechy konsultacji społecznych. Efektywność mechanizmów konsultacji będzie więc opisywana w odniesieniu do następujących wiązek tematycznych:

- efektywności poszczególnych metod/form/narzędzi konsultacji (np. narzędzi informowania, narzędzi zbieranie opinii etc.) (por. rozdział 10),
- efektywności procesów konsultacyjnych jako takich (rozumianych jako złożone ciągi zdarzeń, np. konsultacje określonego typu dokumentów, ocena działań konsultacyjnych określonych urzędów) (por. rozdział 12),
- efektywności przedsięwzięć z punktu widzenia ostatecznych rezultatów w powiązaniu z zamierzeniami poszczególnych organizatorów lub uczestników (por. rozdział 10.2),
- efektywności instytucji konsultacji społecznych rozumianych jako trwałe formy uzgadniania opinii i interesów (np. różnego rodzaju rady, komisje, stałe konferencje, okrągłe stoły etc.) (por. rozdział 8.1).

Tak rozumiana efektywność mechanizmów konsultacji społecznych pokaźnie rozszerza techniczne rozumienie efektywności (stosunek nakładów do efektów) i dostarcza znacznie więcej informacji o kontekście i percepcji procesów konsultacyjnych. Czysto „rachunkowe” podejście do zagadnienia zostaje dopełnione w sposób, który zbliża pomiar efektywności do próby oceny najogólniej pojętej „jakości” konsultacji – ich użyteczności z punktu widzenia aktorów procesu, skuteczności z punktu widzenia zakładanych celów itp. Zaproponowana konceptualizacja pozwala na drobiazgową ocenę zróżnicowań związanych z efektywnością konsultacji, zarówno w perspektywie przedmiotowej (ze względu na poszczególne typy konsultowanych dokumentów), jak i podmiotowej (ze względu na aktorów konsultacji). Jednym z efektów tak przeprowadzonych analiz mogą być indeksy jakości i efektywności konsultacji, prezentowane w postaci rankingów – np. rankingi procesów konsultacyjnych, rankingi podmiotów prowadzących konsultacje.

7.1.1. TRÓWYMIAROWY MODEL KONSULTACJI SPOŁECZNYCH – 3P

„Model Konsultacji 3P” pozwala na ustrukturyzowanie ram badawczych i dostarcza aparatu pojęciowego do operacjonalizacji wskaźników i analizy jakości i efektywności mechanizmów konsultacji społecznych.

Punktem wyjścia do analizy standardów konsultacji społecznych jest sam fakt decyzji o ich podjęciu. Zawarcie w modelu „kroku wstępnego”, a zatem ustalenia, czy poszczególne dokumenty są w jakikolwiek sposób dyskutowane społecznie, ma zasadnicze znaczenie dla oceny funkcjonowania mechanizmu konsultacji. W tym wypadku pytanie brzmi nie „jak”, ale „czy” ten mechanizm zadziałał.

X: Procedury konsultacji społecznych

Konsultacje składają się z sekwencji działań lub etapów, które powinny występować bezpośrednio po sobie w określonej kolejności, aby cały proces został uznany za pełny. Sekwencja ta ma charakter uniwersalny, jest swojego rodzaju „szkieletem” konsultacji – niezależnym od ich formy i treści. Jej

opisanie w postaci kolejnych kroków, które muszą lub powinny zaistnieć dla powodzenia całego procesu, tworzy pierwszy z wymiarów modelu.

Wyodrębnienie etapów konsultacji pozwala nie tylko na oszacowanie ich „kompletności”, ale także na ocenę relacji między poszczególnymi elementami. Każdemu z etapów przyporządkowane są konkretne czynności, o których wykonanie pytaliśmy naszych rozmówców przy wykorzystaniu różnych narzędzi badawczych.

Y: praktyki prowadzenia konsultacji

Sekwencja konsultacji społecznych opisuje ich „kompletność”. Podczas każdego z uwzględnionych w niej etapów można jednak zadać pytanie o „jakość” podejmowanych w jego ramach działań. Dla jej oceny zaproponowaliśmy zestaw wytycznych, które powinny być każdorazowo spełnione, aby uznać dany etap konsultacji za dobrze zrealizowany. Zasady te zostały zaczerpnięte z publikacji „Obywatele współdecydują” D. Długosza i J.J. Wygnańskiego (2005), która zawiera propozycje standardów dialogu obywatelskiego – również w zakresie konsultacji społecznych. Zestaw ten jest stosunkowo obszerny, a poszczególne etapy procesu dość różnorodny pod względem jakościowym. W związku z tym nie do każdego etapu zastosowanie będą miały wszystkie zasady. Są one tu przywołane jako swego rodzaju „typ idealny”, stanowiący konceptualną ramę odniesienia przydatną z punktu widzenia oceny jakości konsultacji.

Proponowany zestaw zasad dobrych konsultacji społecznych jest konsekwencją analizy dostępnych w środowisku naukowym i publicznym opracowań tego zagadnienia. Frewer i Rowe (2000) w publikacji *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation* zaproponowali podobny zestaw zasad. Na ich podstawie przygotowano kwestionariusz ewaluacji partycypacji obywatelskiej. W dojrzałej wersji narzędzie to zostało opublikowane w raporcie OECD pt. *Evaluating Public Participation in Policy Making* (2005). Kwestionariusz zawiera następujące wymiary dobrych konsultacji społecznych: reprezentatywność, wczesne angażowanie obywateli, dostępność zasobów, klarowne wyznaczenie zadania, niezależność (autonomia), przejrzystość i otwartość, wpływ na decyzję, dostęp do uporządkowanego procesu decyzyjnego, efektywność.

Jeszcze wcześniej (2001) OECD w raporcie *Citizens as Partners* proponowało 10 zasad dobrych konsultacji. Są nimi: zaangażowanie (*commitment*), reguły (*rights*), klarowność, odpowiedni czas, adekwatne zasoby, obiektywność, koordynacja, wiarygodność, ewaluacja, zaangażowanie obywatelskie. Zasady te stanowiły najistotniejszą inspirację dla naszego modelu. Inną jego inspiracją były również *Zasady Dialogu Społecznego* przygotowane przez Komitet Rady Ministrów w 2002 roku oraz *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowania dokumentów rządowych* rekomendowane przez Komitet Rady Ministrów (2009).

Z: Percepcja (motywacje i satysfakcja)

Ostatecznym probierzem efektywności opisanych już dwóch wymiarów konsultacji jest to, w jaki sposób są one odbierane przez ich uczestników. Niekiedy dobry odbiór konsultacji stanowi sam w sobie cel, dla którego proces ten jest organizowany – co nie znaczy, że jest to poprawna perspektywa. Kluczowe dla właściwego uchwycenia poglądów w tej sprawie jest wyodrębnienie poszczególnych grup interesariuszy i odwzorowanie ich stosunku do procesu, w którym biorą udział.

Zasadnicze kategorie tej diagnozy to satysfakcja z przebiegu procesu, wzajemna percepcja działań uczestników i ich kompetencji oraz całkowita ocena efektywności mechanizmu. Wielostronna analiza subiektywnego stosunku do poszczególnych elementów procesu i zasad, które nim kierują, pozwala na uchwycenie pełnego obrazu przebiegu całego mechanizmu. W proponowanym przez nas modelu punktem odniesienia w konstruowaniu narzędzi do badania poziomu satysfakcji była koncepcja koła satysfakcji Christophera Moore'a (2009). Wymienia on kilka rodzajów satysfakcji z procesu negocjacji, m.in. proceduralną, merytoryczną i psychologiczną. Satysfakcja proceduralna polega na tym, że uczestnicy procesu mają poczucie, że odbywa się on zgodnie z ustalonymi regułami i harmonogramem. Satysfakcja merytoryczna dotyczy wprost wyniku ustaleń w procesie, jej wysoki poziom oznacza, że rozwiązanie danej kwestii jest takie, jakiego życzyłby sobie dany interesariusz. Satysfakcja psychologiczna polega na poczuciu, że podczas danego procesu zostało się potraktowanym podmiotowo i z szacunkiem. Wymienione wymiary satysfakcji są dobrym narzędziem do oceniania subiektywnej percepcji uczestników konsultacji społecznych w perspektywie badania efektywności tych mechanizmów.

Dotarcie do subiektywnych ocen standardów konsultacji pozwala wskazać, które z nich wymagają poprawy. Umożliwia też wyróżnienie tych elementów procesu, w przypadku których perspektywy interesariuszy zasadniczo różnią się od siebie (potencjalne ogniska konfliktów lub problemów obniżających efektywność konsultacji). W ramach wymiaru percepcji procesów konsultacyjnych powinny zostać uwzględnione również czynniki motywacyjne – zarówno po stronie organizatorów, jak i uczestników. Ich opisanie pozwoli ocenić, czym kierują się poszczególni interesariusze w swoich działaniach.

Tabela 1 Trójwymiarowy model oceny efektywności mechanizmu konsultacji społecznych

PUNKT ZERO: Decyzja o przeprowadzeniu konsultacji – określenie przedmiotu, celu i zakresu konsultacji, wyznaczenie zespołu czy komórki posiadających moc przeprowadzenia procesu (<i>środek układu współrzędnych</i>)
X: Procedury konsultacji społecznych
<ul style="list-style-type: none"> • odniesienie do kontekstu formalnego konsultowanej kwestii, określenie warunków brzegowych, tzn. odniesienie do dokumentów czy ustaw wyższego rzędu, strategii, oficjalnych wytycznych i wskazanie, jak są one realizowane; • gromadzenie wiedzy o przedmiocie konsultacji (wymogi formalno-prawne, opinie eksperckie, dokumenty, raporty, wykonanie potrzebnych badań); • akcja informacyjna (określenie grup docelowych, wybranie metody, kanału informacyjnego i języka adekwatnego do odbiorców, zasięg i dotarcie do zainteresowanych); • zasięganie opinii (metoda konsultacji, ilość etapów i poziom ich „interaktywności”); • informacja zwrotna (kiedy przekazywana jest informacja – na końcu procesu czy po każdym jego etapie, upublicznianie wniosków, odnoszenie się do nich, uzasadnienie podjętej decyzji z odniesieniem się do uwag i do dokumentów wyższego rzędu, forma upublicznienia, zasięg dotarcia); • wykorzystanie wyników (czy zostały wniesione zmiany, jakie i ile uwag przyjęto); • ewaluacja konsultacji (w jaki sposób założone cele zostały zrealizowane, efektywność i poprawność procesu – sensowność konsultacji); • sprawozdawanie z postępów realizacji przedmiotu konsultacji (czy występuje, forma przekazywania informacji, dotarcie do zainteresowanych).
Y: Praktyka prowadzenia konsultacji w odniesieniu do zasad „dobrych” konsultacji
<ul style="list-style-type: none"> • dobra wiara – konsultacje powinny być prowadzone z czystymi intencjami, nie powinny stanowić formy manipulacji politycznej ani mieć charakteru fasadowego. Wszystkie strony przestrzegają uzgodnionych zasad i rzetelnie rozważają zgłaszane argumenty. Pojawiające się konflikty czy nieporozumienia powinny być rozstrzygane zgodnie z tą zasadą; • zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego – prowadzone konsultacje i ich efekty powinny mieć na względzie także interesy ogólne, a nie wyłącznie uczestników konsultacji; • legalność – strony procesu legislacyjnego, a w szczególności administracja publiczna, przestrzegają reguł prawnych w

zakresie konsultacji i stosują się do „ducha” tych przepisów, nie zaś wyłącznie do ich litery;

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

Z: Percepcja (motywacje i satysfakcja)

A. punkty widzenia

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

B. rodzaje satysfakcji

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

7.1.2. ANALIZY JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI MECHANIZMU KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Jak już zasygnalizowano, trójwymiarowy model ewaluacji konsultacji społecznych posłuży do zbierania i uporządkowania wyników, natomiast interpretacja otrzymanych danych będzie realizowana w trzech płaszczyznach (czy wiązках) tematycznych, które bezpośrednio dotyczyć będą oceny efektywności mechanizmu konsultacji. Te zbiorcze analizy pozwolą zbudować spójny obraz standardów realizowanych w badanych mechanizmach, a także dostarczą konkretnych narzędzi do oceny efektywności tych mechanizmów. Poniżej opisane są proponowane wiązki analizy.

Efektywność procesu (rozumianego jako całościowe, sekwencyjne działanie): ten blok analizy dotyczyć będzie zagadnień związanych z procedurą prowadzenia konsultacji. W jego ramach oceniane będzie, czy procesy są właściwie zaplanowane (kompleksowość procesu, przygotowanie

założeń i zakładanych efektów), czy nie pomijają etapów i działań kluczowych z punktu widzenia realizacji celów konsultacji, jak realizowane są poszczególne etapy procesu, czy i jak komunikowane są wyniki konsultacji, jakie są koszty i efekty realizacji procesu. Wynikiem tej analizy będzie kompleksowa ocena planowania i przebiegu procesu, wyabstrahowana od jego wyniku czy form realizacji poszczególnych etapów.

Efektywność poszczególnych metod/form/narzędzi konsultacji: kolejnym zagadnieniem, które jest kluczowe z punktu widzenia jakości i efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, jest kwestia dostosowania form działania na każdym z etapów konsultacji do zakładanych (tak przez sam model, jak i przez organizatorów) efektów. Adekwatne formy działania powinny być wykorzystywane na każdym etapie procesu, np. na poziomie informowania o konsultacjach analizowane będą kanały komunikacyjne, zasięg dotarcia, język, a na poziomie zasięgania opinii – formy konsultacji, ich etapowość, możliwości wprowadzenia zmian. Analizie podlegać będą także takie zagadnienia, jak sposób prezentacji alternatywnych rozwiązań, reprezentatywność doboru uczestników procesu, dotarcie do adresatów podejmowanej decyzji, forma zbierania i konfrontacji opinii, pytanie, czy wypracowany został konsensus lub inna postać akceptacji podjętej decyzji, forma publikowania efektów i dotarcia do opinii publicznej.

Efektywność przedsięwzięć z punktu widzenia ostatecznych rezultatów: niezależnie od ustaleń dotyczących efektywności proceduralnej konsultacji oraz wykorzystanych w nich narzędzi osobnej refleksji wymaga pytanie o ich końcowe rezultaty. Konieczne będzie tu spojrzenie na konsultacje społeczne jako na przedsięwzięcia inicjowane i prowadzone z myślą o realizacji pewnego celu (nawet jeśli celem tym miałyby być de facto zadośćuczynienie formalnym zobowiązaniom czy prawnym procedurom). Założenia dotyczące owego celu mogą być różne wśród interesariuszy – uczestników konsultacji i wyrażają się zarówno w motywacjach, które stały za podjęciem działań konsultacyjnych, jak i w celach postawionych na początku procesu (np. zatwierdzenie planu współpracy z organizacjami pozarządowymi). W tej wiązce tematycznej chcielibyśmy przeanalizować kwestie mniej uchwytnie i trudne do ujęcia we wskaźnikach, tj. związane z konsensusem w sprawie podejmowanej decyzji oraz z legitymizacją działań administracji zarówno na poziomie procesu, jak i na poziomie działania instytucji. Istotnym, chociaż trudnym do prostej interpretacji, aspektem tych analiz będzie także ocena skali i charakteru dokonanych w wyniku konsultacji zmian w dyskutowanych dokumentach.

3.3. INDEKSY JAKOŚCI / EFEKTYWNOŚCI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Wszystkie działania badawcze projektu podporządkowane zostaną opisanym wyżej założeniom i celom. Ostateczna odpowiedź na pytanie o stan konsultacji społecznych w Polsce w każdym z wyodrębnionych wyżej wymiarów wymaga syntezy wielu przedsięwzięć badawczych, tak o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Nie wszystkie omówione wyżej kryteria dadzą się (w każdym razie przy obecnym stanie wiedzy i w wyznaczonych zasobami projektu ramach) skwantyfikować i wyrazić w postaci prostych, jednoznacznie określonych miar i zależności. Niektóre z nich wymagają zniuansowanej jakościowej analizy, uwzględniającej motywacje uczestników analizowanych procesów, specyfikę samych tych procesów (przyczyny, dla których je uruchomiono, kontekst prawny, ekonomiczny, polityczny), wyjściowy kształt dokumentów lub decyzji, których dotyczą, ich jakość. Bez uwzględnienia tego specyficznego kontekstu, ostateczna odpowiedź na pytanie o efektywność procesów konsultacyjnych będzie niepełna. Nie oznacza to jednak, że nie

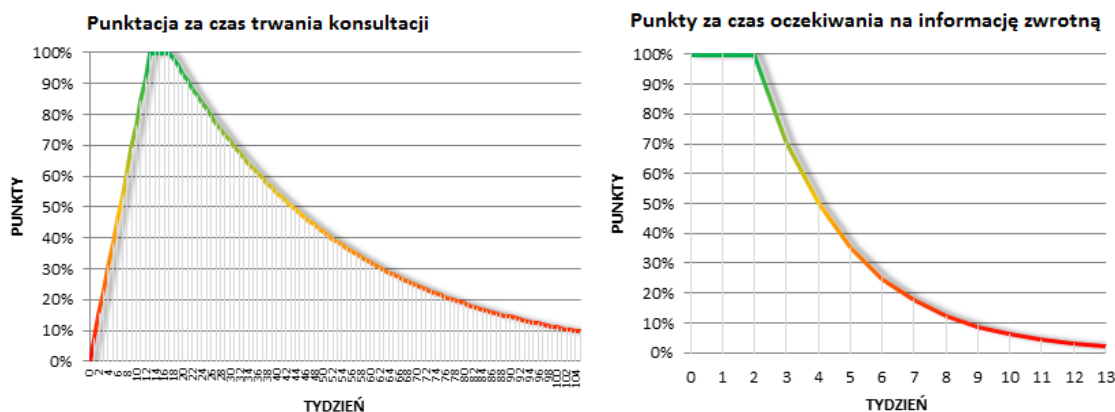
warto podjąć próby opisanego modelu 3P jako (choćby niepełnego czy prototypowego) systemu wskaźników, na podstawie którego możliwe będzie wyznaczenie syntetycznych miar (indeksów) mówiących o jakości i efektywności procesów konsultacyjnych w każdym z opisanych wymiarów i śledzenie ich zmian w czasie. Taką próbę – prezentowaną tu na prawach prototypu – prezentujemy poniżej.

Konstrukcja indeksów i punktacja

Założenia metodologiczne i konstrukcja indeksów oparta jest ściśle o wyłożoną wcześniej strukturę modelu 3P. Posłużył on jako szkielet dla dwóch głównych indeksów, z których pierwszy ma służyć ocenie efektywności/jakości **konsultacji w urzędach** (czy też, nieco upraszczając, oceny samych urzędów pod względem sposobu, w jaki prowadzą konsultacje), drugi zaś – ocenie jakości / efektywności **poszczególnych procesów konsultacyjnych**. Oba indeksy mają zblżoną konstrukcję pod względem owskaźnikowania, choć w znacznej części oparte są na różnych źródłach danych. Oba też zostały zbudowane w taki sposób, aby umożliwiały porównanie efektywności / jakości konsultacji różnych typów dokumentów i różnych typów urzędów (więcej o tym niżej).

Każdy z indeksów składa się z trzech **głównych składowych (subindeksów)**, odpowiadających każdemu z wymiarów modelu 3P (wymiarowi „procedur”, „praktyki” i „percepcji”). Każda ze składowych została zoperacjonalizowana za pomocą szeregu wskaźników cząstkowych, z których każdy wyznaczany jest w oparciu o odrębnie zdefiniowane reguły **punktacji**, zależne od jego wartości. Dla każdego wskaźnika, więcej punktów oznacza lepszą ocenę danego aspektu konsultacji. Część z nich ma charakter zero-jedynkowy (jak np. fakt, czy urząd prowadził konsultacje danego dokumentu, czy też ich nie prowadził), część oparta jest na skalach porządkowych, część wreszcie ma charakter ilościowy. Wartości poszczególnych wskaźników są standaryzowane – sprowadzone do postaci procentowej. W przypadku niektórych z nich punktację ustalono odrębnie dla różnych typów urzędów i/lub innych typów dokumentów, tak, aby w możliwie dużym stopniu wziąć pod uwagę obiektywne różnice i umożliwić analizy porównawcze między nimi (np. przyznając punkty za istnienie w urzędzie komórki organizacyjnej lub osoby zajmującej się konsultacjami społecznymi, inaczej traktowano miasta na prawach powiatu, inaczej zaś gminy wiejskie, w przypadku dokumentów ściśle dotyczących organizacji pozarządowych przyznawano dodatkowe punkty za udział organizacji w konsultacjach itp.). Szczegółowy opis tych reguł zamieszczono na końcu rozdziału. Poniższe wykresy przedstawiają przykładowe reguły punktacji dla wskaźników ilościowych opisujących czas trwania konsultacji i czas przeznaczony na informację zwrotną o jej wynikach.

Poniżej prezentujemy funkcje dla punktacji czasu trwania konsultacji i czasu oczekiwania na informację o jej wynikach (przykład).



W ramach dwóch z trzech głównych składowych „procedury” i „praktyki” wyodrębniono po **2 moduły** czy też typy wskaźników: te odnoszące się do pewnych minimalnych standardów, jakie w danej dziedzinie powinny spełniać konsultacje, oraz te „dodatkowe”, dotyczące działań „ponad standard”. Postępowanie takie nie ma uzasadnienia metodologicznego, ale merytoryczne i edukacyjne – motywowane było chęcią wyraźnego odróżnienia kwestii, które według nas mają podstawowe znaczenie dla jakości konsultacji, od takich, które są w nich dodatkową wartością.

Źródła danych

Każdy z dwóch głównych indeksów zasilany jest z trzech źródeł danych, stanowiących produkt projektu. Pierwsze z nich to pełne badanie urzędów (w trybie dostępu do informacji publicznej), nazywane tu „inwentarzowym”. Drugie – badanie losowej reprezentatywnej próby 200 urzędów gmin oraz wszystkich urzędów powiatów dotyczące ich działań w dziedzinie konsultacji i opinii na ten temat (nazywane niżej „badaniem urzędów”). Trzecie – szczegółowe analizowanie wybranych procesów konsultacyjnych w badaniu urzędów (nazywane niżej „badaniem procesów konsultacyjnych”). Dzięki powiązaniu tych badań ze sobą, możliwe było potraktowanie indeksów jako agregatu wyników osiągniętych przez urzędy uczestniczące w każdym z nich, a zatem analizowanie różnicowań związanych z ich wynikami. Rozwiązanie to miało jednak swoją cenę – oznaczało konieczność zrezygnowania na tym etapie z prób uwzględnienia w indeksie (w części dotyczącej „percepcji”) opinii innych interesariuszy konsultacji zbadanych w ramach projektu, a w szczególności organizacji pozarządowych (ze względu na konstrukcję badania organizacji niemożliwe było obliczenie wyników dla wielu jednostek samorządu terytorialnego).

Wskaźniki

W obu indeksach uwzględniono w sumie 51 wskaźników cząstkowych, przy czym część z nich powtarza się w każdym z nich. Na „indeks konsultacji w urzędach” złożyło się w sumie 13 wskaźników w wymiarze P1 (procedur), 12 wskaźników w wymiarze P2 (praktyk) i 4 wskaźniki w wymiarze P3 (percepcji). W „indeksie konsultacji dokumentów” uwzględniono po 10 wskaźników w wymiarach P1 i P2 oraz 2 wskaźniki w wymiarze P3. Ich strukturę oraz listę przedstawiono w tabelach poniżej.

Wagi

Wyniki dla poszczególnych wskaźników (punktacja) zostały zestandaryzowane w taki sposób, aby odpowiadały procentowemu udziałowi w całkowitej liczbie punktów możliwych do uzyskania w danym wskaźniku (na przykład dla wskaźników opartych na zmiennych 0-1 wartość wskaźnika mogła przyjąć 0% lub 100%). Przełożyło się to na konieczność odpowiedniego ważenia wskaźników ze względu na ich różne znaczenie dla jakości procesów konsultacyjnych. System wag opracowano metodą kompetentnych sędziów (3 ekspertów), których poproszono o określenie ważności danego wskaźnika dla jakości i efektywności konsultacji w skali od 1 do 4. Należy zaznaczyć, że ostateczny system wag jest traktowany jako propozycja wstępna i niedopracowana. W przyszłości postulujemy ponowne ustalenie wag dla poszczególnych wskaźników w szerszym procesie, z udziałem większej liczby ekspertów.

Sposób obliczania głównych składowych i indeksu głównego

Główne składowe każdego z indeksów (1, 2 i 3P) obliczono poprzez uśrednienie zestandaryzowanych (sprowadzonych do postaci procentowej) wyników dla poszczególnych wskaźników cząstkowych, z uwzględnieniem systemu wag opisanego powyżej. Wartość samych indeksów uzyskano poprzez

uśrednienie wyników głównych składowych, z uwzględnieniem dodatkowych (tzw. „dużych” wag), biorąc pod uwagę zarówno ekspercką ocenę znaczenia każdej ze składowych dla powodzenia konsultacji, jak i jakość oraz ilość danych, na których te składowe bazowały. Dla obu indeksów, składowej P1 (procedury) przyznano przy obliczaniu wyniku ogólnego wagę 3, składowej P2 (praktyki) wagę 2, zaś składowej P3 (percepcja) wagę 1. Podobnie jak w przypadku „małych wag”, rozwiązanie to należy traktować jako propozycję wstępną i do dyskusji.

Zastrzeżenia

Na koniec warto poczynić kilka zastrzeżeń, bez których interpretacja wyników indeksów może być według nas błędna lub nawet niebezpieczna.

Po pierwsze, oba indeksy mają charakter prototypowy i niekiedy ułomny. Ich kształt powinien podlegać w przyszłości zmianom bazującym na analizie wyników projektu; powyższe zastrzeżenie dotyczy zarówno konstrukcji owskaźnikowania (miejsca poszczególnych wskaźników w strukturze, ich rzetelności i trafności), jak i systemu wag stosowanych do ich przeliczania.

Po drugie, istotnym ograniczeniem indeksów jest jakość źródeł danych, na których bazują. Słabością tych źródeł jest z jednej strony znaczący brak danych, który sprawia, że wartości indeksów można policzyć tylko dla części analizowanych jednostek (czy to urzędów, czy dokumentów), z drugiej – deklaratywny charakter znacznej części danych (opinie lub deklaracje urzędników). W przyszłości warto rozważyć optymalizację tego narzędzia poprzez odwołanie do innych danych i metod ich pozyskiwania lub rezygnację z niektórych wskaźników. Z drugiej strony, warto rozważyć utrzymanie nawet części wskaźników wątpliwych jako składowych indeksu – jeśli (jak czynią to jego autorzy) traktuje się je nie tylko jako narzędzie o charakterze kontrolnym, ale jako narzędzie autoewaluacyjne i edukacyjne dla organizatorów konsultacji (co pociąga za sobą założenie, że jego użytkownicy będą dążyć do jak najuczciwszej odpowiedzi na poszczególne pytania).

Po trzecie, trzeba zwrócić uwagę na słabość trzeciego wymiaru obu indeksów (3P) na ich obecnym etapie rozwoju – sprowadzenie w nich zagadnienia efektów konsultacji do wymiaru „satisfakcji” czy zadowolenia z ich przebiegu, uczestników czy wyników. W przyszłości, wymiar ten należy uzupełnić nie tylko o wymienione w części teoretycznej, a jeszcze nie zoperacjonalizowane, wskaźniki, ale także o perspektywę innych niż urzędnicy interesariuszy konsultacji społecznych.

Po czwarte, trzeba mieć na uwadze konsekwencje złożoności zaproponowanego tu modelu i jego owskaźnikowania, skutkującej dużym obciążeniem wyników ze względu na braki danych. Warto więc w przyszłości rozważyć uproszczenie indeksów lub też odwołanie się do innych źródeł danych.

Tabela 2 Struktura indeksu 3P dla urzędów

Wskaźniki indeksu 3P dla urzędów
Wymiar 1P (Procedury – „czy...”, poziom wkładu)
Wskaźniki dotyczące „minimalnych standardów” (bazowe)
liczba konsultacji społecznych w ciągu ostatnich 2 lat
odpowiednio długi czas trwania konsultacji
czas oczekiwania na informacje o decyzjach w sprawie przyjęcia/odrzućenia uwag
włączanie w konsultacje uczestników z różnych środowisk (deklaracje urzędników, badanie urzędu)
włączanie w konsultacje uczestników z różnych środowisk II (na poziomie poszczególnych dokumentów)
odpowiednio długi czas na zgłaszanie uwag w trakcie konsultacji

posiadanie dokumentu regulującego konsultacje
Wskaźniki dotyczące działań „ponad standard” (dodatkowe)
publikowanie uwag zgłaszanych w konsultacjach włączanie w konsultacje dokumentów różnych interesariuszy konsultowanie dokumentów/decyzji spoza listy dokumentów, których konsultacji wymaga prawo ewaluacja konsultacji po ich zakończeniu korzystanie z ekspertyz podczas przygotowywania materiałów do konsultacji istnienie komórki organizacyjnej lub osoby, do której kompetencji należy prowadzenie konsultacji
Wymiar 2P (praktyki – „jak...”, poziom rezultatów)
Wskaźniki dotyczące „minimalnych standardów” (bazowe)
konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich przygotowywania stosowanie „aktywnych” metod informowania o konsultacjach stopień wykorzystywania uwag zgłaszanych do dokumentów stosowanie podstawowych pasywnych metod konsultacji wysoka ocena kompetencji pracowników urzędu w dziedzinie konsultacji (deklaracje urzędników) umożliwianie zgłaszania uwag do dokumentów na wiele sposobów właściwie zdefiniowane cele konsultacji i ich osiągnięcie
Wskaźniki dotyczące działań „ponad standard”
udostępnianie materiałów dotyczących konsultowanych dokumentów na różne sposoby konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich przygotowywania II stosowanie „aktywnych” metod informowania o konsultacjach II umożliwianie zgłaszania uwag do dokumentów na wiele sposobów II stosowanie dodatkowych aktywnych metod konsultacji
Wymiar 3P (percepcja – poziom satysfakcji)
brak barier utrudniających prowadzenie konsultacji po stronie urzędu (deklaracje urzędników) wysoka ocena użyteczności konsultacji poszczególnych dokumentów przez urzędników brak barier utrudniających prowadzenie konsultacji po stronie uczestników (deklaracje urzędników) wysoka ocena stopnia przygotowania organizacji pozarządowych do konsultacji (deklaracje urzędników)

Tabela 3 Struktura indeksu 3P dla dokumentów

Wskaźniki indeksu 3P dla dokumentów
Wymiar 1P (Procedury - "czy...", poziom wkładu)
Wskaźniki dotyczące "minimalnych standardów" (bazowe)
fakt podjęcia konsultacji dokumentu w ciągu ost. 2 lat istnienie komórki organizacyjnej lub osoby, do której kompetencji należy prowadzenie konsultacji liczba osób zaangażowanych w konsultacje dokumentu po stronie urzędu działania przygotowawcze do konsultacji dokumentu odpowiednio długi czas trwania konsultacji włączanie w konsultacje uczestników z różnych środowisk (deklaracje urzędników, badanie urzędu) publikowanie uwag zgłaszanych w konsultacjach
Wskaźniki dotyczące działań "ponad minimalny standard" (dodatkowe)
sposób upubliczniania uwag zgłaszanych w konsultacjach ewaluacja konsultacji po ich zakończeniu korzystanie z ekspertyz podczas przygotowywania materiałów do konsultacji

Wymiar 2P (praktyki - "jak...", poziom rezultatów)
Wskaźniki dotyczące "minimalnych standardów" (bazowe)
stosowanie "aktywnych" metod informowania o konsultacjach znaczenie i stopień wykorzystywania uwag zgłaszanych do dokumentów stosowanie podstawowych, pasywnych metod konsultacji umożliwianie zgłaszania uwag do dokumentów na wiele sposobów właściwie zdefiniowane cele konsultacji i osiągnięcie tych celów
Wskaźniki dotyczące działań "ponad standard"
udostępnianie materiałów dotyczących konsultowanych dokumentów na różne sposoby konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich przygotowywania stosowanie "aktywnych" metod informowania o konsultacjach II umożliwianie zgłaszania uwag do dokumentów na wiele sposobów II stosowanie dodatkowych, aktywnych metod konsultacji
Wymiar 3P (percepcja - poziom satysfakcji)
brak barier utrudniających prowadzenie konsultacji po stronie urzędu (deklaracje urzędników) brak barier utrudniających prowadzenie konsultacji po stronie uczestników (deklaracje urzędników)

Opis poszczególnych zmiennych, źródeł danych oraz wag im przyznanych można znaleźć w załączniku nr 1 do raportu.

4. KONCEPCJA BADANIA

4.1. CELE I PRZEDMIOT BADANIA

Głównym celem projektu badawczego było **wzbogacenie wiedzy na temat efektywności mechanizmów konsultacji społecznych**. Szczegółowe cele to:

- zdefiniowanie terminu *efektywność mechanizmów konsultacji społecznych* oraz jego operacjonalizacja na potrzeby przeprowadzonego badania i jego kontynuacji;
- stworzenie zestawu różnorodnych narzędzi do badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, umożliwiających powtarzalność działań badawczych (badania inwentaryzacyjne, badania eksploracyjne, narzędzia samoewaluacji);
- zdiagnozowanie stosowania mechanizmów konsultacji społecznych przez organy administracji publicznej poprzez przeprowadzenie wielostronnych badań (ilościowych i jakościowych) i uzyskanie odpowiedzi na pytania badawcze;
- stworzenie bazy Dobrych Praktyk (krajowych i zagranicznych) w zakresie konsultacji społecznych;
- sformułowanie i konsultowanie rekomendacji dotyczących zagadnienia konsultacji społecznych (w tym w zakresie regulacji oraz działań edukacyjnych adresowanych zarówno do administracji, jak i organizacji);
- możliwie daleko idąca synchronizacja badań z istniejącymi powtarzalnymi badaniami i mechanizmami ekspozycji wyników w celu zwiększenia szans na trwałość procesów badania i promocji konsultacji społecznych.

Przedmiotem badania była **efektywność mechanizmów konsultacji społecznych prowadzonych przez organy administracji publicznej** różnego szczebla. Badanie objęło swym zakresem w szczególności:

- organy administracji publicznej – prowadzące lub mogące prowadzić konsultacje społeczne w różnych formach;
- organizacje pozarządowe biorące udział w konsultacjach społecznych lub zainteresowane takim udziałem;
- ogół obywateli Polski, w tym również osoby, które brały udział w konsultacjach społecznych prowadzonych przez organy administracji publicznej;
- procesy konsultacji społecznych na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego (centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym), a także dokumenty powstałe w trakcie ich przeprowadzania.

Zakresem badania objęte zostały procesy konsultacji następujących dokumentów:

Tabela 4

Dokumenty objęte badaniami w ramach projektu wg szczebla organów administracji publicznej

Poziom badania	Instytucje objęte badaniami	Dokumenty objęte badaniami
Poziom centralny	Ministerstwa	Projekty ustaw, projekty rozporządzeń, projekty strategicznych programów rządowych od początku 2009 r.
Poziom regionalny	Urzędy marszałkowskie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategia rozwoju województwa 2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa 3. Wojewódzki program ochrony środowiska 4. Priorytety współpracy zagranicznej województwa 5. Plan rozwoju sieci drogowej w województwie 6. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi 7. Budżet województwa 8. Regionalny plan działania na rzecz zatrudnienia
	Urzędy wojewódzkie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategia rozwoju województwa 2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa 3. Wojewódzki program ochrony środowiska 4. Priorytety współpracy zagranicznej województwa 5. Plan rozwoju sieci drogowej 6. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi 7. Budżet województwa 8. Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia
Poziom powiatów	Starostwa powiatowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategia rozwoju powiatu 2. Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy 3. Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych 4. Powiatowy program ochrony środowiska 5. Plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych 6. Plan rozwoju sieci drogowej 7. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi 8. Budżet powiatu
Poziom gmin	Urzędy gmin/miast	<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategia rozwoju gminy/miasta 2. Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy – dotyczy tylko miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich) 3. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych 4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy/miasta 5. Miejscowy(e) plan(y) zagospodarowania przestrzennego 6. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe gminy/miasta

7. Gminny program ochrony środowiska
8. Uchwała w sprawie sieci gminnych/miejskich przedszkoli, oddziałów przedszkolnych (zerowych) w szkołach podstawowych
9. Plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów
10. Plan rozwoju sieci drogowej w gminie/mieście
11. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi
12. Budżet gminy/miasta
13. Plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych – dotyczy tylko miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich)

4.2. METODOLOGIA BADANIA³

4.2.1. DESK RESEARCH

Realizacja tak rozbudowanego projektu badawczego nie byłaby możliwa bez przeprowadzenia w jego pierwszej fazie dogłębnego i możliwie szerokiego rozpoznania już istniejących opracowań, raportów, wyników i opisów metodologii zbliżonych tematycznie badań w Polsce i zagranicą, a także konkretnych rozwiązań dotyczących konsultacji społecznych stosowanych w innych krajach (*desk research*).

Zgromadzona w ten sposób wiedza została wykorzystana w czasie prac nad przygotowaniem narzędzi badawczych – formularza inwentarzowego, scenariuszy wywiadów, kwestionariuszy. Materiał umożliwił także lepsze i głębsze sformułowanie rekomendacji dotyczących wspierania stosowania w polskich warunkach konsultacji społecznych.

Podsumowanie poszczególnych elementów tak prowadzonego rozpoznania stanowią opracowania dotyczące: a) ram prawnych konsultacji społecznych w Polsce (autorstwa Radosława Skiby), b) konsultacji społecznych na szczeblu Unii Europejskiej, c) ciekawych praktyk konsultacyjnych w wybranych krajach, d) dialogu obywatelskiego w Szwecji. Wszystkie one stanowią załączniki do raportu końcowego, a także zostaną udostępnione na stronie www.partycypacjaobywatelska.pl. Dodatkowo w ramach badania powstały dwa raporty o charakterze wewnętrznym (roboczym) – dotyczący dotychczasowych badań społecznych w dziedzinie partycypacji oraz stanowiący przegląd działalności polskich instytucji.

4.2.2. BADANIE INWENTARYZACYJNE W URZĘDACH NA SZCZEBLU GMIN I POWIATÓW

Przedmiotem badania inwentaryzacyjnego był zestaw dokumentów określonych dla poziomu gmin i powiatów. W ramach badania podjęto próbę kontaktu ze wszystkimi gminami i powiatami w Polsce, w celu ustalenia, czy posiadają analizowane dokumenty i czy były one poddawane procedurze konsultacji społecznych.

³ Poniższy fragment stanowi skrót ze szczegółowego opisu przyjętej w badaniu metodologii, który znajduje się w osobnym opracowaniu – załączniku nr 1.

Celem badania, obok uzyskania danych potrzebnych do opisu praktyki konsultacji społecznych w administracji, było także uzyskanie informacji pozwalających na zaprojektowanie i dobór próby do dalszych badań ilościowych jednostek samorządu terytorialnego.

W badaniu nie wykorzystywano doboru próby – badaniem objęta została cała populacja gmin (2 479 gmin) oraz powiatów (379 powiatów, w tym 65 grodzkich i 314 ziemskich) w Polsce. Do wszystkich tych jednostek zostały rozesłane wnioski o udostępnienie informacji publicznej (w zakresie posiadania i procedur konsultowania dokumentów). Ostatecznie uzyskano odpowiedź od 296 powiatów (78-proc. stopa zwrotu) oraz 1491 gmin (60-proc. stopa zwrotu).

W badaniu posłużono się kwestionariuszem, który jednocześnie stanowił wniosek o udostępnienie informacji publicznej. W przypadku gmin wniosek składał się z części ogólnej oraz 14 części dotyczących dokumentów (13 wyszczególnionych oraz „Inne dokumenty”), w przypadku powiatów zaś wniosek składał się z części ogólnej oraz dziewięciu części dotyczących dokumentów (osiem wyszczególnionych oraz „Inne dokumenty”).

Część ogólna dotyczyła organizacji współpracy pomiędzy administracją i sektorem pozarządowym oraz ogólnych rozwiązań organizacyjnych związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych. Z kolei pytania zawarte w częściach szczegółowych dotyczyły faktu posiadania danego dokumentu, konsultowania go, wykorzystanych w konsultacjach form oraz uczestników procesu. Dodatkowo zbierano także dane kontaktowe pracowników urzędu odpowiedzialnych za procesy konsultacji – jako potencjalnych respondentów w terenowej fazie badań urzędów.

W badaniu wykorzystano szereg technik zbierania danych: formularz informacyjny papierowy (ankieta odesłana przez urząd pocztą lub faksem); formularz informacyjny, który można wypełnić elektronicznie (MS Word, RTF, PDF) i przesłać na wskazany adres mailowy; formularz informacyjny w wersji on-line.

W ramach badania opracowany został raport podsumowujący uzyskane wyniki (jako odrębny załącznik do raportu końcowego). Powstała także lista wniosków i rekomendacji metodologicznych w związku z możliwością powtarzania tego typu badań w przyszłości. Wreszcie baza danych, która powstała dzięki badaniu inwentaryzacyjnemu, posłużyła za podstawę doboru próby w badaniach terenowych urzędów i organizacji pozarządowych.

4.2.3. BADANIE TERENOWE W URZĘDACH NA SZCZEBLU GMIN I POWIATÓW

Badanie terenowe w urzędach składało się z dwóch komponentów badawczych – jeden z nich dotyczył urzędu jako całości (urząd stanowił jednostkę badania), drugi zaś konkretnych dokumentów (z określonej wcześniej listy) podlegających procedurze konsultacji (proces związany z konsultacjami dokumentu stanowił jednostkę badania).

Badaniem objęta została cała populacja powiatów (379 powiatów, w tym 65 grodzkich i 314 ziemskich) w Polsce, niezależnie od tego, czy w badaniu inwentaryzacyjnym odpowiedziały na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, czy też nie.

Z kolei próba na szczeblu gmin miała charakter złożony – dotyczyła bowiem nie tylko urzędów, jako jednostek losowania, ale też poszczególnych dokumentów. Dla sprawnej oceny procesu konsultacji dokumenty podzielono na cztery kategorie: dokumenty ważne dla NGO, dokumenty ważne dla obywateli, dokumenty rzadko występujące, dokumenty inne. Próba została dobrana w sposób

losowo-warstwowy. Warstwy zostały wyznaczone przez cztery powyższe kategorie dokumentów, województwo oraz typ i wielkość gminy. Na podstawie danych z badania inwentarzowego zostały wyznaczone proporcje pomiędzy warstwami, a w ramach warstw – pomiędzy dokumentami. Losowania urzędów do badania dokonano w ramach wyznaczonych warstw.

Zarówno na szczeblu powiatów, jak i gmin, w każdym urzędzie przeprowadzono po dwa wywiady, w tym wywiad o ogólnej kulturze konsultacji w urzędzie i wywiad o procesie konsultacji określonego dokumentu, wskazanego na podstawie inwentaryzacji, jako konsultowanego w danym urzędzie. Wyjątkowo w 65 powiatach grodzkich zrealizowano jeden wywiad o urzędzie i dwa wywiady o procesach konsultacji (ze względu na to, iż jednostki te posiadały zarówno dokumenty szczebla powiatowego, jak i gminnego).

W badaniu wykorzystano dwa odrębne kwestionariusze – pierwszy dotyczący urzędu jako całości, oraz drugi – dotyczący procesu konsultacji wyznaczonego odgórnie dokumentu.

Badanie dotyczące urzędu jako całości objęło zagadnienia związane z kulturą organizacyjną urzędu w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych – zasoby i wiedzę, jakimi urzędy dysponują, sposoby organizacji procesów konsultacyjnych, kwestię ich uregulowania odpowiednimi zarządzeniami, zwyczajowy przebieg konsultacji, współpracę z obywatelami, organizacjami pozarządowymi oraz innymi interesariuszami. Ponadto zbierano informacje na temat opinii urzędników w kwestii przydatności konsultacji społecznych.

Badanie dotyczące konkretnych procesów konsultacji polegało na prześledzeniu krok po kroku sposobu konsultowania dokumentu, zidentyfikowaniu poszczególnych działań, które w tym procesie zostały wykonane. Ponadto zbierano informacje na temat wykorzystanych zasobów, czasu trwania, rezultatów i zadowolenia z całości procesu.

W badaniu wykorzystano technikę CAPI – wywiad ankierski ze wspomaganiami komputerowymi. Ogółem zrealizowano 515 wywiadów ogólnych o kulturze urzędu (w tym 251 w powiatach ziemskich, 51 w miastach na prawach powiatu oraz 213 w urzędach gmin), oraz 714 wywiadów o konkretnych procesach konsultacji wybranych dokumentów (w tym 340 w powiatach ziemskich, 124 w miastach na prawach powiatu oraz 250 w urzędach gmin).

Produktem badania był raport podsumowujący uzyskane wyniki (jako odrębny załącznik do raportu końcowego).

4.2.4. BADANIA JAKOŚCIOWE NA SZCZEBLU POWIATÓW I GMIN

Na szczeblu powiatów i gmin przeprowadzono również badanie jakościowe, które oparte było na pogłębionych wywiadach indywidualnych z organizatorami i uczestnikami konsultacji społecznych. Głównymi celami badania były: wstępna eksploracja problemów i praktyk konsultacji społecznych na tym poziomie samorządowym, analiza kultury organizacji konsultacji społecznych oraz przyjrzenie się specyfice tych procesów.

Dobór próby przebadanych gmin i powiatów miał charakter „piramidowy”, co polegało na wyborze dwóch powiatów w danym województwie – ziemskiego i grodzkiego (badanie objęło pięć województw: podkarpackie, podlaskie, pomorskie, mazowieckie i śląskie), następnie trzech gmin w tych samych województwach, ale w ten sposób, że znajdowały się one na terenie badanych powiatów (wybrano zarówno gminy miejskie, wiejskie, jak i miejsko-wiejskie). Celem takiego doboru

było zrozumienie hierarchicznego funkcjonowania struktury samorządowej w kontekście prowadzonych konsultacji społecznych.

Województwa zostały wybrane według takiego samego klucza jak w badaniu jakościowym na szczeblu urzędów wojewódzkich i marszałkowskich (patrz: opis metodologii badania na szczeblu regionalnym). Czynnikiem wpływającym na wybór powiatów i gmin była ocena poziomu współpracy danej jednostki administracyjnej z organizacjami pozarządowymi na podstawie Certyfikatu „Przyjazny Samorząd 2008” opartego na wynikach badania „Barometr współpracy” prowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor oraz Departament Pożytku Publicznego MPiPS. Dodatkowo kierowano się wskazaniami ekspertów, którzy zajmują się współpracą samorządów i organizacji pozarządowych na szczeblu regionalnym, ale mają także rozeznanie w kwestii poziomu tej współpracy w poszczególnych jednostkach administracyjnych.

Dokładna lista powiatów i gmin znajduje się w załączniku metodologicznym (załącznik nr 1).

W każdej z jednostek administracyjnych zastosowano ten sam dobór rozmówców. Dwa wywiady przeprowadzono z urzędnikami, z których pierwszy posiadał możliwie największy zasób informacji na temat konsultacji społecznych na poziomie ogólnym i przekrojowym, a drugi był osobą, która bezpośrednio prowadziła konsultacje społeczne w urzędzie. Trzecią osobą był reprezentant organizacji pozarządowej, który uczestniczył w konsultacjach społecznych organizowanych przez badany urząd lub kontaktował się z danym urzędem, jeśli urząd nie prowadził konsultacji. Zadaniem badacza było przeprowadzenie trzech wywiadów w każdej jednostce administracyjnej.

Efektom badania są mini raporty o kulturze organizacji konsultacji społecznych w danej jednostce administracyjnej, w których oprócz rozmów z urzędnikami oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych badacze uwzględnili informacje ze stron internetowych oraz obserwacji urzędów w trakcie realizacji badania.

4.2.5. BADANIA NA SZCZEBLU REGIONALNYM

Badanie na poziomie regionalnym składało się z dwóch etapów i obejmowało wszystkie szesnaście województw. Pierwszym etapem badania był **inwentarz** polegający na rozestaniu do wszystkich urzędów wojewódzkich oraz urzędów marszałkowskich w trybie dostępu do informacji publicznej formularza (innego dla urzędu wojewódzkiego i dla urzędu marszałkowskiego), w którym zwrócono się z prośbą o udostępnienie podstawowych informacji na temat konsultowanych dokumentów.

Drugim etapem badania było przeprowadzenie **wywiadów pogłębionych** z przedstawicielami urzędów marszałkowskich i urzędów wojewódzkich.

Część województw objęta została badaniem pogłębionym, pozostałe zaś badaniem podstawowym. Pogłębionym badaniem objęto pięć województw: mazowieckie, podlaskie, pomorskie, podkarpackie i śląskie. Przy wyborze województw kierowano się zarówno względami geograficznymi (różne części Polski), jak i strukturą urbanizacyjną – są wśród nich zarówno takie, które posiadają dużą aglomerację miejską, jak i takie, w których istnieje jedynie duże miasto wojewódzkie. Podstawową częścią badania objęto pozostałe jedenaście województw.

4.2.6. BADANIA NA SZCZEBLU CENTRALNYM

Głównym celem tej części badania był opis mechanizmu konsultacji społecznych ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji pozarządowych w pracy poszczególnych ministerstw. W szczególności chodziło o odpowiedź na pytania badawcze sformułowane dla całego projektu badawczego „Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” w obszarze dotyczącym funkcjonowania poszczególnych resortów, w tym zwłaszcza pokazanie różnic w przyjętych w konkretnych Ministerstwach rozwiązaniach, wskazanie „dobrych praktyk” i ciekawych (rozwojowych) rozwiązań oraz sformułowanie rekomendacji, których wprowadzenie mogłoby wzmocnić i rozszerzyć proces konsultacji społecznych na poziomie poszczególnych resortów.

Metodologia badania stanowiła połączenie przeglądu danych zastanych (w szczególności stron internetowych ministerstw), raportów oraz inwentaryzacji opartej o specjalnie przygotowany kwestionariusz zaadresowany do każdego z ministerstw wspierany kwerendą telefoniczną. Ta czynność dotyczyła 17 ministerstw oraz KPRM. W przypadku czterech ministerstw badanie miało charakter pogłębiony. Wybrano do niego Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W każdym z przypadków próbowano znaleźć kompetentnego informatora zarówno po stronie ministerstwa, jak i po stronie uczestników konsultacji – w celu pogłębienia informacji zawartych w podstawowym opisie.

Inwentaryzacja procesów konsultacji polegała na rozesłaniu do wszystkich ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów formularza, w którym zwrócono się z prośbą o uzupełnienie informacji dotyczących następujących zagadnień:

- czy ministerstwa mają określone procedury konsultowania przygotowywanych dokumentów?
- czy w ministerstwach wyznaczone są osoby lub jednostki organizacyjne, które organizują konsultacje?
- jakie są formy współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi?
- czy współpraca ministerstw z organizacjami pozarządowymi jest w jakiś sposób sformalizowana?
- czy przy ministerstwie istnieją jakieś rady konsultacyjne/stałe ciała opiniujące?

W ramach **inwentaryzacji** poszczególne ministerstwa poproszone były także o przesłanie spisu konsultowanych dokumentów (projektów ustaw, projektów rozporządzeń, projektów strategicznych programów rządowych) od początku 2009 r. W oparciu o tak stworzony inwentarz stworzona została baza danych zawierająca opis przedmiotu konsultacji oraz jej charakter, czas, w jakim były prowadzone, jednostki organizacyjne ministerstwa (departamentu/wydziału itd.), które zajmowały się nadzorem i koordynacją nad procesem konsultacji, oraz listę organizacji i uczestników biorących w nich udział. **Dane te zostały uzupełnione kwerendą stron BIP poszczególnych ministerstw (i dodatkowo innych stron prowadzonych przez ministerstwa), a także o bezpośredni kontakt z przedstawicielami poszczególnych ministerstw.**

Efektom badania jest raport, który stanowi załącznik 3 do raportu końcowego.

4.2.7. BADANIE TERENOWE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Przedmiotem badania były organizacje pozarządowe, które uczestniczyły w konsultacjach społecznych prowadzonych przez organy administracji publicznej lub takim udziałem zainteresowane. Celem samego badania był przede wszystkim test narzędzia do pomiaru efektywności konsultacji z perspektywy organizacji pozarządowych, pozwalający na wypracowanie metody ewaluacji tych procesów przez urzędy, oraz analiza rozbieżności w ocenie procesów konsultacyjnych przez administrację i organizacje pozarządowe.

Badanie miało charakter gniazdowy, osadzony w kilku gminach (będących przybliżeniem społeczności lokalnej) dobranych celowo spośród listy gmin, których urzędy uczestniczyły w terenowym badaniu na szczeblu gmin i powiatów. W próbie wyróżniono gniazda zlokalizowane w dużych miastach i gniazda z gmin miejsko-wiejskich, różniące się przede wszystkim liczbą organizacji pozarządowych działających na terenie jednostki administracyjnej. Ponadto dobrano jednostki, które zgodnie z bazą Stowarzyszenia Klon/Jawor i bazą z badania inwentaryzacyjnego należą do dwóch kategorii – gmin, które charakteryzują się wysokim i niskim wymiarem partnerstwa uwzględnionym w certyfikacie „Przyjazny samorząd” (dotyczyło to jednego typu dokumentu).

Do badania wybrano sześć gniazd: dwa z dużych miast oraz cztery z gmin miejsko-wiejskich (ponieważ w tych gminach działa mniej organizacji). Docelowa próba organizacji liczyła 205 przypadków.

Podstawą oceny był dokument współpracy urzędu z organizacjami pozarządowymi (Program współpracy). W pierwszej kolejności badaniu podlegały organizacje wskazane przez urząd jako uczestnicy procesu konsultacji tego dokumentu, w drugiej – badaniem obejmowano organizacje uczestniczące w konsultacjach innych dokumentów w gminie. W ostatniej kolejności do badania włączane były organizacje, które zgodnie z bazą Stowarzyszenia Klon/Jawor działają na terenie gminy, ale nie brały udziału w konsultacjach prowadzonych przez urząd.

W badaniu wykorzystano jeden kwestionariusz, który dotyczył doświadczeń organizacji we współpracy z administracją publiczną, ogólnych doświadczeń z konsultacjami społecznymi oraz oceny urzędu gminy/miasta, na terenie którego organizacja ma siedzibę, pod względem współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto przedstawiciele organizacji, które uczestniczyły w konsultacjach określonego dokumentu, byli proszeni o odpowiedzenie na kilka pytań dotyczących tego konkretnego procesu konsultacji, w tym m.in. jego przebiegu z perspektywy organizacji, opinii na temat tego procesu i urzędu, który go przeprowadzał.

W badaniu wykorzystano technikę CAPI – wywiad ankierski ze wspomaganie komputerowym.

Produktem badania był raport podsumowujący uzyskane wyniki (jako odrębny załącznik do raportu końcowego).

4.2.8. BADANIE REPREZENTATYWNE NA OGÓLNOPOLSKIEJ PRÓBIE POLAKÓW (OMNIBUS)

Przedmiotem badania były wiedza i opinie Polaków o konsultacjach społecznych, a także doświadczenia związane z uczestnictwem w tych procesach (m.in. skala uczestnictwa obywateli). Ponadto zbierano informacje na temat możliwości wpływu obywateli na to, co dzieje się w ich okolicy, a także na temat partycypacji obywatelskiej.

Badanie zostało zrealizowane na losowej reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie N=1005 osób. Próba miała charakter imienny i została dobrana z operatu PESEL prowadzonego przez Departament Rozwoju Rejestrów MSWiA. Poszczególne osoby dobierano metodą losowania systematycznego w ramach wyróżnionych warstw. Warstwowanie uwzględniało wielkość miejscowości, województwo, a także płeć i wiek dobieranych osób.

W badaniu wykorzystano jeden kwestionariusz zawierający pytania o zainteresowanie sprawami publicznymi, poczucie wpływu na te sprawy, podejmowane w ostatnim roku aktywności obywatelskie i zaangażowanie społeczne, rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne”, doświadczenia związane z wyrażaniem opinii w sprawach publicznych istotnych dla gminy lub miasta.

W badaniu wykorzystano technikę CAPI – wywiad ankierski ze wspomaganie komputerowym.

Produktem badania był raport podsumowujący uzyskane wyniki (jako odrębny załącznik do raportu końcowego).

4.2.9. BADANIE STUDIÓW PRZYPADKÓW

W ramach badania studiów przypadku (*case studies*) opisanych zostało **35 konsultacji społecznych dokumentów**. W każdym z opisywanych przypadków główne zainteresowanie badawcze dotyczyło funkcjonowania mechanizmu konsultacyjnego, ważniejsze było skoncentrowanie się na tym, „jak” realizowany był proces, a wątki związane z treścią dokumentu były drugoplanowe (choć zawsze uwzględniane).

Dobór próby polegał na wyszukaniu na podstawie danych z badania inwentaryzacyjnego jakościowego, danych ze stron internetowych urzędów. Bezpośrednie rozmowy telefoniczne z urzędnikami zajmującymi się konsultacjami typowymi bądź z jakiegoś powodu charakterystycznymi. Dokładna lista wszystkich *case studies* wypisana jest w załączniku metodologicznym.

Analizie podlegały następujące bloki zagadnień: treść dokumentu i jego umocowanie formalno-prawne, kontekst prowadzenia konsultacji, organizacja instytucjonalna konsultacji (istnienie struktur konsultacyjnych, sposób podejmowania decyzji o inicjowaniu konsultacji), dokładna historia procesu (działania przygotowawcze, informowanie o konsultacjach społecznych, zasięganie opinii, informowanie zwrotne o wynikach konsultacji społecznych, wykorzystanie wyników, ewaluacja efektywności procesu), analiza uczestników konsultacji (kompetencje i interesy), nakłady poniesione na realizację procesu, wskaźniki efektywności konsultacji społecznych, ogólna ocena w oczach uczestników i organizatorów (bariery, dobre strony, poziom satysfakcji etc.).

Przy realizacji badania *case studies* wykorzystane zostały **pogłębione wywiady indywidualne** z organizatorami i uczestnikami danych konsultacji społecznych, co pozwoliło na ocenę tych procesów z wielu stron. Wykorzystana została również **analiza danych zastanych**, której podlegały treści badanych dokumentów, ale także wszelkie materiały wykorzystywane podczas konsultacji społecznych (materiały informacyjne, prasowe, wykorzystywane podczas spotkań etc.). Ponadto każdy z procesów opisany został tzw. **fiszką**. Zastosowana ona została jako analityczne narzędzie zestawiające najważniejsze cechy i informacje o danym procesie oraz pozwalające porównywać dane konsultacje między sobą.

Efektem badania *case studies* jest **35 oddzielnych i samoistnych raportów** opisujących proces konsultacji społecznych konkretnych dokumentów. Stanowią one załącznik 10 do raportu końcowego.

4.2.10. ANALIZA CIEKAWYCH PRAKTYK PARTYCYPACYJNYCH

W ramach projektu przygotowano 15 opisów inspirujących praktyk zasięgania przez administrację publiczną opinii zarówno organizacji pozarządowych, jak i indywidualnych mieszkańców. Wybrane zostały zarówno przykłady zagraniczne, jak i polskie, możliwie zróżnicowane pod względem obszaru, przedmiotu i zastosowanych technik.

Materiały gromadzone były częściowo w czasie **wizyt** w miejscach, w których odbywały się konsultacje. Celem wizyt było m.in. **przeprowadzenie rozmów** z osobami, które konsultacje organizowały, z tymi, którzy w nich uczestniczyli, a także zgromadzenie **materiału fotograficznego**, poznanie **kontekstu** prowadzonej konsultacji. Wizyty służyły dogłębnemu zrozumieniu i opisaniu zarówno przykładów krajowych, jak i zagranicznych. Analizie poddane zostały również **informacje dostępne w internecie**.

Przy opisywaniu praktyk szczególny nacisk położony został na część instruktażową – krok po kroku przedstawiono etapy organizowania danego przedsięwzięcia oraz każde z nich opisano poprzez kilka parametrów pomagających w dobieraniu właściwej metody. Praktyki zostały zebrane w jeden dokument i stanowią załącznik 11 do raportu końcowego.

4.2.11. BADANIE CIAŁ KONSULTACYJNYCH I OPINIODAWCZO-DORADCZYCH

Odrębnym badaniem objęte zostały ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze na poziomie centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym. Celem badania było zdiagnozowanie efektywności funkcjonowania jednostek specjalnie dedykowanych konsultacjom społecznym, które odgrywają znaczącą rolę w działaniu mechanizmów konsultacyjnych.

Analizie poddane zostały zagadnienia umocowania formalno-prawnego tych ciał, ich funkcjonowanie, skład członkowski, sposób jego powoływania, sposób pracy i zakres tematyczny spraw, którymi się zajmuje.

Badanie oparte było na analizie dostępnych dokumentów (w tym m.in. aktów prawnych, protokołów z posiedzeń, regulaminów wewnętrznych), a także przy zastosowaniu technik jakościowych w postaci wywiadów pogłębionych z kluczowymi interesariuszami.

Ostatecznie w wyniku badania powstało trzynaście monografii tego rodzaju ciał, które zostały podsumowane w raporcie zbiorczym. Zarówno raport zbiorczy, jak i poszczególne monografie zostały dołączone do raportu końcowego (załącznik 9).

4.2.12. PANEL EKSPERCKI IDEABLOG

Badanie miało charakter jakościowy – stanowiło formę dyskusji nad prezentowanymi uczestnikom pytaniami, wnioskami i rekomendacjami z innych etapów badań. Jego celem była ekspercka dyskusja zarówno nad założeniami, jak i rezultatami badania, a także uzupełnienie wiedzy o cenne doświadczenia osób, które na co dzień zajmują się tematyką konsultacji społecznych w praktyce.

Próba miała charakter celowy. Do badania zaproszeni zostali wybrani przedstawiciele administracji publicznej i sektora pozarządowego, posiadający szerokie doświadczenia w zakresie konsultacji społecznych i praktyczne spojrzenie na procedury ich przeprowadzania. W badaniu udział wzięło 61 osób.

W badaniu wykorzystano scenariusz dyskusji IdeaBlog (moderowane forum internetowe), który obejmował m.in. zagadnienia związane z zasadnością konsultowania różnych dokumentów, motywacjami urzędów do prowadzenia lub zaniechania konsultacji, motywacjami organizacji pozarządowych do uczestnictwa w konsultacjach, kryteriami sukcesu w prowadzonych konsultacjach. Ponadto pod dyskusję poddano model konsultacji społecznych stanowiący punkt wyjścia całego projektu badawczego.

Produktem badania był raport podsumowujący uzyskane wyniki (jako odrębny załącznik do raportu końcowego).

5. SPECYFIKA PROCESÓW KONSULTACYJNYCH W POLSCE

Stwierdzenie, że konsultacje społeczne prowadzone w Polsce są różne, brzmi zapewne nieco banalnie, ale przeprowadziwszy tak szeroko zakrojone badanie obejmujące różne szczeble administracji, różne typy dokumentów, różne w końcu formy konsultacji, poznaliśmy całe ich *spectrum* – od zupełnie fasadowych, prowadzonych nieudolnie albo wręcz ze złą wolą –(obydwu stron), przez standardowe, sprowadzające się do wypełnienia prawnych obowiązków i wykorzystujące tylko tradycyjne – pasywne formy informowania i zasięgania opinii, po te prowadzone z otwartością na opinie zarówno instytucji, także obywatelskich, jak i po prostu zwykłych obywateli. Te różnice widoczne są także, gdy bierzemy pod uwagę rozmaite typy dokumentów i decyzji, które są konsultowane. Są wśród nich i takie, które bardziej dotyczą w ogóle organizacji pozarządowych, np. konsultacje programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, takie, które szczególnie interesują tylko niektóre z nich, np. strategia rozwiązywania problemów społecznych, a także takie, które dotyczą przede wszystkim obywateli, mieszkańców, np. konsultacje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są w końcu i konsultacje niezwykle rzadko spotykane, np. prawdziwe konsultacje budżetów.

Swoją specyfikę mają też konsultacje prowadzone na różnych szczeblach administracji. Innego rodzaju sprawy są przedmiotem tych prowadzonych centralnie, np. przez ministerstwa, i inny rodzaj instytucji bierze w nich udział, inne są te prowadzone na szczeblu regionalnym, a jeszcze inne te lokalne, zwłaszcza gminne.

I właśnie tym różnicom i specyfice poświęcony jest ten rozdział.

5.1. POZIOM CENTRALNY

Termin konsultacje społeczne pojawia się ostatnio coraz częściej w ogólnopolskiej debacie publicznej. Mówi się, że szereg reform, na przykład dotyczących systemu emerytalnego, wymaga szerokich konsultacji społecznych. Zapowiada je rząd, domaga się ich opozycja etc. Termin ten często traktowany jest jednak jako wytrych – choć (albo może właśnie dlatego) nie jest jednoznaczny. W rozumieniu potocznym (i poniekąd poprawnie) kojarzy się z szeroką debatą społeczną. W praktyce administracyjnej na szczeblu centralnym często ogranicza się do uzgodnień z dość wąsko rozumianą grupą instytucji (tzw. partnerów społecznych). W skrajnych przypadkach konsultacje społeczne bywają wręcz mylone z rutynowymi uzgodnieniami międzyresortowymi. Formalnie rzecz biorąc, konsultacje społeczne powinny być naturalnym elementem procesu legislacyjnego i istotnie informacja o tym, że zostały przeprowadzone, pojawia się często jako rodzaj przypisu towarzyszącego projektom ustaw⁴. Podobnie dzieje się w przypadku Oceny Skutków Regulacji (OSR), która także w sensie formalnym stanowi konieczny element procedury legislacyjnej i która, podobnie jak konsultacje, w dość powszechnej opinii pozostawia sporo do życzenia.

Formalnie badanie poprawności obydwu procedur powinno być przedmiotem kontroli ze strony różnych instancji – w pierwszej kolejności dotyczy to Rządowego Centrum Legislacji, a później

⁴ Z analizy przeprowadzonej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w 2006 r. w związku z oceną procedur Oceny Skutków Regulacji (OSR) wynika, że w przypadku ustaw procedowanych w okresie objętym badaniem i przygotowanych przez posłów ledwie jedna na sześć była przedmiotem konsultacji, a w przypadku projektów rządowych – tylko jedna na pięć.

pośrednio Parlamentu i wreszcie Prezydenta – w momencie składania podpisu pod ustawą. W praktyce dość rzadko zdarza się, aby którakolwiek z wymienionych instytucji zakwestionowała jakość tych procesów. Bardziej prawdopodobne jest raczej to, że przeprowadzenie rzeczywistych konsultacji jest wynikiem nacisków ze strony opinii publicznej, mediów czy organizacji pozarządowych.

W ramach przeprowadzonego badania podjęliśmy się trudnej próby systematycznego przeglądu i oceny jakości konsultacji społecznych prowadzonych także przez instytucje na poziomie krajowym. Efektem tego rozpoznania jest rozbudowane opracowanie autorstwa Piotra Frączaka i Katarzyny Sadło, załączone do tego raportu (załącznik 3). W tym miejscu prezentujemy jego najważniejsze konkluzje.

Na wstępie warto zaznaczyć, że moment badania jest dość szczególny. Z punktu widzenia organizacji pozarządowych (a to właśnie ich rola w konsultacjach jest głównym przedmiotem naszego zainteresowania) jest to czas wyjątkowy. Kilka miesięcy temu weszła w życie nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa tworzy ramy ogólnej współpracy sektora pozarządowego i administracji. Dotychczas regulacja ta dotyczyła głównie współpracy na poziomie samorządowym. Jednym z kluczowych elementów, jaki swego czasu wprowadziła ustawa w tym zakresie, był obowiązek tworzenia programów współpracy z organizacjami na poziomie samorządowym. Nowelizacja dokonała w tym zakresie istotnej zmiany, tworząc warunki dla tworzenia analogicznych programów na poziomie krajowym⁵. Zapis ma wprawdzie charakter fakultatywny, ale stanowi istotny, nowy element we wzajemnych relacjach. Niecały rok wcześniej decyzją Komitetu Rady Ministrów został też rekomendowany do stosowania dokument „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”. Obydwa przywołane tu rozwiązania, mimo że ważne, nie wywołały jeszcze, jak pokazują wyniki naszych badań, satysfakcjonującej zmiany w zakresie praktyki konsultacji społecznych. W innej części raportu sformułowaliśmy szereg propozycji i rekomendacji, które w naszym przekonaniu mogłyby do zmiany takiej doprowadzić.

Prezentowane w tym podrozdziale wyniki w większości bazują na zgromadzonym w badaniu materiale, jednak warto pamiętać o tym, że nie jest to ani jedyne, ani pierwsze badanie poświęcone tej tematyce. W szczególności warto przywołać liczne raporty Stowarzyszenia KLON/JAWOR, wysiłki środowiska skupionego wokół Fundacji im. Stefana Batorego (związane z postulatami transparentności procesu legislacyjnego), a także raporty instytucji takich, jak Instytut Badań Strukturalnych, Instytut Spraw Publicznych czy Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na wysiłki samej administracji publicznej zmierzające zarówno do diagnozowania, jak i modernizowania kwestii procesu legislacyjnego z tej właśnie – partycypacyjnej – perspektywy. Tu w szczególności wymienić należy Ministerstwo Gospodarki, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzące prace diagnostyczne związane z przygotowaniem Strategii Sprawne Państwo. Oczywiście istnieje także olbrzymi dorobek Centrum Dialogu Społecznego działającego przy MPIPS, choć jego zainteresowania dotyczą bardziej kwestii relacji z tradycyjnymi partnerami społecznymi, które nie są przedmiotem niniejszego badania.

⁵ Nowelizacja w art. 5b. pkt 1 wprowadza zapis, zgodnie z którym „Organ administracji rządowej może, w drodze zarządzenia, przyjąć, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3,

Jak już wskazywaliśmy wcześniej, konieczne jest uporządkowanie podstawowego słownika dotyczącego konsultacji społecznych. Wydaje się to szczególnie ważne, gdy mówimy o konsultacjach na poziomie centralnym. Nie jest to zagadnienie czysto akademickie czy spór semantyczny. Właściwie wszystkie stosowane określenia, tj. partnerzy społeczni, dialog społeczny, dialog obywatelski – czy wreszcie same konsultacje społeczne – odczytywane są różnie. Odczytaniom tym towarzyszą też różne interesy. Dla przykładu pojęcia dialog społeczny i dialog obywatelski, dla osób postronnych brzmiące dość podobnie, oznaczają poważny „spór graniczny” między środowiskiem związków zawodowych i pracodawców z jednej strony i organizacji pozarządowych z drugiej. Spór ten nie ogranicza się bynajmniej do Polski. W szczególny sposób prowadzony jest na poziomie instytucji Unii Europejskiej, która rekonstruuje tradycyjne modele korporatystyczny – w kierunku nowego, bardziej otwartego modelu. Model ten wykracza nie tylko poza tradycyjnych partnerów społecznych, ale także poza instytucje w ogóle (w tym organizacje pozarządowe), starając się zbudować mechanizmy partycypacji obywatelskiej (w tym współdecydowania) z udziałem poszczególnych obywateli (warto przywołać tu choćby organizacje sondażu deliberatywnego na poziomie europejskim w roku 2009 r. czy stosowane także w Polsce procedury wysłuchania publicznego). Przywołujemy te rozróżnienia (czy wręcz nieporozumienia) po to, żeby lepiej objaśnić dystynkcje stosowane w naszym badaniu ministerstw.

Głównym celem opisywanej tu części badania był opis mechanizmu konsultacji społecznych ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji pozarządowych w pracy poszczególnych ministerstw. W szczególności chodziło o:

- pokazanie różnic w przyjętych w konkretnych Ministerstwach rozwiązaniach,
- wskazanie „dobrych praktyk” i ciekawych (rozwojowych) rozwiązań,
- sformułowanie rekomendacji, których wprowadzenie mogłoby wzmocnić i rozszerzyć proces konsultacji społecznych na poziomie poszczególnych resortów.

Na podstawie zgromadzonych danych⁶ przygotowany został szczegółowy opis poszczególnych ministerstw. Może on stanowić punkt odniesienia przy ocenie postępów poszczególnych ministerstw w obszarze konsultacji społecznych. Mamy nadzieję, że zgromadzony przez nas materiał stanowić może istotny składnik diagnozy i punkt wyjścia dla planów poszczególnych resortów w ich działaniach na rzecz poprawy jakości procesów konsultacji społecznych.

Zaproponowana w badaniu metodologia może być istotnym składnikiem regularnego monitoringu jakości konsultacji społecznych i, pośrednio, systemu wskaźników dla programów, których celem byłaby poprawa jakości konsultacji społecznych.

5.1.1. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI BADANIA W POSZCZEGÓLNYCH MINISTERSTWACH

Poniżej prezentujemy jedynie esencję i syntezę najważniejszych wyników. Aby było to możliwe, posłużyliśmy się formą tabelaryczną (w pełnej wersji raportu każde z ministerstw opisane jest w rozbudowanej formie narracyjnej). Wyniki syntetyzowane są w oparciu o dziesięć wskaźników –

program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na okres od roku do 5 lat.”.

⁶ Skrócony opis metodologii znajduje się w podrozdziale 4, a pełny – w załączniku 1.

pogrupowane po dwa dla każdej z pięć sfer, które uznaliśmy za kluczowe dla oceny systemu konsultacji społecznych ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych. Te sfery to:

- A. dostępność danych istotnych z punktu widzenia organizacji pozarządowych,
- B. współpraca z organizacjami pozarządowymi,
- C. prowadzenie szerokich konsultacji społecznych (a zatem wykraczających poza instytucje),
- D. prowadzenie konsultacji z organizacjami pozarządowymi,
- E. funkcjonowanie mechanizmów dialogu obywatelskiego (a zatem wykraczającego poza tradycyjnych partnerów społecznych).

A. Dostępność danych istotnych z punktu widzenia organizacji pozarządowych

Pierwszy wskaźnik mówi o tym, **na ile dane dostępne w internecie** (głównie chodzi tu o BIP) zawierają treści potrzebne organizacjom. Sprawdziliśmy, czy na stronach poszczególnych resortów istnieje dział adresowany specjalnie do organizacji pozarządowych, czy znajdują się w nim dokumenty opisujące zasady współpracy z organizacjami i czy dostępne są informacje zbiorcze (chodzi o wykaz informacji) na temat finansowania działań organizacji pozarządowych przez dane ministerstwo. W zależności od danych wskaźnik przybiera wartości od „0” (nie ma żadnego z wyżej wymienionych) do „2” (więcej niż jeden warunek jest spełniony). Drugi składnik mówi o **dostępności danych na temat konsultowanych dokumentów**. Po pierwsze zatem odnosi się to tego, czy konsultowane dokumenty są dostępne, tzn. czy informacje w BIP-ie pozwalają się zorientować, które dokumenty były konsultowane, a które nie. Po drugie ważne jest też to, czy dokumenty te są opisane w sposób, który umożliwia prześledzenia procesu konsultacji. Przyjmujemy, że pozytywna odpowiedź na te pytania to „2”, tylko na jedno „1”, na żadne „0”.

B. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Składnik pierwszy dotyczy tego, czy istnieje sformalizowana współpraca z organizacjami pozarządowymi w ramach poszczególnych ministerstw. Współpracę określiliśmy na podstawie dwóch wskaźników. Pierwszy mówi, czy istnieje **dokument współpracy (zasady współpracy)**. Tu wskaźnik „0” oznacza brak jakiegokolwiek dokumentu, „1” oznacza istnienie jakichkolwiek dokumentów normujących współpracę (np. wewnętrznych zasad przyznawania dotacji), zaś „2” mówi o istnieniu całościowego dokumentu współpracy⁷. Drugi wskaźnik pokazuje, czy **istnieje forma zinstytucjonalizowanej współpracy** (w formie rady współpracy lub innej formy organizacyjnej (pełnomocnik, biuro ds. współpracy itp.). Tu wskaźnik przybiera wartość „0” w przypadku braku takich form organizacyjnych, „1” – jeśli istnieją niepełne formy (np. w jakimś obszarze), oraz „2”, kiedy mamy do czynienia z w pełni funkcjonującą strukturą współpracy.

C. Prowadzenie szerokich konsultacji społecznych (a zatem wykraczających poza instytucje)

Kolejne dwa wskaźniki dotyczą szerokich konsultacji społecznych, czyli takich, w których udział biorą potencjalnie wszyscy zainteresowani obywatele. Z jednej strony sprawdzamy, **czy takie konsultacje w ogóle się odbywają**. Od braku konsultacji – „0”, poprzez okazjonalne konsultacje – „1”, dążymy do konsultacji powszechnych – „2”. Z drugiej strony sprawdzamy, jaki był **odzew ze strony zainteresowanych**. Zakładamy, że o jakości konsultacji decyduje odzew społeczny. Te, w których nikt nie bierze udziału (lub w których nie mamy informacji o udziale), oceniane są jako „0”. Słaby odzew

⁷ Np. Roczne Programu Współpracy zgodnie z zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

społeczny (kilka, kilkanaście odpowiedzi) to „1”, sukcesem jest zaś co najmniej kilkadziesiąt odpowiedzi – „2”.

D. Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Specyficzną formą konsultacji są konsultacje z instytucjami reprezentującymi szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie. Pierwszym wskaźnikiem, który pozwolił nam ocenić jakość konsultacji w ministerstwie jest **stosowanie takich konsultacji (równoległe lub alternatywnie do szerokich konsultacji społecznych)**. Od braku konsultacji („0”) poprzez okazjonalne konsultacje („1”) dążymy do konsultacji powszechnych („2”). Drugim wskaźnikiem jest **liczba organizacji zapraszanych do udziału w konsultacjach**. Brak organizacji (niebędących reprezentatywnymi partnerami społecznymi) – „0”, ograniczone ilościowo i sporadyczne konsultacje – „1” i konsultacje, które odbywają się szeroko (co najmniej kilkanaście organizacji) lub w oparciu o określoną listę organizacji – „2”.

E. Funkcjonowanie mechanizmów dialogu obywatelskiego

Obszarem, gdzie w sposób instytucjonalny mogą odbywać się konsultacje – poza szerokimi konsultacjami społecznymi i dedykowanymi konsultacjami z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego – są z założenia ciała dialogu obywatelskiego. To, czy ciała te umożliwiają konsultację, określamy w dwóch wymiarach. **Istnienie takich ciał konsultacyjno-doradczych** – ich brak oznacza „0”, istnienie ciał w niektórych obszarach – „1”, we wszystkich obszarach – „2”. Drugim wskaźnikiem jest **procent przedstawicieli organizacji** w ciałach dialogu. 0-10% – „0”, 10-29% – „1”, powyżej 29% – „2”. Oczywiście nie przesądzamy tu o tym, jaką rolę pełnią przedstawiciele organizacji społecznych, jednak zakładamy, że nawet w ciałach niedecyzyjnych przy większej reprezentacji partnerów społecznych i ekonomicznych wrasta ich rola jako partnerów.

W oparciu o powyższe kryteria w ramach badania opisano szczegółowo każde z ministerstw. Wyniki prezentujemy poniżej w postaci tabeli, w której poszczególne resorty ułożone zostały w porządku malejącym ze względu na sumę wyników osiągniętych łącznie w każdym z wymiarów.

Tabela 5

Zestawienie zbiorcze przeglądu ministerstw pod kątem praktyk konsultacyjnych z organizacjami pozarządowymi

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

Powyższy „ranking” oparty jest o punktację, jakiej dokonaliśmy na podstawie zgromadzonego materiału. Wprost trzeba stwierdzić, że choć zachowaliśmy wszelką możliwą staranność w zdobywaniu informacji o działaniach poszczególnych resortów, powyższa tabela powinna być traktowana jako rodzaj pierwszego „przybliżenia” do spójnej oceny poszczególnych resortów. Nie możemy wykluczyć (a nawet poniekąd mamy na to nadzieję), że jej zaprezentowanie może wywołać po stronie poszczególnych resortów polemikę. Być może zechcą one uzupełnić dane dotyczące

własnych działań i w konsekwencji dokonać zmiany wartości wskaźników. Ważniejszą jednak i bardziej pożądaną, jak sądzimy, reakcją byłaby nie tyle chęć polemizowania z wynikami naszego badania, ile raczej podjęcie systematycznych działań zmierzających do poprawy swojej „pozycji” w powyższym rankingu.

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

Oddzielną i bardzo szczególną instytucją jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Ze względu na swą odmienność nie została ona oceniona na wspólnej skali obok ministerstw. W oparciu o dostępne dane możemy jednak stwierdzić, że w wielu obszarach ważnych dla procesów konsultacji KPRM, mówiąc oglądnie, pełni mniejszą rolę, niż by mogła. Fakt ten jest szczególnie ważny, jeśli weźmie się pod uwagę rolę, jaką KPRM pełni w całym procesie legislacyjnym. To tam umiejscowione jest RCL, które czuwać powinno nad poprawnością procedur OSR i konsultacji społecznych. W przyjętym obecnie modelu tworzenia prawa to w KPRM powinny powstawać ostateczne wersje projektów aktów prawnych przygotowywane na podstawie dostarczonych do RCL założeń. Te właśnie założenia powinny być często przedmiotem konsultacji społecznych. Im lepsza jest ich jakość, tym lepsze powinny być ostatecznie same akty prawa. W tym sensie Kancelaria Premiera powinna być, jak się zdaje, zainteresowana możliwie najlepszą ich jakością. Pamiętajmy też, że wiele elementów procesu legislacyjnego „zbiega się” w KPRM – tam na przykład publikowane są plany legislacyjne rządu na najbliższe miesiące. Tam też być może powinna być gromadzona w syntetycznej formie informacja o procesie konsultacji poszczególnych aktów prawnych. Warto zauważyć, że to KPRM jest podstawowym adresatem wielu rekomendacji zawartych w tym raporcie. W szczególności chodzi o ewentualne „umocowanie” standardów konsultacji, np. w postaci ustawy, rozporządzenia lub zarządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Prezentowaną wyżej tabelę można także analizować obserwując ostatni jej wiersz, w którym umieszczono wartości średnie dla każdego z czynników.

Tabela 6**Zestawienie zbiorcze poszczególnych wymiarów oceny ministerstw**

Poszczególne wymiary oceny jakości konsultacji społecznych	Średnia wyników (0-2)
Możliwość uczestniczenia organizacji w konsultacjach	1,29
Fakt konsultowania dokumentów z organizacjami	1,24
Dostęp do konsultowanych dokumentów	1,18
Ciała konsultacyjne z udziałem NGO	0,94
Fakt prowadzenie szerokich konsultacji (poza instytucjami)	0,88
Rola NGO w ciałach konsultacyjnych	0,76
Informacje dotyczące NGO	0,71
Szeroki odzew na konsultacje społeczne	0,65
Istnienie programu współpracy z organizacjami	0,47
Instytucjonalne formy współpracy (np. rada, pełnomocnik ds. współpracy)	0,47

Jak widać, stosunkowo często: (a) istnieje możliwość uczestniczenia organizacji w konsultacjach, (b) istotnie organizacje w konsultacjach takich uczestniczą, (c) względnie łatwo dostępne są treści konsultowanych dokumentów. Okazuje się zatem, że organizacje pozarządowe istotnie pojawiają się coraz częściej na liście tych instytucji, które uczestniczą w konsultacjach społecznych. Należy w tym miejscu przypomnieć, że przedmiotem oceny nie jest natężenie stosowania poszczególnych procedur, ale sam fakt, że w ogóle procedury takie istnieją i że istotnie zdarzały się przypadki ich zastosowania.

Nieco gorzej wygląda kwestia prowadzenie tzw. szerokich konsultacji z udziałem opinii publicznej. Większość resortów – wedle naszych danych – nie prowadziła w ogóle tego rodzaju działań w ostatnim czasie. Problemem jest też to, że tam, gdzie były one prowadzone, nie skutkowały szerszym odzewem społecznym. Po raz kolejny powraca trudna kwestia szczególnego negatywnego sprzężenia. Z przeprowadzonego badania wynika również, że często racjonalizacją do zaniechania konsultacji przez administrację jest domniemanie, iż włożony w nie wysiłek nie skutkuje ostatecznie satysfakcjonującą liczbą uzyskanych opinii. To rodzaj samospełniającego się proroctwa. W naszym przekonaniu nie ma jednak innego wyjścia niż to, żeby mimo wszystko konsultacje takie organizować, bo w tego rodzaju sytuacjach „podaż” kształtować będzie „popyt”.

Jak się okazuje, najgorzej w przygotowanym tu rankingu wypadają trwałe instytucjonalne formy współpracy dedykowanej organizacjom pozarządowym. Mamy tu na myśli istnienie formalnego programu współpracy z organizacjami i przypisane mu rozwiązania organizacyjne wewnątrz resortu (tj. rada współpracy czy istnienie pełnomocnika ds. współpracy). Można powiedzieć, że to, co stało się prawie normą, jeśli chodzi o samorząd, jest rzadkością na poziomie instytucji centralnych. Jak już wspomnieliśmy, zachętą dla tego typu działań zawiera znowelizowana ostatnio ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jedną z rekomendacji niniejszego raportu jest właśnie to, żeby to w tym obszarze prowadzić systematyczne działania. Pomocą w przygotowaniu tego rodzaju przedsięwzięć powinno być, jak się zdaje, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które jest liderem w prezentowanym tu rankingu i w którego ramach działa Departament Pożytku Publicznego i Rada Działalności Pożytku Publicznego – wspólnie odpowiedzialne za wdrożenie ustawy.

5.1.2. TYPOWY PRZEBIEG PROCESU KONSULTACJI

Na podstawie zgromadzonego materiału można zrekonstruować „typowy” przebieg tzw. konsultacji społecznych na szczeblu centralnym. Nie dotyczy on żadnego konkretnego przypadku, ale stanowi rodzaj uogólnionego modelu. Zacząć należy od tego, że narzędzia konsultacji stosowane przez administrację szczebla krajowego są na ogół dość ubogie. Udało się zidentyfikować bardzo mało przypadków tzw. szerokich konsultacji społecznych. Prowadząc konsultacje Ministerstwa przede wszystkim korzystają z form pasywnych – a zatem zamieszczania na stronach internetowych propozycji dokumentów i biernego oczekiwania na głosy osób zainteresowanych (w istocie trudno ten rodzaj działania nazywać konsultacjami).

Można powiedzieć, że coraz częstszy fakt upubliczniania dokumentów jest ważnym krokiem w kierunku jawności funkcjonowania władzy, ale sam w sobie nie oznacza zwiększenia partycypacji. Fakt „wieszania” dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej w tym badaniu nie był w ogóle przez nas kwalifikowany jako konsultacje społeczne. Ważnym uzupełnieniem faktu udostępnienia dokumentu jest pisemne zaproszenie do zapoznania się z nim i komentowania go. Pisemne zaproszenia do konsultacji kierowane są według rozdzielnika. Zdarza się, że pojawiają się w nim organizacje pozarządowe, choć klucz ich doboru jest często niejasny. Zaproszenie takie może być też umieszczone na stronie internetowej danego resortu i tym samym mieć bardziej otwarty charakter. Osobną kwestią są różnego rodzaju spotkania konsultacyjne, w tym spotkania tematyczne, regionalne, konferencje uzgodnieniowe, wysłuchania publiczne itp. Niestety w praktyce nazbyt często mają one (bez względu na nazwę) czysto informacyjny charakter.

Praktycznie nieobecna jest niestety praktyka formułowania przy okazji prowadzonych konsultacji konkretnych dylematów towarzyszących powstawaniu projektu aktu prawnego lub innego dokumentu, czy też pytań, na które organizator konsultacji chciałby uzyskać odpowiedź. Dokumenty przesyła się często w surowej formie – pozbawione omówień, są zbyt długie, techniczne i całkowicie zniechęcające do jakiegokolwiek zainteresowania, a tym samym w istocie zastrzeżone dla wtajemniczonych, pasjonatów lub zawodowych lobbystów. W konsekwencji formułowane opinie mają także czysto techniczny i instrumentalny charakter i dotyczą konkretnych zapisów ustaw czy dokumentów (często w postaci różnego rodzaju „dopisków”), a nie dotyczą rozwiązań systemowych i ich konsekwencji. Konsultacje *de facto* polegają często na „tropieniu” korzystnych lub niekorzystnych z punktu widzenia uczestników konsultacji zapisów. Podejmowane na rzecz zmian zabiegi często psują wręcz spójność dokumentów, co może być argumentem, przeciwko konsultacjom. Najczęściej trudno mówić o jakiegokolwiek publicznej debacie wokół propozycji rozwiązań.

Taki stan rzeczy często z powodów czysto politycznych (czyli w istocie braku dobrze rozumianej „otwartości” w kulturze politycznej) ma też całkiem prozaiczne przyczyny, do których należy m.in. fakt, że konsultacje społeczne prowadzi się najczęściej dopiero w późniejszym etapie pracy nad dokumentami (a nie nad ich założeniami). Ponadto konsultacje często prowadzone są w sytuacji presji czasowej – nie jest rzadkością, że termin przeznaczony na uwagi liczony jest w dniach, a nawet godzinach.

Typową ścieżkę konsultacji można by opisać w następujący sposób. Uzgodniony w resorcie dokument trafia do uzgodnień międzyresortowych, na stronę BIP-u, oraz do Rządowego Centrum Legislacji celem zaopiniowania pod względem oceny skutków regulacji (OSR) i **zakresu konsultacji społecznych**. Akt wysłany jest równocześnie z prośbą o konsultacje do kilku, kilkunastu partnerów społeczno-ekonomicznych, lista partnerów, sposób konsultowania leżą w gestii zajmującego się danym

projektem departamentu merytorycznego i zależą w dużej mierze od poziomu świadomości, dobrej woli i rozeznania w tematyce (to jest, na przykład, umiejętności zidentyfikowania i dotarcia do potencjalnych interesariuszy) urzędnika przygotowującego proces konsultacji. W przypadku znaczących rozbieżności możliwe jest organizowanie konferencji uzgodnieniowej. Zatwierdzony akt trafia pod obrady Komitetu Stałego RM (stara ścieżka) lub do RCL (nowa ścieżka). Informacje o konsultacjach, o ile są opracowane, znajdują się w OSR lub w dokumencie dodatkowym, na ogół bez informacji, kto zgłosił jakieś uwagi i które z nich zostały przyjęte. Bardzo rzadko zdarza się, aby autorzy uzyskali zindywidualizowane odpowiedzi na zgłoszone przez nich uwagi. Na ogół brakuje nawet czysto kurtuazyjnych podziękowań za okazane zainteresowanie.

5.1.3. PODSTAWOWE BARIERY I DEFICYTY W KONSULTACJACH NA SZCZEBLU CENTRALNYM

Na podstawie zgromadzonego materiału udało się zidentyfikować listę częstych barier i deficytów w procesie konsultacji. Ich pełen opis znajduje się w rozdziale 11, tu ograniczymy się do wymienienia tych, które uważamy za najistotniejsze. Są to przede wszystkim:

- obecne po „obydwu stronach” bariery świadomościowe i brak wiary w sensowność procesu,
- słabe techniczne przygotowanie do prowadzenia procesów konsultacji,
- brak standardów (choćby minimalnych) określających proces konsultacji (np. zakres, czas, konieczność udzielenia informacji zwrotnej etc.),
- ograniczony krąg podmiotów, do których adresowane są konsultacje,
- zbyt mało czasu na proces konsultacji i zły (zbyt późny) moment ich prowadzenia,
- brak koniecznego w tym wypadku zaangażowania zasobów w proces konsultacji (środki finansowe, odpowiedzialność, kompetencje),
- pasywność (bierność) form stosowanych w procesie konsultacji; mylenie jawności procesu z intencją rzeczywistego uzyskania opinii,
- rozproszenie informacji, brak jednego „miejsca”, w którym można zapoznać się z dokumentami podlegającymi konsultacjom,
- notoryczne zaniedbania w dziedzinie udzielania informacji zwrotnej w stosunku do osób i instytucji, które wypowiadają się w procesie konsultacji,
- „nieprzyjazna” forma dokumentów, brak omówień, konkretnie sformułowanych pytań, dostępu do materiałów uzupełniających,
- brak realnego mechanizmu badania poprawności procesu konsultacji i – co za tym idzie – powszechne nadużywanie tego terminu,
- ograniczenie i zawężanie liczby podmiotów uczestniczących w konsultacjach i traktowanie ich jako „dobra rzadkiego”; anachroniczny, zawężający model konsultacji ograniczony do instytucji a ignorujący pojedynczych obywateli,
- ograniczone kompetencje uczestników konsultacji, zarówno co do formy uczestnictwa, jak i charakteru zgłoszonych uwag,
- częsta pozorność prowadzonego procesu – już to ze względu na ograniczoność zakresu i czasu konsultacji, już to ze względu na ignorowanie merytorycznie uzasadnionych uwag.

Pomimo wszystkich wymienionych tu ograniczeń i dość ubożego modelu konsultacji trzeba też powiedzieć, że w trakcie badania udało nam się napotkać również pozytywne „odstępstwa” od

opisanej tu reguły. W wielu ministerstwach opisany proces bywa modyfikowany i wzbogacany. Wszystkie te „odstępstwa” tworzą ważny zasób doświadczeń, które mogłyby być podstawą do zwiększenia efektów konsultacji i inspiracją dla działań innych resortów. Wiele z nich zostało opisanych w części rekomendacyjnej raportu.

5.2. POZIOM REGIONALNY

5.2.1. SPECYFIKA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA SZCZEBLU REGIONALNYM

Konsultacje społeczne odbywające się na poziomie regionalnym przeprowadzane są przede wszystkim przez dwa urzędy – wojewódzki oraz marszałkowski. Pierwszy z nich ogranicza się praktycznie do konsultacji w ramach Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego zgodnie z ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁸. Wśród urzędników wojewódzkich, z którymi przeprowadzaliśmy wywiady, widoczne było przekonanie, że konsultowanie z organizacjami pozarządowymi czy obywatelami jest obowiązkiem urzędów marszałkowskich czy urzędów niższych szczebli administracji samorządowej, a nie urzędów wojewódzkich. Taką postawę wzmacnia, jak się zdaje, zakres kompetencji tych urzędów, które pełnią w dużej mierze funkcje kontrolne wobec administracji samorządowej.

Zupełnie inaczej konsultacje społeczne wyglądają na poziomie urzędów marszałkowskich. Ich kompetencje w dziedzinie kreowania i wdrażania polityk publicznych są o wiele większe. Stąd zdecydowana większość dokumentów i decyzji o charakterze strategicznym dla regionu podejmowana jest właśnie w tym urzędzie, także tych związanych z podziałem środków unijnych, co zwłaszcza w obecnym okresie programowania ma duże znaczenie. To urząd marszałkowski przygotowuje projekt budżetu, uchwalany następnie przez sejmik wojewódzki. Na urzędach marszałkowskich ciąży także odpowiedzialność za przygotowanie strategii rozwoju województwa, planu zagospodarowania przestrzennego, programu ochrony środowiska, planu rozwoju sieci drogowej, rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi czy regionalnego planu działania na rzecz zatrudnienia. Większość z tych dokumentów w świetle istniejących przepisów prawa urzędy mają obowiązek konsultować. Ze swoich obowiązków urzędy marszałkowskie wywiązują się różnie, co przedstawimy w dalszej części tego rozdziału. Z całą pewnością można jednak stwierdzić, że nie istnieje jakiś jeden model konsultacji społecznych, który byłby wykorzystywany we wszystkich urzędach marszałkowskich.

Za konsultacje odpowiedzialne są jednostki organizacyjne urzędu, które przygotowują merytorycznie dany dokument. W konsekwencji program ochrony środowiska, strategia rozwoju województwa czy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi przygotowywane i konsultowane są w zupełnie innych częściach urzędu. Najczęściej konsultacje przygotowywane są w biurach rzeczników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, departamentach polityki społecznej, departamentach polityki regionalnej czy departamentach współpracy społecznej. Gdyż to właśnie te biura najczęściej przygotowują dokumenty, które są później konsultowane.

Strategicznymi partnerami dla urzędów marszałkowskich są ponadto Regionalne Ośrodki Pomocy Społecznej oraz Wojewódzkie Urzędy Pracy, które realizują wiele zadań w sensie operacyjnym. W

⁸ Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z 6 lipca 2001 r.

miejscach o mało rozwiniętej współpracy ROPS-y i WUP-y zajmują się wyłącznie konkursami dla organizacji pozarządowych. W „wariantach zaawansowanych” ROPS-y i WUP-y są partnerami w organizowaniu procesów konsultacyjnych. Kolejnymi instytucjami, które kształtują płaszczyznę współpracy, są Wojewódzkie Rady Działalności Pożytku Publicznego, działające na razie przy trzech urzędach marszałkowskich – w województwie małopolskim, pomorskim i świętokrzyskim⁹. Przy dziesięciu urzędach marszałkowskich funkcjonują inne fora służące współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego (województwo kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, małopolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie).

Zazwyczaj dla urzędów wojewódzkich głównymi partnerami są stali członkowie WKDS-ów, czyli przedstawiciele związków zawodowych i pracodawców, oraz – rzadziej – przedstawiciele organizacji pozarządowych. W przypadku urzędów marszałkowskich uczestnikami konsultacji są organizacje pozarządowe, lokalni przedstawiciele związków zawodowych oraz lokalnego biznesu, a także reprezentacja niższych szczebli administracji samorządowej. Na tym poziomie praktycznie nie uczestniczą w konsultacjach pojedynczy obywatele niebędący przedstawicielami organizacji.

Na podstawie rozmów z pracownikami wszystkich urzędów – marszałkowskich i wojewódzkich, a także przebadanych przez nas przypadków poszczególnych procesów konsultacyjnych, można skonstatować, że zdecydowana większość z nich miała na celu wywiązanie się z nałożonych na te urzędy obowiązków, bez zamiaru budowania trwałych ram współpracy z obywatelami i organizacjami pozarządowymi. Mają one charakter doraźny i ich jedynym celem jest zebranie informacji lub podjęcie decyzji w jakiejś konkretnej sprawie. Oczywiście zdarzają się też przypadki, gdy te cele formułowane są szerszej i organizatorzy mają na uwadze także budowanie jakichś szerszych i trwalszych płaszczyzn i form współpracy między urzędem a organizacjami, czy wręcz obywatelami. Zdają się one jednak pozostawać w zdecydowanej mniejszości.

Niemniej i tak podejmowane są działania, które mogą poprawić ten stan rzeczy – chociażby uchwalanie regulaminów konsultacji społecznych (taki dokument posiada pięć z 16 urzędów marszałkowskich).

Kolejną kwestią wartą przywołania jest fakt, że w procesach konsultacyjnych prowadzonych na szczeblu regionalnym rzadko pojawiają się aktywne formy zasięgania opinii – spotkania, warsztaty czy konferencje regionalne lub subregionalne. Najchętniej wykorzystuje się tradycyjne (pasywne) metody – zasięganie opinii za pomocą poczty tradycyjnej lub mailowej. Szczegółowo piszemy o tym w rozdziale 10 poświęconym praktyce konsultacji społecznych, ale w tym miejscu warto przywołać chociaż te podstawowe dane.

Podsumowując ten poziom administracji można stwierdzić, że procesy konsultacji społecznych są zjawiskami stosunkowo świeżymi i podlegającymi ciągłemu rozwojowi. Pozytywnym aspektem jest z pewnością deklarowana przez pracowników urzędów marszałkowskich otwarta postawa wobec konsultacji oraz próby budowania dialogu społecznego. Mimo tego proces ten pozostaje nadal na dość niskim poziomie. Można jednak podejrzewać, że wraz ze zwiększającą się ilością konsultacji społecznych oraz ulepszaniem procedur konsultacyjnych, kompetencji i wiedzy urzędników poziom jakości konsultacji społecznych ulegać będzie poprawie.

⁹ Od momentu przeprowadzenia badania inwentarzowego rada pożytku powstała m.in. w województwie mazowieckim.

5.2.2. DOKUMENTY KONSULTOWANE NA SZCZEBLU REGIONALNYM – PODSTAWOWE DANE

W tym miejscu prezentujemy jedynie podstawowe dane i wnioski dotyczące konsultacji poszczególnych dokumentów objętych badaniem. Bardziej szczegółowe, zbiorcze opracowania dotyczące każdego z nich (korzystające ze wszystkich przeprowadzonych przez nas badań) znajdują się w załączniku nr 12.

Na początku zaprezentujemy tabelę z syntetycznymi danymi z badania inwentarzowego, wskazującą na istnienie danego dokumentu w województwie, fakt, czy podlegał konsultacjom i czy w konsultacje te włączone były organizacje pozarządowe. Ostatnia kolumna to prosty iloczynowy wskaźnik dotyczący tych konsultacji, mówiący o tym, na ile faktycznie były to konsultacje włączające organizacje.

Tabela 7 Syntetyczne zestawienie danych o konsultacji dokumentów na szczeblu regionalnym

Wyniki badania jakości konsultacji społecznych wybranych typów dokumentów publicznych	Istnienie dokumentu	Konsultacje społeczne	Włączenie organizacji	Ilozynowy wskaźnik konsultacji z NGO
URZĄD MARSZAŁKOWSKI				
STRATEGIA ROZWOJU	100%	100%	87%	87%
PROGRAM WSPÓŁPRACY	100%	100%	87%	87%
WOJEWÓDZKI PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA	100%	93%	66%	61%
REGIONALNY PLAN DZIAŁANIA NA RZECZ ZATRUDNIENIA	93%	86%	69%	59%
PLAN(Y) ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	87%	85%	58%	49%
PLAN ROZWOJU SIECI DROGOWEJ	75%	50%	50%	25%
PRIORYTETY WSPÓŁPRACY ZAGRANICZNEJ WOJEWÓDZTWA	93%	13%	50%	7%
BUDŻET	100%	25%	20%	5%

Źródło danych: Badanie inwentarzowe przeprowadzone w ramach Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych.

5.2.2.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE PROGRAMU WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Obowiązek uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi ustanawia ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Winno to nastąpić każdorazowo do 30 listopada roku poprzedzającego. Zarząd gminy do 30 kwietnia roku następnego zobowiązany jest z kolei do przedstawienia sprawozdania z wykonania postanowień tego dokumentu. Ten winien określać m.in. cele współpracy z NGO, jej zakres oraz formy.

Konsultacje dokumentu miały w przeważającej liczbie przypadków charakter pasywny. W tych jednostkach samorządowych, które posiadały odrębne stanowisko dedykowane współpracy z organizacjami pozarządowymi, za proces konsultacji odpowiadała zwykle piastująca je osoba. W jednym przypadku wskazano na trudności związane z niedecyzyjnością tych urzędników, co ma istotne znaczenie również w tych przypadkach, w których są oni otwarci na opinie strony społecznej.

W trakcie wywiadów z jednej strony zwracano uwagę na ogólnikowość zapisów zawartych w programach współpracy, co tak samym dokumentom, jak i procesowi ich konsultacji nadawało

charakter fasadowy. Z drugiej strony wskazywano na formalistyczne podejście do konsultacji konkretnych zapisów, co nie pozwalało na dyskusję o ogólnych celach programu. Wskazuje to na fakt, iż pożądany charakter konsultacji winien zawierać się pomiędzy tymi dwiema skrajnościami.

5.2.2.2. KONSULTACJE SPOŁECZNE STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA

Obowiązek posiadania przez województwo strategii rozwoju wynika z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o samorządzie województwa. Proces konsultacji tego dokumentu jest obligatoryjny na mocy obu tych ustaw. Strategia, na mocy ustawy o samorządzie województwa, uwzględnia cele takie, jak: pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Ponadto strategia musi zawierać diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej i określać cele strategiczne polityki rozwoju województwa. Dokument ten winien być spójny z krajowymi dokumentami strategicznymi oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wszystkie województwa zrealizowały ustawowy obowiązek posiadania strategii rozwoju oraz poddały ten dokument konsultacjom społecznym, które w skali kraju miały zróżnicowany charakter.

W analizie jakościowej procesu konsultacji uwagę zwraca przypadek Małopolski, gdzie przygotowano rozbudowane ankiety dla organizacji pozarządowych. Miały one pozwolić uzyskać ich opinię w sprawach istotnych dla województwa oraz poznać preferencje NGO w zakresie sposobów rozwiązania istniejących problemów. Konsultacje te odbyły się w ramach programu „Małopolska obywatelska”, a organizacje pozarządowe wykazały duże zainteresowanie kwestiami związanymi ze strategią.

Wyróżnia się również przypadek województwa podkarpackiego, gdzie przedstawiciele organizacji pozarządowych pracowali w ramach kilku tematycznych podzespołów liczących po 5-6 członków, a całość konsultacji zakończona była spotkaniem i dyskusją. Tej formy współpracy nie kontynuowano jednak po uchwaleniu strategii. W odbiorze samych NGO konsultacje te służyły jednak przede wszystkim aktualizacji danych, a nie dopasowaniu strategii do zmieniających się warunków.

5.2.2.3. KONSULTACJE SPOŁECZNE WOJEWÓDZKIEGO PROGRAMU OCHRONY ŚRODOWISKA

Na mocy art. 17 ustawy Prawo o ochronie środowiska, w powiązaniu z art. 14.2 tejże ustawy, zarząd województwa raz na cztery lata winien opracowywać program ochrony środowiska. Jego uchwalenie leży w gestii sejmiku wojewódzkiego. Działania przewidziane w programie w perspektywie obejmować winny kolejne cztery lata. Program ten określa cele i priorytety ekologiczne oraz rodzaj i harmonogram działań proekologicznych. Ponadto wskazuje on środki niezbędne do osiągnięcia tych celów. Co dwa lata zarząd województwa obowiązany jest do przedstawiania sejmikowi wojewódzkiemu raportu z wykonania tego programu.

Wszystkie urzędy zrealizowały obowiązek opracowania wojewódzkiego programu ochrony środowiska, a 15 z nich projekt ten poddało obowiązkowym konsultacjom. Wśród form konsultacji dominowały formy pasywne (15 wskazań), do których ograniczono się w pięciu przypadkach.

5.2.2.4. KONSULTACJE SPOŁECZNE PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WOJEWÓDZTWA

Obowiązek posiadania planu zagospodarowania przestrzennego ustanawiają ustawa o samorządzie województwa oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jego sporządzenie następuje w wyniku uchwały sejmiku. Plan dotyczy obszaru w granicach administracyjnych województwa i uwzględniać winien strategię rozwoju województwa. Zakres planu szczegółowo opisuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Plan zagospodarowania przestrzennego posiada 14 z 16 województw. W 12 przypadkach został on poddany konsultacjom. Każdorazowo wykorzystywały one zarówno pasywne, jak i aktywne techniki konsultacyjne.

W badaniach jakościowych uwagę zwraca przypadek województwa łódzkiego, gdzie konsultacje przebiegały dwuetapowo. W pierwszym etapie do jednostek samorządu terytorialnego województwa oraz gmin i powiatów sąsiadujących przesłano prośbę o przesyłanie wniosków dotyczących powstającego planu. Następnie konsultacjom poddano gotowy już projekt, który opublikowano w formie książkowej oraz w BIP. Informacje o powstaniu dokumentu zamieszczono również w prasie.

5.2.2.5. KONSULTACJE SPOŁECZNE PRIORYTETÓW WSPÓŁPRACY ZAGRANICZNEJ WOJEWÓDZTWA

Obowiązek uchwalenia przez sejmik województwa priorytetów współpracy zagranicznej wynika z ustawy o samorządzie województwa. Dokument ten określa cele współpracy, jej priorytety geograficzne oraz zamiary w zakresie przynależności do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Współpraca międzynarodowa województwa winna być prowadzona w zgodzie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Nie może ona ponadto wykraczać poza zadania i kompetencje województwa.

Choć znakomita większość, bo 15 województw, wypracowała priorytety współpracy zagranicznej, ich konsultacje miały charakter incydentalny, jak wynika z badania inwentaryzacyjnego. Przy dokładniejszej analizie jednak, która miała miejsce przy doborze urzędów do badania studiów przypadków poszczególnych dokumentów, okazało się, że działań tych dwóch urzędów nie można uznać za właściwy proces konsultacyjny. Urzędy wprawdzie umieściły dokument w BIP-ie, można było uzyskać do niego dostęp w urzędzie i zostały o nim powiadomione drogą elektroniczną zainteresowane podmioty, jednak urzędy nie oczekiwały żadnych uwag od obywateli, nie miały również zamiaru zmieniać go pod ich wpływem.

5.2.2.6. KONSULTACJE SPOŁECZNE PLANU ROZWOJU SIECI DROGOWEJ W WOJEWÓDZTWIE

Obowiązek opracowania planu rozwoju sieci drogowej ustawa o drogach publicznych nakłada na zarządcę drogi. W przypadku dróg wojewódzkich jest nim zarząd województwa. Po opracowaniu dokument ten winien zostać przekazany organowi właściwemu w sprawie sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Mimo że plan rozwoju sieci drogowej posiada większość, bo 12 województw, konsultowano go jedynie w połowie przypadków. Formy konsultacji były zróżnicowane. Wśród podmiotów biorących udział w konsultacjach przeważały NGO oraz zainteresowani obywatele.

5.2.2.7. KONSULTACJE SPOŁECZNE BUDŻETU WOJEWÓDZTWA

Województwa zobowiązane są do posiadania aktualnego budżetu na mocy ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o samorządzie województwa. Budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów województwa. Podstawą gospodarki finansowej województwa jest uchwała budżetowa, na którą składają się budżet tej jednostki oraz załączniki. Za stworzenie projektu budżetu oraz jego wykonanie odpowiada zarząd województwa. Jego uchwalenie leży w gestii sejmiku wojewódzkiego. Dokument ten nie podlega obowiązkowym konsultacjom.

Mimo iż wszystkie województwa posiadają aktualny budżet, jego konsultacje należą do rzadkości, jak wynika z odpowiedzi urzędów w badaniu inwentaryzacyjnym. Po dokładniejszym przyjrzeniu się jednak tym procesom, które miało miejsce w ramach doboru konsultacji społecznych poszczególnych dokumentów do modułu badawczego studia przypadków, okazało się, że nie miały one charakteru rzeczywistych konsultacji społecznych, w których doszło do zasięgnięcia opinii obywateli i zmiany budżetu pod wpływem zgłoszonych uwag.

5.2.2.8. KONSULTACJE SPOŁECZNE REGIONALNEGO PLANU DZIAŁANIA NA RZECZ ZATRUDNIENIA

Regionalny plan działania na rzecz zatrudnienia to dokument obowiązkowy na mocy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Do jego opracowania zobowiązany jest zarząd województwa, a uchwała go każdorazowo sejmik. Opiera się on na Krajowym Planie Działania na rzecz zatrudnienia i uwzględnia wojewódzką strategię polityki społecznej. Określa priorytetowe grupy bezrobotnych i osób wymagających wsparcia, a ponadto koordynuje regionalną politykę rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich. Konsultacje tego dokumentu są obowiązkowe.

Prawie wszystkie województwa posiadają regionalne plany działania na rzecz zatrudnienia, a 13 z nich przeprowadziło w związku z tym dokumentem konsultacje społeczne. Cieszyły się one zainteresowaniem grup i organizacji związanych z rynkiem pracy: pracodawców, związków zawodowych i NGO. Wśród technik konsultacji przeważały techniki pasywne.

5.3. POZIOM POWIATOWY I GMIN

5.3.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE W POWIATACH

Nie wnikając na razie w sposób ich prowadzenia, a bazując jedynie na deklaracjach samych urzędników, można zauważyć, że konsultacje na szczeblu powiatowym prowadzone są najczęściej w sytuacjach, w których urząd obligują do tego przepisy prawa. Najczęściej konsultowane są programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (wg danych z badania inwentarzowego 81% powiatów), a najrzadziej budżety powiatów (33%).¹⁰ Dotyczy to także takich dokumentów, jak programy ochrony środowiska (78%), strategii rozwoju (77%), strategii rozwiązywania problemów społecznych (79%), programy promocji zatrudnienia (57%), plany rozwoju sieci drogowej (45%), plany sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych (43%). Należy pamiętać, że dane te obejmują

¹⁰ Trzeba jednak pamiętać, że prawdziwe konsultacje budżetu stanowią rzadkość. W świetle naszych ustaleń ten odsetek dotyczy raczej gmin, które upubliczniają projekt budżetu, ale wcale niekoniecznie prowadzą jakiegokolwiek wysiłki, by zasięgnąć na jego temat opinii.

łącznie powiaty ziemskie i grodzkie. Ze zrozumiałych względów duże miasta przodują oczywiście w ilości prowadzonych konsultacji i rozwiązań w tym obszarze.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku regionów, w zdecydowanej większości starostw powiatowych nie istnieją dedykowane jednostki organizacyjne, które przeprowadzają konsultacje społeczne. Istnienie takiej komórki w badaniach ilościowych (kwestionariusz) wskazało 6% respondentów. To m.in. powoduje, że dodatkowe procesy konsultacji – te nieobligatoryjne – przeprowadzane są rzadziej. Dla przeciętnego urzędnika starostwa powiatowego konsultacje społeczne są po prostu dodatkowym obowiązkiem.

Potencjalne zainteresowanie obywateli konsultacjami społecznymi na tym poziomie administracji nie przejawia się w trakcie konsultowania różnego rodzaju dokumentów czy strategii, a raczej przy okazji podejmowanych przez urząd decyzji mających wpływ na życie mieszkańców danego regionu, np. czy komercjalizować, czy nie powiatowy szpital, albo dotyczących rozwoju infrastruktury, w przypadku powiatu przede wszystkim drogowej. Konsultacje społeczne w takich przypadkach mogą być pomocne, pomagają bowiem w rozwiązaniu konfliktowej sytuacji. Czasem są też wymagane prawem – prowadzenie konsultacji inwestycji drogowych i komunikacyjnych wymusza prawo o ochronie środowiska¹¹ – i faktycznie tego rodzaju konsultacji odbywa się coraz więcej.

Ważną kwestią przy opisie specyfiki konsultacji na tym szczeblu jest fakt, że zazwyczaj dotyczą one albo prawie ostatecznej wersji dokumentu albo właśnie planów inwestycyjnych, ale też zaawansowanych. Powoduje to nierzadko spory i konflikty.

Wg deklaracji urzędników powiatowych (badanie kwestionariuszowe), w konsultacjach odbywających się na tym szczeblu uczestniczą przedstawiciele władz gminnych, związki zawodowe (10%) i przedsiębiorcy działający lokalnie (23%), obywatele (22%), ale także lokalne organizacje pozarządowe (44%). W polu zainteresowania tych ostatnich, oprócz rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi (w 75% brały udział organizacje), leżą także strategie rozwiązywania problemów społecznych (74%), walki z bezrobociem 57% oraz strategii rozwoju powiatów (55%).

W konsultacjach powiatowych dużą aktywność przejawiają także obywatele (22%), których szczególnie interesują inwestycje oraz decyzje wpływające bezpośrednio na ich życie, takie jak plany rozwoju sieci drogowych (51%), strategii rozwoju powiatu (53%), ale także decyzje dotyczące lokalizacji tras powiatowych i innych inwestycji lokalizowanych na terenie powiatu.

Najczęstszą formą konsultacji deklarowaną przez urzędników jest wgląd do dokumentów w urzędzie i na stronach BIP. W przypadku programów ochrony przyrody aż 89% powiatów konsultuje je metodą dostępu do dokumentu w urzędzie, 81% na stronach BIP. Budżety udostępnia w BIP 81% powiatów, a programy współpracy z organizacjami pozarządowymi 71%. Rzadziej, i to raczej w przypadkach dużego zainteresowania ze strony obywateli i organizacji pozarządowych, organizowane są także spotkania i warsztaty. Najczęściej w ten sposób konsultowano strategię rozwoju powiatu (59%), program promocji zatrudnienia (56%) oraz strategię rozwiązywania problemów społecznych (66%). Te spotkania mają jednak często charakter informacyjny, w zdecydowanie mniejszym stopniu służą natomiast zasięgnięciu opinii. Jednak dla obywateli jest to szansa na przedstawienie kłopotów związanych z funkcjonowaniem powiatu.

¹¹ Konsultacje na poziomie powiatowym i gminnym dotyczące infrastruktury drogowej przeprowadzane są także przez regionalne oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, które w ich realizacji posiłkują się wsparciem lokalnych urzędów powiatowych i gminnych.

Na tym poziomie nie we wszystkich powiatach spotkać można ciała konsultacyjno-doradcze, w których zasiadają przedstawiciele organizacji pozarządowych. W 6% badanych powiatów funkcjonują rady pożytku publicznego. W pozostałych 38% występują inne ciała konsultacyjne.

5.3.1.1. PODSTAWOWE INFORMACJE O DOKUMENTACH KONSULTOWANYCH NA SZCZEBLU POWIATU

Podobnie jak w przypadku województw – w tym miejscu prezentujemy jedynie podstawowe dane i wnioski dotyczące konsultacji poszczególnych dokumentów objętych badaniem. Bardziej szczegółowe, zbiorcze opracowania dotyczące każdego z nich (korzystające ze wszystkich przeprowadzonych przez nas badań) znajdują się w załączniku nr 12.

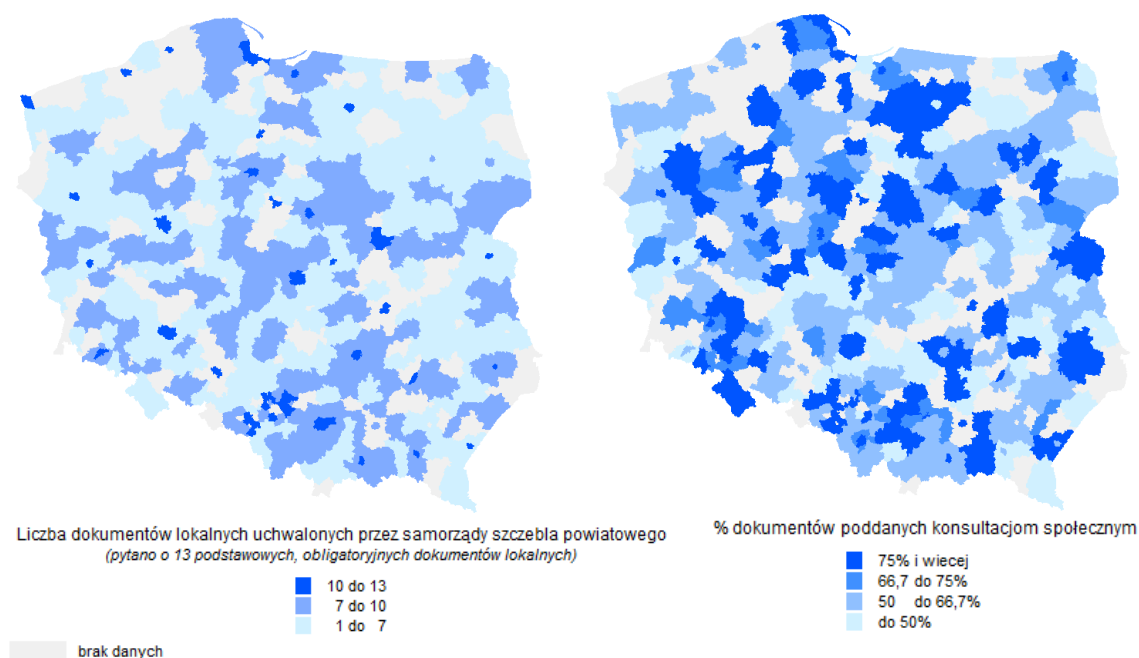
Zanim uczynimy to odnośnie poszczególnych dokumentów, prezentujemy tabelę z syntetycznymi danymi z badania inwentarzowego, wskazującą na istnienie danego dokumentu w powiecie, fakt, czy podlegał konsultacjom i czy w konsultacje te włączone były organizacje pozarządowe. Ostatnia kolumna to prosty iloczynowy wskaźnik dotyczący tych konsultacji, mówiący o tym, na ile faktycznie były to konsultacje włączające organizacje pozarządowe.

Tabela 8 Syntetyczne zestawienie danych o konsultacji dokumentów na szczeblu powiatowym

Wyniki badania jakości konsultacji społecznych wybranych typów dokumentów publicznych	Istnienie dokumentu	Konsultacje społeczne	Włączenie organizacji	Ilozynowy wskaźnik konsultacji z NGO
POZIOM POWIATU				
PROGRAM WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI	94%	81%	75%	61%
STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH	96%	79%	74%	58%
STRATEGIA ROZWOJU POWIATU	95%	77%	55%	42%
PROGRAM PROMOCJI ZATRUDNIENIA ORAZ AKTYWIZACJI LOKALNEGO RYNKU PRACY	64%	57%	57%	32%
PLAN ROZWOJU SIECI DROGOWEJ	36%	45%	27%	12%
PROGRAM OCHRONY ŚRODOWISKA	93%	78%	14%	11%
PLAN SIECI PUBLICZNYCH SZKÓŁ PONADGIMNAZJALNYCH ORAZ SZKÓŁ SPECJALNYCH	82%	43%	11%	5%
BUDŻET POWIATU	100%	33%	9%	3%

Źródło danych: Badanie inwentarzowe przeprowadzone w ramach Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych.

Mapy 1 Dokumenty lokalne szczebla powiatu i ich konsultowanie



5.3.1.1.1. Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest niezwykle ważnym dokumentem określającym zasady współpracy (m.in. cel, warunki, sposób finansowania) powiatu z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w **ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jego tworzenie wynika z** ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. W przypadku tego dokumentu obowiązkowe jest przeprowadzanie konsultacji społecznych.

94% badanych powiatów posiada aktualny program współpracy z organizacjami pozarządowymi, zaś 81% spośród nich deklaruje, iż go konsultowało. Najczęściej wykorzystywano tutaj typowo bierne formy: umieszczenie dokumentu na stronie internetowej urzędu lub w BIP (71%) oraz możliwość wglądu do projektu dokumentu w siedzibie urzędu (73%). Zdecydowanie rzadszą praktyką było wysłanie informacji drogą elektroniczną do zainteresowanych organizacji/mieszkańców oraz robocze spotkanie/a konsultacyjne z wybraną grupą organizacji, co w przypadku takiego dokumentu wydawałoby się trafną formą konsultacji.

W 75% procesów konsultacji programu współpracy udział w procesie brali przedstawiciele organizacji pozarządowych. W przypadku 14% powiatów, które podjęły się konsultacji dokumentów, w procesie tym nikt nie wziął udziału.

5.3.1.1.2. Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych

Obowiązek przygotowania strategii rozwiązywania problemów społecznych przez powiaty wynika z ustawy o pomocy społecznej. Jej celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Opracowanie i realizacja tej strategii pozwala skoordynować i skoncentrować działania różnych

instytucji działających na polu polityki społecznej w gminie czy powiecie wokół głównych potrzeb w tej sferze. W tej samej ustawie został zapisany obowiązek poddania przygotowanej strategii procesowi konsultacji społecznych oraz konsultacji z gminami danego powiatu.

96% przebadanych powiatów deklaroowało posiadanie aktualnej Powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Spośród nich 79% udzieliło informacji, że dokument ten podlegał procedurze konsultacji społecznych. Przeważającą formą konsultacji były robocze spotkania konsultacyjne z wybraną grupą organizacji (w 66% przypadków) oraz umożliwienie wglądu w projekt dokumentu w siedzibie urzędu (55% przypadków). Istotnym sposobem zasięgania opinii było również zbieranie informacji w nieformalnych, codziennych kontaktach z przedstawicielami zainteresowanych organizacji/środowisk (52% przypadków). Na kolejnych miejscach wskazywano formę zaproszenia wybranych/chętnych organizacji pozarządowych do współtworzenia części lub całości dokumentu i wysłanie informacji drogą pocztową do zainteresowanych organizacji/mieszkańców.

Uczestnikami konsultacji społecznych tego dokumentu byli najczęściej przedstawiciele organizacji pozarządowych (74%) oraz przedstawiciele innych grup (67%).

5.3.1.1.3. Strategia rozwoju powiatu

Strategia rozwoju powiatu określa kierunki oraz cele rozwoju powiatu. Obowiązuje na podstawie ustaw o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Jest dokumentem obowiązkowym dla wszystkich powiatów w Polsce. Konsultacje tego dokumentu są obowiązkowe.

Strategię rozwoju powiatu posiada 95% urzędów biorących udział w badaniu. Trzy czwarte powiatów deklaruje, że przygotowywane przez nie dokumenty były poddane procedurze konsultacji społecznych. Najczęstsze formy konsultacji deklarowane przez urzędników to: wgląd do dokumentu w siedzibie urzędu (69%), robocze spotkania konsultacyjne z wybranymi organizacjami (59%) oraz opublikowanie dokumentów w biuletynie informacji publicznej, które deklarowało 59% powiatów. Duży odsetek powiatów, bo aż 44%, przeprowadzał także otwarte spotkania konsultacyjne, debaty czy konferencje oraz prowadził konsultacje w codziennych nieformalnych kontaktach z przedstawicielami zainteresowanych organizacji 43%.

Wśród uczestników konsultacji społecznych strategii rozwoju wymieniano najczęściej pracodawców lub organizacje pracodawców. Takich wskazań dokonało 63% urzędów. Organizacje pozarządowe były obecne w 55% konsultacji strategii powiatów, a zainteresowani obywatele pojawili się przy konsultacjach 53% projektów takich dokumentów.

5.3.1.1.4. Program promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy

Program promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy funkcjonuje na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym. Dokument stanowi część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program musi zachowywać spójność ze strategicznymi dokumentami krajowymi i wspólnotowymi. Za główny cel programu stawia się przeważnie ograniczenie zjawiska bezrobocia i jego negatywnych skutków. Dokument ten zawiera analizę lokalnego rynku pracy, określa również priorytety lokalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w powiecie. Przygotowuje się go na okres kilku lat. Konsultacje tego dokumentu są obowiązkowe.

Dokument określający program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy posiada, zgodnie z deklaracjami, 64% spośród objętych badaniem urzędów powiatowych. Prawie 3/5

dokumentów (57%) podlegało procedurze konsultacji społecznych, które najczęściej prowadzone były w formie roboczych spotkań konsultacyjnych z wybraną grupą organizacji (56%). W dalszej kolejności deklarowano, iż w procedurze konsultacji skorzystano z wglądu w projekt dokumentu (49%) oraz zbierano informacje w nieformalnych, codziennych kontaktach z przedstawicielami zainteresowanych organizacji i środowisk (38%). Jako uczestników konsultacji społecznych wskazywano najczęściej organizacje pozarządowe (57%), pracodawców lub organizacje pracodawców (45%). Dodatkowo ponad 3/5 wskazało na inne grupy, poza wymienionymi w pytaniu.

5.3.1.1.5. Plan rozwoju sieci drogowej

Plan rozwoju sieci drogowej jest dokumentem niezbędnym w celu określenia kierunków rozwoju i utrzymania sieci drogowej. Przedstawia on kryteria zastosowane przy wyborze dróg, które zostały objęte Programem remontów dróg. Na ich podstawie tworzony jest ranking wyznaczający kolejność wykonywania prac. Obowiązek przygotowywania Planu wynika z ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (rozdział 6), ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie oraz Prawa budowlanego (Dz.U. Z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.). Prowadzenie konsultacji nie jest obowiązkowe.

Aktualny dokument określający plan rozwoju sieci drogowej został opracowany w co trzecim (36%) z badanych powiatów. Konsultacje społeczne tego dokumentu prowadzone były w 45% powiatów posiadających taki dokument. Ograniczały się one jednak do form biernych, takich jak: umieszczenie dokumentu na stronie internetowej urzędu lub w BIP (63%) oraz możliwość wglądu do projektu dokumentu w siedzibie urzędu (59%).

Jako uczestnicy konsultacji społecznych planu rozwoju sieci drogowej najczęściej wymieniani byli pracodawcy i ich organizacje (29%), zainteresowani obywatele (51%) oraz inne podmioty (49%).

5.3.1.1.6. Powiatowy program ochrony środowiska

Obowiązek sporządzenia powiatowego programu ochrony środowiska wynika z Prawa o ochronie środowiska. Zarząd każdego powiatu powinien więc przygotować dokument określający sposoby ochrony środowiska w gospodarce wodnej, ściekowej i leśnej. Program określa także poziom emisji zanieczyszczeń do powietrza, hałasu oraz pól elektromagnetycznych. Dokument obejmuje również ochronę powierzchni ziemi, gospodarkę leśną oraz ochronę środowiska przyrodniczego. Projekt powiatowego programu ochrony środowiska podlega zaopiniowaniu przez organ wykonawczy województwa. Z wykonania programu organ wykonawczy powiatu sporządza co dwa lata raport, który przedstawia sejmikowi województwa. Dokument podlega również obowiązkowi poddania procedurze konsultacji społecznych.

Program ochrony środowiska posiada 93% przebadanych powiatów, a 3/4 z nich deklaruje, iż poddano dokument procedurze konsultacji społecznych, które w przeważającej liczbie przypadków polegały na wyłożeniu dokumentów do wglądu w siedzibie urzędu oraz publikacji na stronie www lub BIP. Jako uczestników procesu konsultacji wskazywano najczęściej inne grupy (35% przypadków) i zainteresowanych obywateli (30%). Jedna trzecia powiatów deklaruje, że nikt nie wziął udziału w konsultacjach.

5.3.1.1.7. Plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych

Plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych jest dla administracji dokumentem o fundamentalnym znaczeniu. Jego konsekwencją jest przekształcenie dotychczasowego systemu szkół ponadgimnazjalnych na terenie powiatu, zmiana profili edukacyjnych szkół, połączenie jednych placówek z innymi lub likwidacja innych. W ten sposób informacja o planowanych zmianach w sieci szkół może być niezwykle przydatna dla mieszkańców. Obowiązek tworzenia planu wynika z ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o systemie oświaty. Dokument nie podlega obowiązkowi konsultacji.

73% biorących udział w badaniu powiatów deklaruje posiadanie aktualnego dokumentu określającego plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych. Należy jednak zauważyć, że tylko 43% spośród nich konsultowało społecznie ten dokument. Wśród najczęściej wykorzystywanych form konsultacji pojawiały się możliwość wglądu w projekt dokumentu (50% przypadków) oraz robocze spotkania konsultacyjne z wybraną grupą organizacji (42%). W dalszej kolejności wymieniane są takie formy, jak zwrócenie się o opinię do lokalnego ciała służącego współpracy między organizacjami i administracją, wysłanie informacji drogą pocztową do zainteresowanych organizacji/mieszkańców oraz deklaracja, że skorzystano z innych form konsultacji społecznych.

Jako uczestnicy konsultacji społecznych tego dokumentu wymieniano najczęściej przedstawicieli związków zawodowych (54%). Zainteresowani obywatele brali udział w niespełna 1/5 przypadków.

5.3.1.1.8. Budżet powiatu

Budżet powiatu jest uchwalany co roku. Dokument ten tworzony jest na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym i posiadać go musi każdy powiat w Polsce, jednakże konsultacje społeczne nie są obowiązkowe.

Właściwie wszystkie starostwa posiadają taki dokument. Jedynie trzy jednostki (na 296), czyli niecały jeden procent, nie odpowiedziały na pytanie czy posiadają taki dokument. Co trzeci badany powiat deklarował, że konsultował swój budżet. Najczęściej stosowaną formą było wywieszenie dokumentu w BIP, taką deklarację złożyło 81% badanych urzędów, oraz pozostawienie go do wglądu w siedzibie urzędu. Tylko 14% powiatów wykorzystywało do konsultacji metodę roboczych spotkań z wybranymi grupami i organizacjami, taka sama liczba powiatów organizowała otwarte spotkania konsultacyjne.

W co piątych konsultacjach społecznych budżetu powiatu (21%) nie wzięło udziału żaden uczestnik. W pozostałych procesach konsultacyjnych przeważali zainteresowani nim obywatele (30%), związki zawodowe (15%) oraz organizacje pozarządowe (9%).

5.3.2. KONSULTACJE SPOŁECZNE W GMINACH

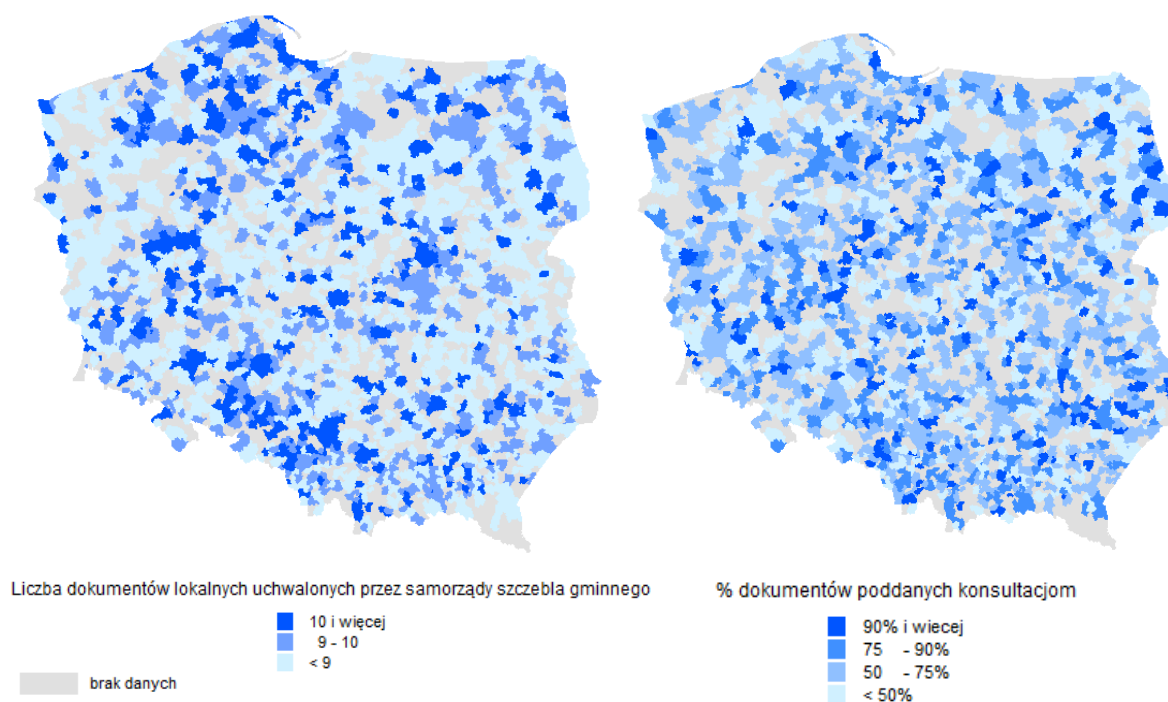
Ze względu na charakter gminy, wielkość lub wysokość budżetu gminy różnią się w sposobie i zakresie funkcjonowania. Można dostrzec różnice w sposobie i przedmiocie konsultacji społecznych gminy wiejskiej, miejsko-wiejskiej i miejskiej. Niezależnie jednak od jej typu, to właśnie urząd gminy jest tym miejscem, z którym przeciętny obywatel ma najwięcej styczności, bo tam „załatwia” najwięcej spraw urzędowych. Podobnie jest z organizacjami pozarządowymi – gminy są tym szczeblem administracji, na którym pretekstów do współpracy jest najwięcej. Przekłada się to także na wymiar finansowy – wg danych Stowarzyszenia Klon/Jawor ok. połowa organizacji korzysta ze

środków samorządowych (50,2%) i są to głównie pieniądze ze źródeł gminnych. Co szczególnie ważne w kontekście konsultacji społecznych, dla ok. 20% organizacji są to dominujące składniki ich budżetu (ponad połowa).¹²

Konsultacje społeczne na poziomie gminnym, nie wnikając w ich jakość, przeprowadzane są w różnych sytuacjach oraz przez różne jednostki organizacyjne wewnątrz samego urzędu. Podobnie jak w przypadku wyższych szczebli administracji, urzędy gminny nie posiadają zazwyczaj wydzielonej jednostki organizacyjnej przeznaczonej na konsultacje społeczne. Tylko 8% gmin wskazuje posiadanie takiej komórki. W mniejszych miejscowościach ze względu na liczbę zatrudnionych pracowników jest to praktycznie niemożliwe. Tylko 7% gmin wiejskich deklaruje posiadanie wyodrębnionej komórki służącej konsultacjom – przy 43% deklaracji miast. Poszczególnymi procesami konsultacji społecznych opiekują się odpowiednie biura lub wydziały, a w nich osoby przygotowujące konsultowane dokumenty lub merytorycznie odpowiedzialne za decyzje będące przedmiotem konsultacji.

Podobnie jak w przypadku starostw – urzędy gminy konsultują różnego rodzaju dokumenty – te, które muszą konsultować ze względu na uregulowania prawne, a także – rzadziej – te fakultatywne. Wyjątkiem są programy ochrony środowiska, bo tylko 51% gmin deklaruje ich konsultowanie, oraz programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (59%), pomimo że istnieje obowiązek ich konsultowania. Ponadto na poziomie gminy konsultowane są strategie rozwoju (73%), strategie rozwiązywania problemów społecznych (66%), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (80%), miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (91%), uchwały w sprawie sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych (33%), plany sieci szkół ponadpodstawowych (37%), założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (58%), plany rozwoju sieci drogowych (62%) czy budżety (45%).

Mapa 2 Dokumenty lokalne szczebla gminnego i ich konsultowanie



¹² Marta Gumkowska, Jan Herbst, Przemysław Radecki, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2010.

Ze względu na obszary aktywności gminy na tym szczeblu konsultowane mogą (a wręcz powinny) być także innego rodzaju decyzje – inwestycje drogowe czy fakt umiejscowienia inwestycji komercyjnych, zagospodarowanie konkretnych przestrzeni, umiejscowienie lokalnych posterunków policji, przebieg tras transportu komunikacji publicznej, rewitalizacja przestrzeni zabudowanych, lokalizacja szkół i przedszkoli i innej infrastruktury użyteczności publicznej oraz wszelkiego rodzaju decyzje, które podejmuje gmina lub jednostki jej podległe, mające znaczenie dla obywateli lub organizacji pozarządowych.

Konsultacje społeczne częściej przeprowadzane są w gminach miejskich niż w wiejskich i wiejsko-miejskich. Niewątpliwie ma na to wpływ zakres funkcjonowania danej gminy, więcej realizowanych zadań, a także większy budżet wpływający na większą aktywność, także inwestycyjną. Z przeprowadzonych przez nas badań jakościowych wynika także, że w większych miejscowościach większa jest też świadomość urzędników dotycząca potrzeb przeprowadzania konsultacji społecznych.

W porównaniu z innymi szczeblami administracji to na szczeblu gminnym najwięcej jest kwestii, które są (albo powinny być) konsultowane i które leżą w obszarze zainteresowań pojedynczych obywateli lub ich nieformalnych grup. Chodzi głównie o projekty inwestycyjne oraz decyzje urzędów mające wpływ na ich codzienne życie. Patrząc z perspektywy obywateli sprawy związane z konsultowaniem dokumentów mają drugo- i trzeciorzędny charakter. Ale okazuje się, że nawet te kwestie, które dotyczą codziennego życia obywateli, nie przekładają się na ich liczny udział w konsultacjach. W przypadku gmin miejskich uczestnicy mieszczą się zazwyczaj w jednej sali, a w gminach wiejskich są nimi po prostu lokalni liderzy, ksiądz, dyrektor szkoły etc. Oczywiście liczba uczestników i ich zainteresowanie zależy od wielu czynników, w tym także od sposobu, w jaki prowadzone są konsultacje – zarówno form informowania, jak i zasięgania opinii, o czym piszemy szczegółowo w rozdziale 10. Na tym poziomie w konsultacjach społecznych biorą oczywiście udział również lokalni przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe.

Konsultacje mają różny charakter, zależy to głównie od wielkości aglomeracji, w jakiej są przeprowadzane. W mniejszych społecznościach spotkania odbywają się przeważnie na miejscu, w urzędzie. Sprawy dotyczące szerszych grup odbiorców konsultowane są zazwyczaj drogą mailową czy pocztową, czasami organizowane są także specjalne spotkania, na których zainteresowani mogą wygłosić swoje opinie. W przypadku dokumentów są to zazwyczaj konsultacje gotowych propozycji, tylko sporadycznie konsultowane są ich założenia. Oczywiście zdarzają się przypadki, kiedy wykorzystuje się inne – bardziej aktywne techniki konsultowania. Dotyczy to głównie kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzeni lub prób rewitalizacji miejsc czy społeczności.

Ciała konsultacyjne występują na tym poziomie administracji o wiele rzadziej. Tylko 3% gmin deklaruje posiadanie rad pożytku publicznego. 18% gmin deklaruje, że posiadają inne ciała konsultacyjne, w których zasiadają przedstawiciele organizacji pozarządowych.

5.3.2.1. PODSTAWOWE INFORMACJE O DOKUMENTACH KONSULTOWANYCH NA SZCZEBLU GMINY

Podobnie jak w przypadku województw i powiatów – w tym miejscu prezentujemy jedynie podstawowe dane i wnioski dotyczące konsultacji poszczególnych dokumentów objętych badaniem. Bardziej szczegółowe, zbiorcze opracowania dotyczące każdego z nich (korzystające ze wszystkich przeprowadzonych przez nas badań) znajdują się w załączniku nr 12.

Zanim uczynimy to odnośnie poszczególnych dokumentów, prezentujemy tabelę z syntetycznymi danymi z badania inwentarzowego, wskazującą na istnienie danego dokumentu w gminie, fakt, czy podlegał konsultacjom i czy w konsultacje te włączone były organizacje pozarządowe. Ostatnia kolumna to prosty iloczynowy wskaźnik dotyczący tych konsultacji, mówiący o tym, na ile faktycznie były to konsultacje włączające organizacje pozarządowe.

Tabela 9 Syntetyczne zestawienie danych o konsultacji dokumentów na szczeblu gminnym

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

Źródło danych: Badanie inwentarzowe przeprowadzone w ramach Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych.

5.3.2.1.1. Konsultacje społeczne rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi

Roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi określa zasady i formy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Powinien on określać cel główny oraz cele szczegółowe współpracy, jej zasady oraz zakres przedmiotowy, a ponadto uściślać wysokość środków na realizację programu i określać sposób oceny jego realizacji. Program powinien zostać uchwalony do dnia 30 listopada roku poprzedzającego, zaś do 30 kwietnia roku następnego organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do przedstawienia sprawozdania z jego realizacji.

Znakomita większość, bo 87% gmin posiada stosowny dokument. 59% spośród nich poddało go konsultacjom społecznym. Najczęściej obowiązek konsultacji realizowano poprzez zapewnienie wglądu w dokument w siedzibie urzędu i umieszczenie go w Internecie. Dominowały więc pasywne techniki konsultacji, które zastosowało 90% konsultujących program gmin i do których ograniczono się w 37% przypadków.

W konsultacjach udział brały przede wszystkim organizacje pozarządowe oraz – znacznie rzadziej – zainteresowani obywatele.

W związku z konsultacjami urzędy w 71% przypadków prowadziły analizę uwarunkowań prawnych i merytorycznych, a w 65% analizowały poprzednią wersję dokumentu. O konsultacjach informowano najczęściej za pomocą strony internetowej lub BIP-u. W aż 52% przypadków wskazano na roszczeniowość jako barierę leżącą po stronie uczestników konsultacji. W 63% procesów konsultacyjnych organizacje pozarządowe były ich jedynymi uczestnikami.

5.3.2.1.2. Konsultacje społeczne strategii rozwoju gminy/miasta

Strategia rozwoju gminy określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju gminy lub miasta, stanowiąc podstawę prowadzonej przez nie polityki rozwoju. Dokumenty te muszą jednocześnie pozostawać w zgodzie z innymi strategiami określającymi politykę rozwoju dla całości lub odnośnej części obszaru Polski.

Obowiązek konsultacji tego dokumentu zrealizowano w przypadku 88% badanych gmin/miast. Ich najczęstszą formą był wgląd w projekt dokumentu w siedzibie urzędu. W procesie konsultacji najczęściej udział brali zainteresowani obywatele oraz organizacje pozarządowe. Jednocześnie konsultacje te miały zróżnicowany charakter: do aktywnych lub pasywnych form konsultowania ograniczono się jedynie w – odpowiednio – 20 i 13 procentach przypadków.

Znakomitą większość dokumentów konsultowano zarówno na etapie formułowania założeń, jak i wstępnej propozycji (badania terenowe). Urzędy w związku z konsultacjami w 71% przypadków analizowały uwarunkowania prawne i merytoryczne. Starano się dotrzeć do wszystkich zainteresowanych instytucji. Najczęściej wskazywanymi barierami po stronie uczestników konsultacji było z kolei ich roszczeniowe nastawienie.

5.3.2.1.3. Konsultacje społeczne gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych

Obowiązek posiadania przez gminę strategii rozwiązywania problemów społecznych nakłada Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Nie ustanawia ona konieczności przeprowadzania konsultacji społecznych tego dokumentu ani nie określa szczegółowo jego zawartości.

Mimo to, 66% spośród gmin posiadających strategię zdecydowało się na przeprowadzenie konsultacji. Miały one charakter zróżnicowany, wykorzystujący zarówno techniki pasywne, jak i aktywne. Najczęściej brały w nich udział organizacje pozarządowe oraz zainteresowani obywatele. W ponad połowie przypadków możliwy był wgląd w projekt dokumentu w siedzibie gminy. W przypadku 54% konsultacji zorganizowano robocze spotkanie konsultacyjne.

Wyniki badania terenowego wskazują, iż w związku z konsultacjami dokumentu urzędy najczęściej analizowały podobne akty przygotowywane przez inne jednostki (62% badanych przypadków). Za skuteczną metodę informowania o konsultacjach najczęściej uznawano bezpośrednią rozmowę lub kontakt telefoniczny z zainteresowanymi osobami i instytucjami. Biorące udział w konsultacjach NGO najczęściej kierowały się chęcią wpływu na podejmowane przez urząd decyzje oraz przedstawienia swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

5.3.2.1.4. Konsultacje społeczne budżetu gminy/miasta

Obowiązek posiadania przez gminę budżetu wynika z dwóch dokumentów w randze ustawy: Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych. Zgodnie z nimi, budżet gminy jest jej rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, oraz stanowi podstawę jej samodzielnej gospodarki finansowej.

Aktualny budżet posiada niemalże każda gmina. W prawie połowie przypadków projekt stosownej uchwały poddano konsultacjom społecznym, które najczęściej realizowano poprzez wyłożenie projektu dokumentu w siedzibie urzędu lub umieszczenie go w Internecie.

W procesie konsultacji uczestniczyli najczęściej zainteresowani obywatele oraz (choć znacznie rzadziej) NGO. Nikt nie wziął udziału w 10% konsultacji. Wśród technik konsultowania dominowały techniki pasywne, które wykorzystano w 88% konsultacji. Ograniczyła się do nich prawie połowa gmin konsultujących budżet.

86% urzędów badanych metodą CAPI analizowało poprzednie wersje dokumentu w związku z przygotowaniem do procesu konsultacji budżetu. 79% z nich poinformowało o konsultacjach za pośrednictwem strony internetowej urzędu lub BIP-u. W 58% przypadków jednym z kryteriów doboru uczestników konsultacji było zaangażowanie w ich przedmiot. Uczestniczące w nich organizacje pozarządowe w 68% przypadków kierowały się chęcią wpływu na podejmowane przez urząd decyzje. Każdorazowo w około połowie przypadków jako barierę leżącą po stronie urzędu wskazywano niewystarczającą ilość czasu, środków finansowych lub osób zajmujących się konsultacjami.

5.3.2.1.5. Konsultacje społeczne planu rozwoju sieci drogowej

Obowiązek opracowania planu rozwoju sieci drogowej ciąży na wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta jako zarządcy dróg gminnych. Ustanawia go ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Stosowny dokument posiada zaledwie 8% badanych gmin. Konsultowało go 62% z nich. Najczęściej dokument ten wykładano do wglądu, umieszczano w internecie lub omawiano w trakcie otwartego spotkania.

W konsultacjach najczęściej brali udział zainteresowani obywatele. Dużo rzadziej byli to pracodawcy i NGO. W 10% konsultacji nie wziął udziału nikt.

82% konsultacji miało charakter pasywny, przy czym do technik tego typu ograniczono się w 40% przypadków.

5.3.2.1.6. Konsultacje społeczne gminnego lub miejskiego programu ochrony środowiska

Gminny lub miejski program ochrony środowiska określa politykę ekologiczną na obszarze gminy lub miasta. Na mocy ustawy Prawo ochrony środowiska winna posiadać go każda podstawowa jednostka samorządu terytorialnego. Ta sama ustawa nakłada również obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w związku z pracami nad tym dokumentem.

Posiada go 85% gmin objętych badaniem. W nieco ponad połowie przypadków gminny program ochrony środowiska poddany został konsultacjom. Najczęściej przybierały one formę wglądu w projekt dokumentu w siedzibie urzędu. Najczęściej w konsultacjach udział brali zainteresowani obywatele oraz pracodawcy. Wśród technik konsultowania dominowały techniki pasywne, do których ograniczono się w 25% przypadków. Jednocześnie w niemalże co czwartych konsultacjach nikt nie wziął udziału.

Jak wskazują wyniki badań ilościowego, w związku z konsultacjami najczęściej analizowano dokumenty wyższego rzędu, co uczyniło aż 68% badanych urzędów. Biorące udział w konsultacjach

organizacje pozarządowe najczęściej powodowane były chęcią przedstawienia swojego stanowiska (71%), a tylko w 7% chęcią pomocy urzędowi w rozwiązaniu problemu, który wchodził w zakres ich kompetencji. W połowie przypadków od momentu zgromadzenia uwag do momentu wydania decyzji o ich ewentualnym uwzględnieniu mijał nie więcej, niż miesiąc. Jednocześnie w przypadku 41% urzędów barierą leżącą po ich stronie okazała się niewystarczająca ilość czasu.

Konsultacje tego dokumentu mają w wielu przypadkach charakter fasadowy, mimo istnienia dobrze określonych w ustawach zasad ich prowadzenia. Głównie polegają one na wypełnianiu minimalnych standardów, którym jednak nie towarzyszy motywacja do rzeczywistego zasięgania opinii obywateli i włączania ich postulatów do programu. Ponadto sporządzenie dokumentu i jego konsultacje zlecane są często zewnętrznym firmom, które zatrudniają głównie pracowników o przygotowaniu technicznym i nie mają kompetencji w prowadzeniu konsultacji. W konsekwencji konsultacje traktowane są marginalnie (jako obciążenie ustawowe) i realizowane są na etapie gotowego już dokumentu (a nie założeń). Zlecenie firmom zewnętrznym wiąże się często z przygotowywaniem standardowych programów dla różnych jednostek administracyjnych. Prowadzenie konsultacji przez same urzędy - wydziały środowiska, infrastruktury, etc. – obciążone jest podobnym problemem braku kompetencji urzędników z wykształceniem technicznym do prowadzenia dialogu obywatelskiego.

5.3.2.1.7. Konsultacje społeczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akt planowania przestrzennego związany ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z jego opracowanie odpowiada wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a uchwała rada gminy lub miasta. Podjęcie uchwały o rozpoczęciu prac nad planem miejscowym poprzedzać muszą analizy dotyczące zasadności przystąpienia do jego sporządzenia. Konsultacje dokumentu mają charakter obowiązkowy.

84% gmin, które wzięły udział w badaniu posiada plan miejscowy. Zdecydowana większość, bo 91% z nich, poddało go konsultacjom społecznym, w ramach których najczęściej możliwy był wgląd w projekt dokumentu w siedzibie urzędu (97%). Stosunkowo często informacje o konsultacjach umieszczano w prasie lub organizowano otwarte spotkania konsultacyjne (odpowiednio 81% i 70%). Prawie wszystkie gminy posłużyły się pasywnymi technikami konsultacji. W 75% przypadków zastosowano również aktywne sposoby konsultowania. Co czwarte konsultacje wykorzystywały jedynie techniki pasywne.

Uwagę zwraca bardzo duży odsetek procesów konsultacyjnych, w których nikt nie wziął udziału. Stało się tak w aż 85% przypadków.

Jak wynika z badania ilościowego prowadzonego techniką CAPI, 91% urzędów konsultowało plan miejscowy na etapie wstępnej propozycji. O konsultacjach informowano najczęściej tradycyjną pocztą oraz za pośrednictwem prasy. W aż 61% przypadków jednym z kryteriów decydujących o doborze uczestników konsultacji była wyrażona przez nie same inicjatywa. Uczestniczące w konsultacjach organizacje najczęściej powodowane były chęcią obrony interesów reprezentowanej przez nie grupy społecznej i przedstawienia swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie. Najczęściej wskazywaną barierą leżącą po stronie urzędu okazały się być zbyt szczupłe środki przeznaczone na konsultacje.

5.3.2.1.8. Konsultacje społeczne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub miasta

Obowiązek uchwalenia przez radę gminy lub miasta studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustanawia Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określa ona ponadto szczegółowo zawartość dokumentu oraz obowiązek i sposób prowadzenia konsultacji społecznych tego dokumentu.

Prawie wszystkie gminy posiadają stosowne studium. Mimo istnienia obowiązku konsultacji, przeprowadziło je jedynie 4 na 5 gmin. Najczęściej możliwy był wgląd w projekt dokumentu w siedzibie urzędu (95% przypadków). W 69% przypadków informację o konsultacjach umieszczono w ogólnodostępnej prasie, a w 62% przeprowadzono otwarte spotkanie konsultacyjne.

W konsultacjach najczęściej udział brali zainteresowani obywatele. W prawie wszystkich przypadkach wykorzystywane były techniki pasywne. W 29% przypadków ograniczono się jedynie do nich. 71% konsultacji miało przynajmniej w części charakter aktywny.

Większość urzędów konsultowała studium tak na etapie formułowania założeń, jak i wstępnej wersji (wg wskazań badania CAPI). 59% z nich analizowało w procesie przygotowań do konsultacji dokumenty wyższego rzędu, a 70% dokonywało analizy uwarunkowań prawnych i merytorycznych. Za skuteczną metodę informowania o konsultacjach tego dokumentu najczęściej uznawano umieszczenie informacji na stronie internetowej lub w BIP. Margines stanowiły te przypadki, w których decyzje o przyjęciu lub odrzuceniu uwag zgłoszonych w procesie konsultacji wydawano w czasie krótszym niż tydzień (2% wskazań)..

5.3.2.1.9. Konsultacje społeczne założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe gminy/miasta

Obowiązek posiadania planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe lub założeń do takiego planu wynika z ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Stwierdza ona, iż planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe należy do zadań własnych gminy.

Oдноśne dokumenty posiada jedynie niespełna 1/3 gmin, które zostały objęte badaniem. Konsultacjom poddano je w 58% przypadków. Najczęściej polegały one na umożliwieniu wglądu w projekty dokumentów w siedzibie urzędu.

W konsultacjach brali udział przede wszystkim zainteresowani obywatele (59% przypadków konsultacji), dużo rzadziej byli to pracodawcy i ich organizacje. W co piątych konsultacjach nikt nie wziął udziału.

Aż 97% gmin plan lub założenia do planu konsultowało w sposób pasywny. W 68% przypadków konsultacje miały wyłącznie taki charakter.

5.3.2.1.10. Konsultacje społeczne uchwały w sprawie sieci gminnych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych (zerowych) w szkołach podstawowych

Zadaniem analizowanego dokumentu jest określenie sieci prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w sposób umożliwiający dotarcie do nich każdemu dziecku zamieszkującemu na terenie gminy. Nie istnieje obowiązek konsultowania tej uchwały.

Obowiązujący dokument posiada 67% gmin objętych badaniem. Wśród nich co trzecia poddała ten dokument konsultacjom. Najczęściej brali w nich udział zainteresowani obywatele, związki zawodowe i pracodawcy. Aktywne i pasywne techniki konsultacji wykorzystywano z podobną częstością.

5.3.2.1.11. Konsultacje społeczne planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów

Sieć publicznych szkół podstawowych i gimnazjów określa uchwała rady gminy lub miasta. Sieć ta winna być skonstruowana w taki sposób, by umożliwić wszystkim dzieciom spełnienie obowiązku szkolnego. Służą temu regulacje dotyczące długości drogi dziecka z domu do szkoły, które analizowany dokument winien uwzględnić.

Nie istnieje obowiązek jego konsultacji. Mimo to miały one miejsce w 37% gmin, które posiadają aktualny dokument. Najczęściej możliwy był wgląd w projekt dokumentu w siedzibie urzędu. Ponad połowa gmin zorganizowała również otwarte spotkanie konsultacyjne.

W konsultacjach uczestniczyli przede wszystkim zainteresowani obywatele oraz – choć znacznie rzadziej – związki zawodowe oraz pracodawcy lub ich organizacje. Miały one zróżnicowany charakter: 65% gmin konsultowało ten dokument w sposób pasywny, a 71% w sposób aktywny.

6. KONSULTACJE SPOŁECZNE – ROZUMIENIE POJĘCIA I POSTAWA

„Konsultacje społeczne? Pierwsze słyszę”

– wypowiedź jednego z pracowników urzędu wojewódzkiego

Zasadniczą kwestią związaną z funkcjonowaniem mechanizmów konsultacji społecznych w Polsce jest właściwie sam punkt startu, czyli rozumienie, czym te procesy są, czemu służą i jak je operacyjnie przeprowadzać. W części wprowadzającej opisane zostały problemy z nazewnictwem i brakiem formalnych definicji tego, co roboczo w tym raporcie nazywamy „konsultacjami społecznymi”. Na potrzeby badania przyjęliśmy własną definicję, którą warto tu ponownie przywołać.

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

W tym rozdziale skoncentrujemy się na rozwinięciu wątku rozumienia pojęcia konsultacje społeczne przez naszych respondentów i posługiwania się w nim w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej.

Poprzez rekonstrukcję rozumienia konsultacji społecznych dojdziemy do ważniejszego zagadnienia, jakim jest postawa wobec konsultacji społecznych, a w szerszej perspektywie – wobec dialogu obywatelskiego.

6.1. DEFINIOWANIE POJĘCIA KONSULTACJE SPOŁECZNE

Pierwotnie kwestia rozumienia pojęcia „konsultacje społeczne” nie była przedmiotem naszego badania. Jednak w trakcie rozmów z urzędnikami i uczestnikami konsultacji okazało się, że istnieją pod tym względem liczne rozbieżności. Problem z definiowaniem i określaniem ram procesów konsultacyjnych napotkaliśmy w wielu jednostkach administracji publicznej, właściwe na każdym poziomie: od gminnego, przez powiatowy i regionalny, aż po centralny. Stosunkowo rzadko pojawiało się trafne rozumienie tego pojęcia i procedur.

Taki stan rzeczy jest jedną z fundamentalnych barier w efektywnym funkcjonowaniu mechanizmów konsultacji społecznych. Organizatorzy konsultacji, którzy nie zdają sobie sprawy z tego, które czynności są obowiązkowe, które fakultatywne, czemu ostatecznie ma służyć zasięgnięcie opinii obywateli, czym różnią się konsultacje społeczne od innych procesów urzędowych, nie będą w stanie sprawnie zarządzać procesem i w pełni korzystać z jego efektów.

Na podstawie rozmów z urzędnikami można wyróżnić dwa sposoby niewłaściwego rozumienia konsultacji społecznych: rozumienie zbyt wąskie bądź zupełnie nietrafne. Poniżej wskazujemy najczęściej pojawiające się przykłady:

A. zbyt wąskie rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne”:

- spotkania wyłącznie w ramach różnego rodzaju ciał konsultacyjnych, np. Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego,
- zbieranie informacji i spotkania z pracownikami organów administracji zespolonej (np. w celu rozwiązywania problemów płacowych i kadrowych),
- nieformalny kontakt z pojedynczymi obywatelami lub przedstawicielami organizacji pozarządowych,
- kontakt ze spontanicznie powstającymi grupami broniącymi partykularnych interesów,
- odbywające się co dwa lata w każdym powiecie spotkania wojewody z wójtami i burmistrzami.

B. nietrafne rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne”:

- informowanie o decyzjach podejmowanych przez urząd,
- badania społeczne, które nie są połączone z procesem oficjalnego zasięgnięcia opinii,
- przekazywanie władzy centralnej opinii powstałych wewnątrz urzędu wojewódzkiego dotyczących projektów poszczególnych ustaw,
- współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego,
- współpraca z innymi niż samorząd terytorialny instytucjami publicznymi (np. z wojewódzkimi i powiatowymi urzędami pracy, ośrodkami pomocy społecznej), w związku z realizacją określonych zadań urzędu,
- delegowanie wykonywania zadań organizacjom pozarządowym (zlecenie zadań publicznych i przekazywanie dotacji),
- niepieniężne wsparcie i pomoc dla organizacji pozarządowych,
- kontaktowanie się z obywatelami w ramach składania oficjalnych odpowiedzi na złożone pisma,
- wszelkie kontakty z mieszkańcami powiatu, jak np. działania promocyjne, festyny.

6.1.1. ROZUMIENIE POJĘCIA „KONSULTACJE SPOŁECZNE” NA RÓŻNYCH POZIOMACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Na każdym z poziomów administracji publicznej można wyróżnić specyficzne kwestie związane z rozumieniem konsultacji społecznych.

Rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne” na poziomie ministerstw zazwyczaj jest dość wąskie i dotyczy procesu uzgodnień międzyresortowych lub wymaganego prawem zasięgnięcia opinii ze strony tradycyjnych partnerów społecznych, np. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu lub Komisji Trójstronnej. Rozumienie konsultacji jako szerszego, otwartego i niekoncesjonowanego procesu nie jest częste.

Na poziomie regionów można zauważyć wyraźną różnicę w rozumieniu pojęcia „konsultacje społeczne” między pracownikami urzędów wojewódzkich i urzędów marszałkowskich, która wynika wprost z zakresu ich kompetencji oraz rodzaju procesów przez nich przeprowadzanych. Urzędy wojewódzkie są elementami administracji rządowej z wieloma kompetencjami związanymi z nadzorem, natomiast urzędy marszałkowskie (wraz z sejmikami wojewódzkimi), jako instytucje administracji samorządowej, odpowiadają za rozwój danego regionu, w tym także szykowanie i realizację wielu dokumentów strategicznych, które mogą być konsultowane. W konsekwencji ich pracownicy mają bardziej precyzyjną wizję i lepiej rozumieją to, czym są konsultacje społeczne.

W urzędach wojewódzkich rozumienie pojęcia „konsultacje społeczne” było najczęściej zbyt wąskie w stosunku do definicji przyjętej w tym badaniu. Bardzo rzadko urzędnicy podawali trafną definicję konsultacji społecznych rozumianych jako formalny proces zasięgania opinii obywateli w sprawie decyzji podejmowanej przez urząd. Nasi rozmówcy najczęściej ograniczali konsultacje społeczne do działań prowadzonych przez Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego oraz współpracy ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców.

W urzędach marszałkowskich można zauważyć pewną zależność: im wyższy poziom współpracy obywatelskiej prezentowały poszczególne instytucje, tym dokładniej definiowane i używane były pojęcia konsultacji i dialogu obywatelskiego. Jeden z naszych rozmówców zdefiniował konsultacje społeczne jako „*zasięganie opinii organizacji pozarządowych we wszelkich sprawach, o których decyduje urząd*”. W innych urzędach natomiast rozumienie konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego jest nadal niewystarczające. Należy jednak zwrócić uwagę, że świadomość potrzeby współpracy z obywatelami w urzędach marszałkowskich, nawet tych, gdzie konsultacje społeczne są realizowane w bardzo ograniczonym zakresie, jest wyraźnie wyższa niż w urzędach wojewódzkich.

Nie zidentyfikowaliśmy istotnych różnic w rozumieniu konsultacji społecznych w gminach i powiatach. Ważniejsze zróżnicowanie występuje oczywiście między miastami a wsią – im większy ośrodek miejski, tym większa świadomość istoty i granic konsultacji społecznych. Może być to związane z liczbą przeprowadzanych procesów, większą praktyką konsultacyjną, potencjalnie wyższymi kompetencjami urzędników, ale również z charakterem relacji między urzędem a obywatelami. Zazwyczaj w niewielkich wiejskich gminach kontakty te są częstsze i nieformalne, ale nie mają charakteru konsultacji społecznych.

Na tym poziomie w trakcie badań jakościowych natknęliśmy się na pełne spektrum urzędników – na jednym biegunie można odnaleźć osoby doskonale rozumiejące i sprawnie przeprowadzające konsultacje społeczne (Gdańsk, Podkowa Leśna, Dąbrowa Górnicza), a na drugim osoby, którym konsultacje społeczne w kształcie opisywanym w tym badaniu są zupełnie nieznane (Hajnówka). Żadna generalizacja dotycząca tego poziomu samorządowego nie będzie uprawniona.

Ten skrótowy opis sposobów rozumienia konsultacji społecznych daje pewne wyobrażenie o tym, jak urzędnicy myślą o procesach tego typu. W naszych rozmowach natknęliśmy się na osoby zarówno świadome wagi dialogu obywatelskiego, jak i niechętne konsultacjom. Na podstawie zebranych danych można wysunąć wniosek, że pierwsza grupa osób stanowiła wyraźną mniejszość badanych. Równie niewielką grupę stanowią osoby nieposiadające wiedzy o konsultacjach społecznych lub uważające, że konsultacje społeczne są zbędne. Największa jednak grupa urzędników to osoby, które ambiwalentnie podchodzą do różnych form dialogu obywatelskiego – i jest to z punktu widzenia promocji konsultacji społecznych najciekawsza grupa. Należą do niej urzędnicy, którzy nie posiadają szerokiej wiedzy (lub praktyki) o tych procesach lub z różnych powodów się ich obawiają, mają zarówno negatywne, jak i pozytywne doświadczenia, a także urzędnicy, którzy są zwolennikami konsultacji, ale widzą pewne bariery, które obecnie uniemożliwiają efektywne funkcjonowanie mechanizmów konsultacyjnych.

Kolejnym ważnym czynnikiem związanym z rozumieniem idei konsultacji społecznych jest kwestia postrzegania ich w szerszej perspektywie, wychodzącej poza ramy pojedynczego procesu. Wśród naszych rozmówców panowało przekonanie, że konsultacje społeczne są odpowiedzią na aktualne zapotrzebowanie, wynikające np. z obowiązku konsultowania lub chęci poznania opinii obywateli na jakiś temat. Nie wychodzili oni w swoim rozumieniu dialogu obywatelskiego poza zaspokajanie

doraźnych potrzeb. Poszczególne procesy konsultacyjne prowadzone są w oderwaniu od siebie. Tylko od nielicznych rozmówców słyszeliśmy, że celem, do którego konsultacje społeczne prowadzą, jest budowanie trwałej i stabilnej płaszczyzny współdziałania na danym obszarze, że są zaproszeniem do pełnego współdecydowania samorządu i obywateli o kluczowych kwestiach czy możliwości wyznaczania zasadniczych kierunków polityki (lub rozwoju) danej społeczności. Rozumiane były one raczej w kategoriach projektowych – jako jednorazowy i doraźny proces służący podjęciu decyzji w jakiejś konkretnej sprawie.

6.2. NASTAWIENIE URZĘDNIKÓW DO KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Bardzo ważną kwestią dotyczącą konsultacji społecznych jest postawa wobec nich zarówno osób je organizujących (urzędników), jak i uczestników. Z naszych badań bardzo wyraźnie wynika, że jest ono jednym z najważniejszych czynników decydujących o jakości realizowanych procesów. Natrafiliśmy na wiele przykładów konsultacji, których standardy i ramy formalno-prawne są określone bardzo precyzyjnie, ale tam, gdzie urzędnicy nie mieli przekonania do ich sensowności i przydatności, przybierały kształty fasadowych procedur (np. wiele programów ochrony środowiska na różnych poziomach samorządowych konsultowano w ten sposób). Dotarliśmy jednak również do konsultacji wysokiej jakości, prowadzonych przez urzędników przekonanych o sensowności dialogu obywatelskiego i głębokiej potrzebie partycypacyjnego podejmowania decyzji w sprawach publicznych, bez względu na to, czy wynikały one z uwarunkowań formalnych (wymagania ustawowe, regulaminy konsultacji, uchwały rad samorządowych etc.).

Najrzadziej występującą postawą jest dojrzałe i pozytywne nastawienie do konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego, uwzględnianie ich wagi, ale również ograniczeń, a także szerokiej perspektywy czasowej, w jakiej mają szansę pojawić się widoczne pozytywne efekty. Taką postawą charakteryzują się osoby, pracujące głównie w specjalnie wydzielonych jednostkach konsultacyjnych (ciała konsultacyjne – Rada Działalności Pożytku Publicznego, biura ds. konsultacji społecznych – Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawa) lub pełnomocnicy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi (UM Gdynia). One stanowią główne koło napędowe mechanizmów konsultacyjnych, nie tylko poprzez realizację dobrych konsultacji społecznych, ale również poprzez ich promocję (konferencje, publikacje, działania edukacyjne etc.).

Działania takie cechowały się ogromnym zaangażowaniem urzędników, dobrą wolą w partycypacyjnym podejmowaniu decyzji, kreatywnym podejściu do form współpracy z partnerami, przy jednoczesnym niedocenianiu ograniczeń i trudności związanych z tego typu procesami. W wielu przypadkach osoby te działały w otoczeniu, w którym brak było ustalonych standardów konsultowania, nie sprzyjała struktura organizacyjna urzędu, czy wprost negatywne nastawienie współpracowników. Często taka pozytywna i dość idealistyczna postawa wiązała się po prostu z niewielkim doświadczeniem w realizowaniu procesów, które dopiero od kilku lat pojawiły się w Polsce na szerszą skalę (MOPR Siedlce, PCPR Piotrków Trybunalski).

Częściej spotykaliśmy się z pozytywną postawą wobec konsultacji społecznych, która w dużej mierze nie przekładała się na konkretne działania. Wielokrotnie za deklaracjami chęci konsultowania i podkreśleniem wagi podejmowania decyzji publicznych wraz z obywatelami nie szło realne uspołecznienie działania urzędów (SP Siemiatycze).

Nierzadkie jest również negatywne nastawienie do konsultacji społecznych, które skutkuje świadomym wycofaniem się z tego typu procesów lub wypełnianiem wyłącznie obowiązków urzędowych, ścisłym trzymaniem się procedur, przepisów prawa i harmonogramu realizacji projektów („*no, niestety, tu jest urząd, tu są procedury*”). W uzasadnieniu tej postawy padają następujące argumenty: negatywne doświadczenia z dotychczasowych konsultacji (niskie zaangażowanie obywateli, roszczeniowość uczestników i dbanie o partykularne interesy, a nie o interes ogółu, brak zaufania do urzędników i efektów ich pracy – „*że jestem gałgan i krwio pijca*”, obciążenie psychologiczne związane z koniecznością wchodzenia w konflikty lokalne i z agresywnie nastawionymi uczestnikami), niedojrzałość obu stron do prowadzenia takiego dialogu („*Polska demokracja nie jest jeszcze dojrzała*”, „*wielka fikcja demokracji*”), wydłużanie procesu podejmowania decyzji.

Najlicniejsza grupa urzędników, z którymi przeprowadzaliśmy rozmowy, charakteryzuje się jednak ambiwalentnym nastawieniem do konsultacji społecznych. Należą do niej osoby, które jeszcze nie wiedzą, jak mają traktować konsultacje, bo nie mają wystarczającego doświadczenia w realizowaniu takich procesów lub nie traktują ich priorytetowo, ale również osoby, które brały udział w konsultacjach społecznych, ale napotkały wiele trudności, więc trudno im o jednoznaczny wobec nich stosunek (szersze omówienie tych negatywnych doświadczeń i barier znajduje się w rozdziale 11). Dość powszechne jest traktowanie konsultacji społecznych jako działania pobocznego urzędu, wykonywanego ze względu na obowiązki (ustawowe bądź związane z regulacjami lokalnymi). Konsultacje traktowane są przez takich urzędników jako zajęcie fakultatywne, postrzegane w najlepszym wypadku jako wartościowe, lecz „odciągające” od zadań obligatoryjnych. Przy opisywanych przez rozmówców procesach konsultacyjnych drugorzędne było włączanie obywateli w proces decyzyjny. Zatem poziom partycypacji w podejmowaniu decyzji jest stosunkowo niski.

Jeśli chodzi o nastawienie uczestników konsultacji społecznych do tej formy kontaktowania się z administracją publiczną, można również przedstawić pełne spektrum nastawień i argumentów: od negatywnych, przez ambiwalentne, po wyraźnie pozytywne. Ten wątek jednak zostanie szerzej przedstawiony w rozdziale 9, w którym opisywane będą relacje między administracją publiczną a obywatelami. Tu skoncentrowaliśmy się na nastawieniu urzędników – ponieważ to oni są inicjatorami konsultacji społecznych, do nich należy definiowanie sytuacji, projektowanie pól możliwości w ramach procesu i to od nich w większym stopniu zależy kształt procesu konsultacji społecznych (ale niekoniecznie już wynik).

6.2.1. SPECYFIKA ZWIĄZANA Z POZIOMEM ADMINISTRACYJNYM

Nastawienie do dialogu obywatelskiego i konsultacji społecznych, w szczególności na poziomie centralnym, zależy przede wszystkim od danego ministerstwa. Można wyróżnić ministerstwa zaawansowane w stosowaniu rozwiązań technologicznych (Ministerstwo Gospodarki), ministerstwa, które są zaangażowane w dialog obywatelski, prowadzą szerokie konsultacje społeczne i spełniają obowiązki ustawowe (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), ale także takie, które ograniczają się do wypełniania obowiązków ustawowych w kwestii konsultowania i nie traktują tych procesów jako szczególnie ważne i przynoszące korzyści (Ministerstwo Środowiska).

Postawa przedstawicieli urzędów wojewódzkich wobec dialogu obywatelskiego i konsultacji społecznych jest w dużym stopniu powiązana z rozumieniem funkcji instytucji urzędu

wojewódzkiego. Postrzegają oni siebie przede wszystkim jako przedstawicieli władzy centralnej i chcieliby sprowadzić swoją rolę do kontrolowania działania samorządu terytorialnego, wydawania opinii na temat uchwał samorządu (by stwierdzić zgodność z procedurą i obowiązującym prawem). Dialog obywatelski traktują jako zadanie samorządów. W związku z tym w urzędach tych rzadko prowadzi się konsultacje społeczne w ścisłym tego słowa znaczeniu. Tylko w nielicznych przypadkach realizowane są procesy służące zasięgnięciu opinii obywateli w sprawie podjęcia określonej decyzji przez urząd. Urzędy wojewódzkie rzadko też bezpośrednio współpracują z organizacjami pozarządowymi czy niezrzeszonymi obywatelami poza procedurą przyznawania dotacji. Często dialog obywatelski utożsamiany był z funkcjonowaniem Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i rozumienie tego pojęcia nie wychodziło poza współpracę w ramach funkcjonowania tego ciała.

Podejście do konsultacji społecznych w urzędach marszałkowskich jest bardziej zróżnicowane niż w urzędach wojewódzkich. Można odnaleźć urzędy wyraźnie pozytywnie nastawione wobec dialogu obywatelskiego i realizujące rozbudowane procesy konsultacyjne. Z drugiej strony istnieją też ośrodki, gdzie współpraca z partnerami spoza urzędu jest w dużym stopniu ograniczona do realizacji obowiązkowych formalnych procedur bez wyraźnej potrzeby zasięgnięcia ich opinii. Postawa ta jest najczęściej prezentowana przez przedstawicieli departamentów, gdzie konsultacje społeczne są prowadzone rzadziej i traktowane są jako drugorzędne co do ważności zadania, które trzeba łączyć z wypełnianiem obowiązków priorytetowych. Dominuje jednak postawa pozytywna wobec kontaktowania się z partnerami spoza urzędu. W większości urzędów marszałkowskich pracownicy świadomi są wagi współpracy zarówno z organizacjami pozarządowymi, jak i niezrzeszonymi obywatelami. W związku z tym deklarują otwartość na kontakt z nimi i chęć efektywnego współdziałania. Może o tym świadczyć chociażby następująca wypowiedź urzędnika: „*My byśmy chcieli robić dobre konsultacje z organizacjami pozarządowymi i mówię to szczerze*”.

Tak jak na poziomie urzędów marszałkowskich – mimo że postawy wobec konsultacji społecznych są zróżnicowane – dominuje pozytywne nastawienie, tak na poziomie gmin i powiatów panuje pełne zróżnicowanie nastawień, które zostały szerzej opisane w części ogólnej. Od postaw zdecydowanie negatywnych do zdecydowanie pozytywnych. Trudno jest mówić o wyraźnej charakterystyce. Powinno się raczej mówić o różnych typach nastawień, które często współwystępują nawet w ramach jednego urzędu. Poziom ten jednak można oddzielić od poziomu urzędów regionalnych, które są bardziej homogeniczne pod względem postawy wobec konsultacji i dialogu obywatelskiego i trudno w nich znaleźć nastawienia z ze skrajnie negatywnego bieguna.

6.2.2. PODSUMOWANIE

Wielu urzędników podkreślało, że obecnie procedury konsultacyjne są dopiero wprowadzane do standardów funkcjonowania urzędów, a dialog obywatelski jest procesem, w którym zarówno urzędnicy, jak i obywatele znajdują się jeszcze w początkowej fazie. Zwracali uwagę, że obydwie strony potrzebują większych kompetencji, wypracowania efektywnych sposobów komunikacji i wzajemnej akceptacji jako partnerów w procesie. Jedna z naszych rozmówczyń mówiła: „*[Konsultacje] na pewno jest to taki mechanizm, który jest bardzo dobry, bardzo pożyteczny, tylko obydwie strony, uczestnicy, partnerzy muszą być do tego przygotowani mentalnie, myślę, że tu jest dużo do przetłumaczenia, jeśli chodzi o mentalność urzędniczą. Dlatego, że jest tendencja do tego, że się tworzy na własnym biurku jakiś projekt i jakby go zatwierdza. Ale też jest to kwestia zmiany mentalności organizacji pozarządowych*”.

W związku z tym, że ostatnio rozpoczęły się różne działania mające na celu wzmocnienie praktyk konsultacyjnych, ich lepsze „oprzyrządowanie” i opisanie, to sposób wprowadzenia tych standardów może być decydujący dla jakości współpracy obywateli z władzą. Ważny jest obecny moment, w którym obie strony, pozarządowa i samorządowa, testują nowe narzędzia konsultacyjne i starają się wypracować satysfakcjonujące i efektywne procedury. Istnieje obawa, że strony te zrażą się pierwszymi niepowodzeniami i mechanizm konsultacyjny stanie się uciążliwym obowiązkiem, a nie szansą na wypracowanie prawdziwego dialogu i współpracy. *„[A] jest ogromna szansa dla jednych i dla drugich, zarówno na tworzenie dobrych dokumentów, jak i na stworzenie fajnych relacji, o ile ich do tej pory nie było”* – jak mówi jeden z naszych rozmówców. Szczególne znaczenie będzie tu miała grupa osób z ambiwalentnym nastawieniem do konsultacji społecznych.

6.3. WIEDZA I OPINIE POLAKÓW O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH

Istotną częścią badania konsultacji społecznych w Polsce było uzyskanie opinii na ich temat ze strony samych obywateli. Prezentowane wyniki pochodzą z badania „Omnibus”, które zostało zrealizowane na losowej reprezentatywnej ogólnopolskiej próbie N=1005 osób w dniach 16-20 stycznia 2011 roku. W badaniu wykorzystano technikę wywiadu bezpośredniego ze wspomaganiami komputerowym (CAPI). Raport podsumowujący to badanie znajduje się w załączniku nr 5.

Kwestionariusz na potrzeby badania został przygotowany wspólnie przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia oraz SMG/KRC Poland Media S.A. Naszą ambicją przy jego budowaniu było nie tylko ustalenie ważnych z punktu celów badania wskaźników, ale także przetestowanie niektórych jego pytań ze względu na ich użyteczność dla przyszłych badań. W naszym przekonaniu poruszana w badaniu tematyka (szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej) zasługiwałaby w Polsce na oddzielne, regularnie prowadzone, dedykowane badanie. Wyniki tego badania powinny być istotnym źródłem wiedzy na temat percepcji procesów konsultacji społecznych i szerzej – aktywności obywatelskiej w Polsce.

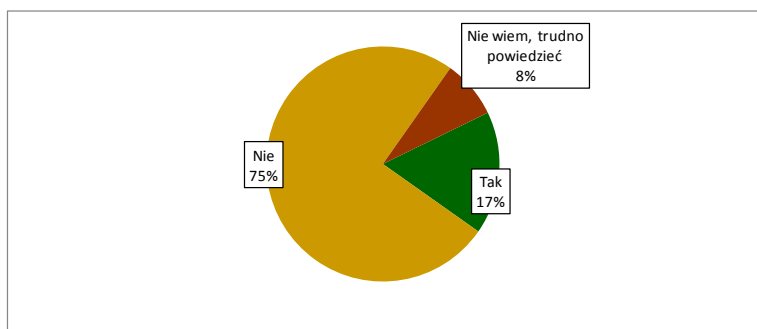
6.3.1. ZNAJOMOŚĆ I ZNACZENIE POJĘCIA „KONSULTACJI SPOŁECZNYCH”

Znajomość pojęcia konsultacji społecznych jest wśród Polaków raczej znikoma – kontakt z określeniem „konsultacje społeczne” deklaruje mniej niż co piąty badany, a wśród nich 10% nie umiało w ogóle wytłumaczyć, na czym ten proces polega. Pozostałe osoby deklarujące znajomość pojęcia zazwyczaj trafnie określają przynajmniej niektóre jego aspekty (zbieranie opinii, rozmowa, przedstawianie problemu, sprawy, dokumentu).

Jedynie 17% badanych przyznało, iż zetknęli się z określeniem „konsultacje społeczne”. Odsetek takich osób wzrasta wraz z poziomem wykształcenia.

Rysunek 1

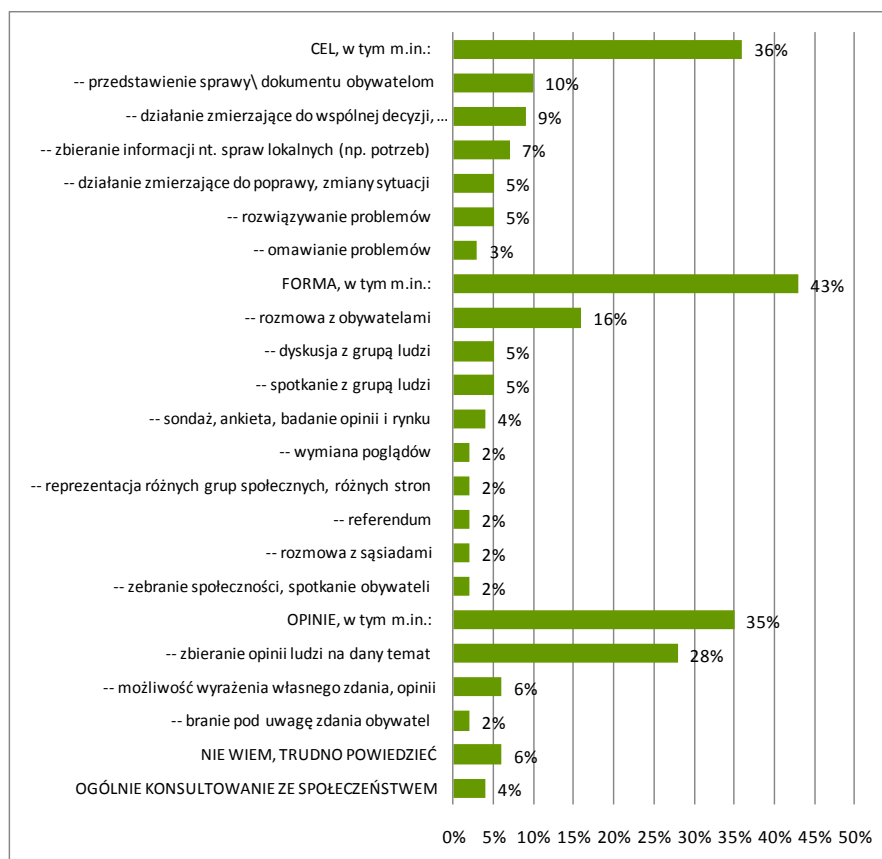
Czy kiedykolwiek zetknął(zetknęła) się Pan(i) z określeniem „konsultacje społeczne”? N=1005



Osoby, które miały kontakt z określeniem „konsultacje społeczne”, w większości trafnie określają przynajmniej niektóre jego aspekty – jedynie 6% spośród nich nie umiało go zdefiniować, zaś 4% udzieliło odpowiedzi zbyt ogólnej, aby ją zakwalifikować (definicji typu *idem per idem*).

Pojęcie konsultacji społecznych najczęściej przywołuje skojarzenia związane z formą konsultowania (43%) – badani stwierdzali, iż konsultacje polegają na rozmowie z obywatelami (16%), dyskusjach czy spotkaniach (5%) albo na sondażach, ankietach (4%). W drugiej kolejności wskazywano na aspekty związane z celem przeprowadzenia konsultacji społecznych (36%) – a zatem przedstawienie obywatelom sprawy czy dokumentu w celach informacyjnych (10%), działania zmierzające do wypracowania wspólnego rozwiązania, decyzji (9%), czy też luźniej związane z konsultacjami rozpoznanie potrzeb (7%). Wg części badanych polegają na zbieraniu opinii na dany temat (28%) lub dają możliwość wyrażenia własnego zdania (6%).

Rysunek 2 Na czym Pana(i) zdaniem polegają konsultacje społeczne? N=166



6.3.2. OPINIE POLAKÓW O SPRAWACH, KTÓRE POWINNY BYĆ KONSULTOWANE

Oczekiwania co do zasięgnięcia opinii obywateli w konkretnych sprawach są wśród badanych raczej niskie – żadna z przedstawionych kwestii nie uzyskała więcej niż 25% wskazań. Najczęściej w kontekście spraw, które powinny być konsultowane, wymieniano kwestie dotyczące dzieci i młodzieży, ochrony zdrowia oraz polityki społecznej, w drugiej kolejności zaś sprawy inwestycji drogowych i bezpieczeństwa.

Zdaniem badanych nie ma spraw czy problemów, które w opinii większości powinny bezwzględnie konsultowane z mieszkańcami. Potrzeba konsultowania po stronie samych obywateli nie jest szczególnie silna. Wielu z nich w ogóle nie jest świadomych ani swoich uprawnień, ani obowiązków administracji w tym zakresie. Szerzej rozumiana kultura konsultacji i dialogu społecznego jest, jak się zdaje, w Polsce słabo rozwinięta.

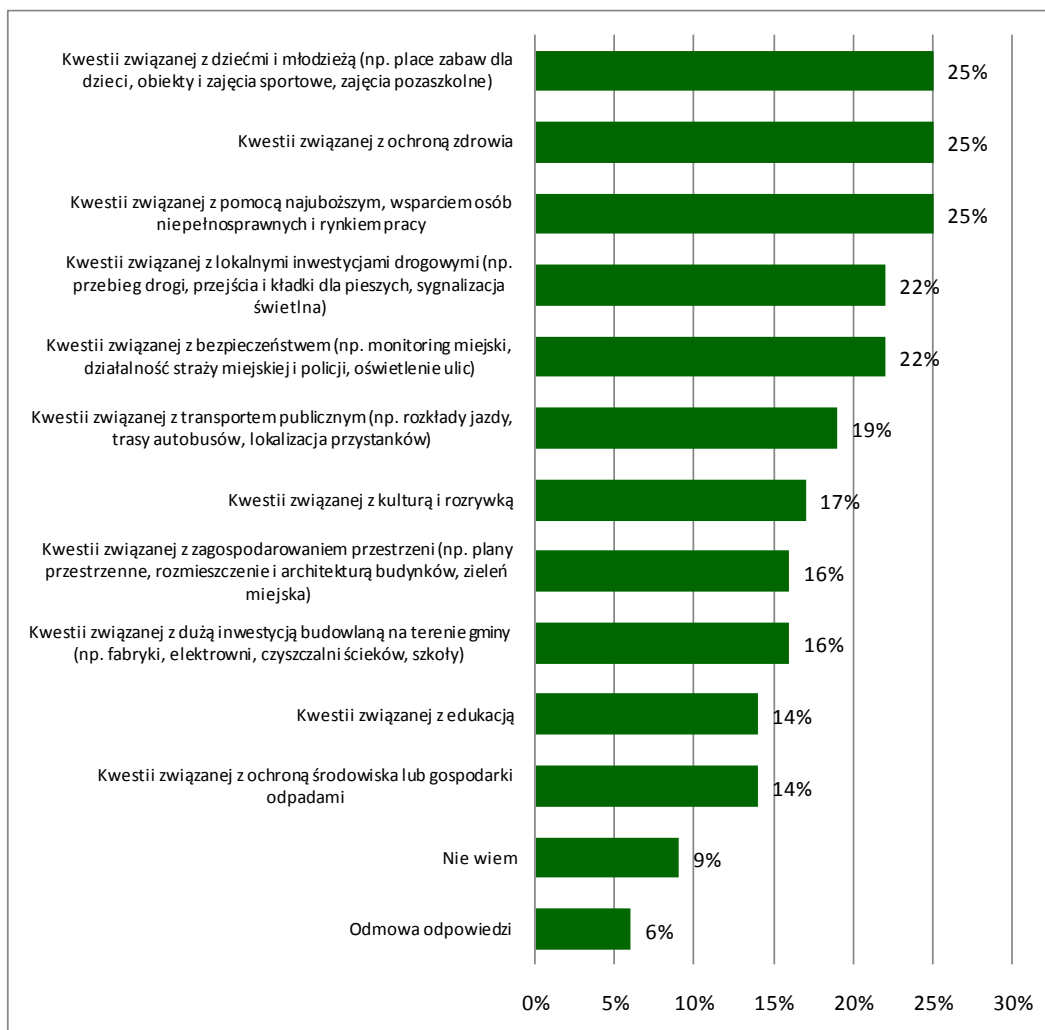
Relatywnie niskie oczekiwania społeczne co do zasięgnięcia opinii obywateli mogą też wynikać z małego zainteresowania sprawami lokalnymi deklarowanego przez badanych – skoro na co dzień nie interesują się oni sprawami gminy czy miasta, nie zdają sobie też sprawy z tego, w jakich kwestiach mogliby się wypowiedzieć. To z kolei może być jednym ze źródeł konfliktów, które powstają przy szczególnie trudnych decyzjach. Poniekąd winą można tu obarczać obie strony – władze, które zakładają brak zainteresowania obywateli i nie starają się konsultować, oraz obywateli, którzy nie interesując się działalnością władz, nie kontrolują w ten sposób ich poczynań i sami sobie odbierają możliwość wpływu na decyzje urzędników. Mamy zatem do czynienia z rodzajem negatywnego sprzężenia zwrotnego, w którym zaniechania każdej ze stron wzmacniają się wzajemnie.

Wśród spraw, które wskazało najwięcej badanych (po 25%), znalazły się *ex aequo* kwestie dotyczące dzieci i młodzieży (plac zabaw, obiekty i zajęcia sportowe itp.) oraz kwestie związane z ochroną zdrowia i z polityką społeczną (pomoc społeczna i rynek pracy). W drugiej kolejności obywatele chcieliby, aby konsultowano z nimi sprawy związane z inwestycjami drogowymi oraz bezpieczeństwem (po 22%). 19% uznało za istotne konsultowanie spraw dotyczących transportu publicznego.

Co ciekawe, mniej niż co piąty badany do spraw, które powinny być konsultowane, zalicza kwestie budzące w lokalnych społecznościach zazwyczaj najwięcej kontrowersji – a więc zagospodarowanie przestrzenne oraz lokalizacje dużych inwestycji (po 16%), czy też kwestie związane z ochroną środowiska i gospodarowania odpadami.

Rysunek 3

Z poniżej wymienionych kwestii prosimy wskazać trzy, które w pierwszej kolejności powinny być przedmiotem konsultacji z mieszkańcami. Czy konsultacje, zasięganie opinii obywateli powinny dotyczyć przede wszystkim... N=1005



6.3.3. BEZPOŚREDNIE DOŚWIADCZENIA ZWIĄZANE Z WYRAŻANIEM OPINII W SPRAWACH PUBLICZNYCH

W ostatnich dwóch latach głos w sprawach związanych z działalnością urzędu gminy/miasta, istotnych dla społeczności lokalnej, zabierało jedynie 7% badanych. Osoby te istotnie różnią się pod względem cech społeczno-demograficznych i opinii od ogółu badanych, co prowadzi do wniosku, że fakt wyrażenia opinii nie był sprawą przypadku, ale miał związek z innymi czynnikami. Wśród ważniejszych wyróżników uczestników konsultacji można wymienić częstsze uczestnictwo w praktykach religijnych, większe zainteresowanie zarówno polityką krajową, jak i sprawami lokalnymi, a także większe zaangażowanie obywatelskie.

Uczestnicy konsultacji najczęściej wyrażali swoją opinię w sprawach związanych z dziećmi i młodzieżą (29%), a także z inwestycjami drogowymi (25%). Zidentyfikowane rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami a doświadczeniami uczestników konsultacji dotyczą przede wszystkim tematów ochrony zdrowia i polityki społecznej, w których bardzo mało osób miało okazję się wypowiedzieć,

choć oczekiwania wobec konsultacji są tutaj bardzo duże. Można powiedzieć, że wyraźnie brakuje czytelnego mechanizmu włączającego mieszkańców w debatę nad powyższymi zagadnieniami. Wskazuje to też pośrednio na to, że tradycyjny sposób przygotowywania np. gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (których stworzenie jest obligatoryjnie dla każdej gminy) rzadko staje się przedmiotem publicznej debaty.

Niepokojące jest, że ponad połowa badanych sama musiała zabiegać o możliwość wyrażenia opinii, pozostali najczęściej uzyskali informację o takiej możliwości bezpośrednio w trakcie kontaktu z urzędnikiem. Najczęściej konsultacje miały formę otwartych spotkań lub opinię przekazano bezpośrednio urzędnikowi w godzinach pracy urzędu.

Motywacja do wyrażenia opinii najczęściej była związana z dużą wagą problemu dla lokalnej społeczności. Warto podkreślić, że choć ostatecznie niewielka liczba osób praktycznie angażuje się w konsultacje, to doświadczenie to oceniają oni na ogół pozytywnie i potwierdzają, że warto było wyrazić w nich swoją opinię.

6.3.4. CHARAKTERYSTYKA OSÓB UCZESTNICZĄCYCH W KONSULTACJACH

Osoby, którym zdarzyło się oficjalnie zabierać głos w sprawach publicznych, w istotny sposób różnią się pod względem cech społeczno-demograficznych oraz pod względem wyrażanych opinii od osób, które nie uczestniczyły w żadnych konsultacjach. Oznacza to, że fakt wyrażenia oficjalnej opinii nie jest sprawą całkowicie przypadkową (np. akurat w gminach/miastach tych osób po prostu w ostatnich dwóch latach przeprowadzono konsultacje), ale o tym, czy dana osoba zabierze głos, decydują inne czynniki. Wśród osób, które zabierały głos w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej, znalazło się nieco więcej mężczyzn niż kobiet. Częściej są to osoby w wieku 25-59 lat niż z najmłodszej lub najstarszej grupy wiekowej. Niemal połowę tej grupy stanowią mieszkańcy wsi, za to prawie nie ma wśród nich mieszkańców największych miast. Zdecydowanie częściej wśród uczestników konsultacji spotykamy też osoby z wykształceniem powyżej podstawowego, a także osoby posiadające stałą pracę. Skłonność do oficjalnego wyrażania opinii ma też bardzo silny związek z posiadaniem dzieci. Skłonność do zabierania głosu w sprawach istotnych dla lokalnej społeczności jest również pozytywnie skorelowana z częstością praktyk religijnych.

Dość naturalne jest to, że uczestnicy konsultacji to grupa, która jest też w dużo większym stopniu niż ogół badanych zainteresowana zarówno polityką krajową, jak i sprawami miasta czy gminy. Co więcej, osoby te skłonne są w większym stopniu do zaangażowania obywatelskiego czy nieodpłatnej pomocy osobom spoza rodziny – zdecydowanie częściej podejmują tego typu aktywność, ponadto zdarza im się podejmować więcej niż jedno działanie. Powyżej opisane związki świadczą o tym, że uczestnictwo w konsultacjach społecznych jest najprawdopodobniej przejawem pewnej ogólnej postawy, która sprawia, że dana osoba chętnie angażuje się w sprawy publiczne, jest bardziej skłonna do pomocy i współpracy z innymi obywatelami, przejawia większą aktywność i większe zainteresowanie tym, co dzieje się w jej okolicy.

6.4. REKOMENDACJE

Główne rekomendacje związane ze świadomością, czym są konsultacje społeczne, jakie przynoszą korzyści i jak je przeprowadzać, a także z nastawieniem do nich, dotyczą **promocji i popularyzacji tego typu działań**. Można uszeregować zgodnie z klasyczną definicją Ajzena i Fishbeina (1975).

A. poznawcze:

- Powinny być podejmowane **działania nakierowane na promowanie wiedzy o konsultacjach społecznych** (korzyści, cel, wiedza organizacyjna, wiedza administracyjno-prawna) poprzez publikacje, konferencje, szkolenia.
- **Szkolenia** powinny być prowadzone **dla urzędników wszystkich szczebli administracji publicznej**, a ich uczestnikami powinny być **osoby operacyjnie zajmujące się organizacją procesu, ale także ich przełożeni**. Dzięki temu zwiększa się szansa na wdrożenie wiedzy o konsultacjach w codzienne funkcjonowanie urzędu.

B. behawioralne:

- Zainicjowanie programu zachęcającego urzędników administracji różnego szczebla do konsultowania decyzji urzędowych – nie tylko tych, których konsultacje są obowiązkowe, poprzez pokazywanie korzyści płynących z takich działań. Celem tych działań byłoby nabranie praktyki w organizowaniu konsultacji i wyrobieniu nawyku pytania obywateli o zdanie. Program taki mógłby przyjąć wiele form: konferencje, spotkania organizowane przez administrację centralną, wojewódzką (lub inne ciało o wysokiej randze), ale także bezpośrednie akcje animacyjne w samych urzędach).
- Wskazane jest także przeprowadzenie podobnego projektu skierowanego do obywateli, aby inicjowali konsultacje społeczne w swoich urzędach.

C. afektywne:

- Warto rozważyć wprowadzenie **systemów motywacji urzędników**, np. **nagrody** dla najlepiej konsultujących urzędów, najlepszego koordynatora konsultacji społecznych etc.
- Opracowanie wyraźnych wytycznych formalno-prawnych, które zobowiązywałyby urzędników do spełniania minimalnych standardów konsultacyjnych.
- Przeprowadzanie **wizyt studyjnych** urzędników w miejscach, gdzie konsultacje społeczne są realizowane wzorcowo, aby „zarazili się” ideą współpracy z obywatelami przy wykorzystaniu kreatywnych i dających poczucie satysfakcji metod.
- **Wsparcie wzorcowych konsultacji społecznych** na lokalnym poziomie, a następnie promocja tych działań przy wykorzystaniu najskuteczniejszych metod.
- **Prowadzenie wzorcowych konsultacji społecznych na szczeblu centralnym**, aby pokazać ich rangę i możliwość wpływu na kluczowe dla państwa kwestie (np. konsultacje społeczne dotyczące reformy emerytalnej).

W efekcie chodzi o wytworzenie „mody” wśród urzędników na współpracę z obywatelami i „mody” wśród obywateli na zaangażowanie w sprawy publiczne (ukształtowanie pozytywnego społecznego wzorca „zaangażowanego urzędnika” i „obywatela dbającego o sprawy publiczne”).

Oprócz wymienionych tu typów rekomendacji warto zwrócić również uwagę na działania nakierowane na zmianę organizacyjną instytucji i uwarunkowania formalno-prawne. Zagadnienia te jednak zostaną szerzej opisane w rozdziale 8.

7. POWODY PRZEPROWADZANIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I UCZESTNICTWA W NICH

Jak pokazaliśmy w poprzednim rozdziale, tzw. miękkie czynniki, takie jak rozumienie, czym są konsultacje społeczne, czy nastawienie do ich realizacji, mają niejednokrotnie znaczący wpływ na jakość przeprowadzanych procesów. W tym rozdziale opisywać będziemy kolejny czynnik – motywacje do prowadzenia konsultacji i uczestnictwa w nich. To, w jaki sposób wypełniane są wymogi formalno-prawne, zależy w dużym stopniu od tego, czy uczestnicy konsultacji uważają, że cokolwiek „dodają one” do urzędowych procesów decyzyjnych, czy cenią dialog administracji publicznej z obywatelami – zarówno w wymiarze merytorycznym, jak i politycznym, czy sądzą, że to narzędzie jest sprawnym sposobem rozwiązywania problemów publicznych etc. Następnym krokiem w analizie powodów do organizowania konsultacji i uczestnictwa w nich jest zrozumienie, dlaczego poszczególne podmioty nie angażują się w tego typu procesy. Wskazanie ich pozwoli bardziej precyzyjnie zaadresować działania mające na celu poprawienie jakości funkcjonowania mechanizmów konsultacyjnych.

Przeprowadzone w pierwszej fazie badania rozmowy z urzędnikami i uczestnikami pozwoliły na wygenerowanie zestawu powodów do uczestnictwa (oraz braku uczestnictwa) w konsultacjach społecznych i ich prowadzenia i (nieprowadzenia). Następnie zestaw tych motywacji – pozytywnych i negatywnych – uporządkowaliśmy w formie pytań kwestionariuszowych. Dzięki przeprowadzeniu badań ilościowych możemy określić, które z nich są bardziej, a które mniej powszechne.

W tym rozdziale opisane zostaną najważniejsze wyniki pochodzące z różnych komponentów procesu badawczego, szczegółowe dane przedstawione zaś są w raportach załączonych do tego opracowania – podsumowujących każdy z etapów i każdą z metod badania.

7.2. PERSPEKTYWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

7.2.1. POWODY PROWADZENIA BĄDŹ ZANIECHANIA KONSULTOWANIA

O wymienione powyżej zagadnienia pytaliśmy w dwóch badaniach kwestionariuszowych, które przeprowadziliśmy wśród urzędników gminnych i powiatowych. Pierwsze z nich zrealizowane było na próbie urzędników posiadających szersze spojrzenie na konsultacje społeczne w danym urzędzie (zazwyczaj urzędnicy średniego i wyższego szczebla w danej jednostce) oraz na próbie urzędników zajmujących się operacyjnie przeprowadzeniem konsultacji społecznych konkretnego dokumentu (co najmniej jednego z objętych tym badaniem). Dokładny rozkład liczebności znajduje się w tabeli poniżej.

Tabela 10 Liczba wywiadów na poszczególnych szczeblach administracyjnych

Typ podmiotu	Liczba wywiadów dotyczących urzędów (tzw. „master”)	Liczba wywiadów dotyczących procesów konsultacji dokumentów (tzw. „procesowych”)	Ogółem wywiadów
Starostwo powiatowe (powiat ziemski)	251	340	591
Urząd miasta na prawach powiatu (powiat grodzki)	51	124	175
Urząd gminy	213	250	463
Ogółem	515	714	1229

Zarówno urzędnikom z szerokim oglądem procesów konsultacyjnych, jak i urzędnikom operacyjnie zajmującym się konsultacjami zadaliśmy pytanie o powody konsultowania. Pierwsza grupa respondentów musiała ustosunkować się do wypisanych kryteriów na skali częstości występowania danego powodu w różnych procesach, respondenci z drugiej natomiast musieli ocenić, jak ważny był dany powód w konkretnym procesie konsultacyjnym przez nich koordynowanym. Odpowiedzi obu grup przedstawione są w tabeli 6. Można powiedzieć, że zasadnicze tendencje w ocenach poszczególnych powodów są podobne, dlatego wyniki można opisywać łącznie. W miejscach, gdzie się nie pokrywają, zostanie to zaznaczone.

Zdecydowanie najsilniejszym powodem do prowadzenia konsultacji przez urzędników powiatowych i gminnych jest po prostu konieczność wypełnienia obowiązku konsultowania poszczególnych typów dokumentów. Dla prawie 70% badanych urzędników wyższego szczebla i dla 94% urzędników operacyjnych jest to zawsze lub często powód przeprowadzenia konsultacji. Kolejnymi najczęściej wskazywanymi powodami są: uzyskanie akceptacji dla proponowanych rozwiązań (56% odpowiedzi zawsze i często, 92% odpowiedzi ważne i raczej ważne) oraz poinformowanie opinii publicznej o działaniach urzędu (57% odpowiedzi zawsze i często wśród urzędników na wyższych szczeblach i 89% odpowiedzi raczej ważne, bardzo ważne urzędników operacyjnych).

Tak wysokie miejsce tych powodów w rankingu odpowiedzi w dużym stopniu pokrywa się z wnioskami wynikającymi z innych części badania. Wielokrotnie w rozmowach z urzędnikami i uczestnikami spotkaliśmy się z opinią, że urzędnicy realizują konsultacje społeczne głównie dlatego, że są do tego zmuszeni obowiązkiem ustawowym. Często przedstawiają oni do konsultacji przygotowane już wewnątrz urzędu bądź przez ekspertów dokumenty i ograniczają swoje działania do poinformowania uczestników o planowanym uchwaleniu i wprowadzeniu go w życie, często bez wyraźnej chęci zasięgnięcia opinii obywateli. Wielu urzędników do pewnego stopnia obawia się uspołeczniania procesu podejmowania decyzji i wychodzenia poza mury instytucji.

Tabela 11

Powody prowadzenia konsultacji społecznych

	Urzędnicy z szerszym oglądem konsultacji społecznych						Urzędnicy operacyjni				
	Nigdy	Rzadko (mniej więcej w jednej czwartej przypadków)	W poł. przypadków	Często (mniej więcej w trzech czwartych przypadków)	Zawsze	Nie wiem, trudno powiedzieć	Zupeł. nieważne	Raczej nieważne	Raczej ważne	Bardzo ważne	nie wiem/trudno powiedzieć
Poinformowanie opinii publicznej o działaniach urzędu	15%	5%	14%	20%	37%	9%	2%	5%	42%	47%	4%
Uzyskanie akceptacji dla proponowanych rozwiązań	9%	6%	20%	21%	35%	8%	2%	2%	39%	53%	4%
Wypracowanie rozwiązania broniącego się przed krytyką	40%	6%	12%	10%	16%	16%	9%	11%	40%	31%	9%
Chęć uniknięcia lub rozwiązania konfliktu	26%	12%	15%	15%	21%	10%	7%	8%	39%	38%	8%
Diagnoza potrzeb i oczekiwań obywateli	17%	10%	17%	17%	29%	11%	2%	3%	41%	51%	3%
Rozłożenie odpowiedzialności za decyzję pomiędzy uczestnikami	40%	9%	13%	10%	14%	14%	12%	15%	38%	25%	10%
Podniesienie jakości dokumentu	16%	8%	14%	18%	35%	9%	2%	44%	44%	46%	4%
Chęć zaangażowania obywateli w decyzje podejmowane przez urząd	19%	11%	17%	17%	26%	10%	4%	6%	46%	40%	5%
Konieczność spełnienia wymogów formalno-prawnych	9%	4%	10%	12%	57%	7%	1%	3%	21%	73%	2%
inne – jakie?.....	84%	1%	1%	1%	1%	12%	2%	5%	35%	36%	6%

W zestawie najczęściej wybieranych powodów do konsultowania w grupie urzędników operacyjnych znajdują się jeszcze: diagnoza potrzeb i oczekiwań obywateli (92% wskazań ważne i raczej ważne), podniesienie jakości dokumentu (89%) oraz chęć zaangażowania obywateli w decyzje podejmowane przez urząd (86%). Motywacje te znajdują się dalej na liście wskazywanych powodów wśród urzędników na wyższych stanowiskach (co zostanie omówione poniżej). Można to interpretować w ten sposób, że urzędnicy, którzy faktycznie mają do czynienia z mechanizmem zbierania opinii i ich wpływem na ostateczną jakość dokumentu, doceniają bardziej wkład uczestników niż urzędnicy oddaleni od tego procesu. Zazwyczaj jednak o inicjacji konsultacji decydują urzędnicy wyższego szczebla. Zatem osoby, które nie cenią wkładu obywateli w jakość dokumentu i mają mniejszą chęć zaspokajania potrzeb społecznych, są mniej skłonne do podejmowania decyzji o prowadzeniu konsultacji społecznych.

Podniesienie jakości dokumentu jest dopiero następnym powodem do konsultowania wśród urzędników na wyższych stanowiskach, o którym badani urzędnicy powiedzieli, że towarzyszy każdym lub większości konsultacji (53%). Blisko połowa urzędników z tej grupy odpowiedziała, że nigdy lub rzadko rozłożenie odpowiedzialności za podejmowaną decyzję pomiędzy wszystkimi uczestnikami konsultacji było powodem do realizowania konsultacji. Ten czynnik nie był istotny także dla urzędników operacyjnych. Z kolei diagnoza potrzeb i oczekiwań obywateli (45%) oraz chęć zaangażowania obywateli w decyzje podejmowane przez urząd (43%) pojawiają się w następnej kolejności na liście często lub zawsze pojawiających się powodów konsultowania wśród urzędników na wyższych stanowiskach.

Tabela 12

Powody prowadzenia konsultacji społecznych w oczach urzędników z szerokim oglądem procesów konsultacyjnych w urzędzie i w oczach urzędników operacyjnie zajmujących się konsultacjami

	Urzędnicy z szerszym oglądem konsultacji społecznych						Urzędnicy operacyjni				
	Nigdy	Rzadko (mniej więcej w jednej czwartej przypadków)	W poł. przypadków	Często (mniej więcej w trzech czwartych przypadków)	Zawsze	Nie wiem, trudno powiedzieć	Zupeł. nieważne	Raczej nieważne	Raczej ważne	Bardzo ważne	nie wiem/trudno powiedzieć
Poinformowanie opinii publicznej o działaniach urzędu	15%	5%	14%	20%	37%	9%	2%	5%	42%	47%	4%
Uzyskanie akceptacji dla proponowanych rozwiązań	9%	6%	20%	21%	35%	8%	2%	2%	39%	53%	4%
Wypracowanie rozwiązania broniącego się przed krytyką	40%	6%	12%	10%	16%	16%	9%	11%	40%	31%	9%
Chęć uniknięcia lub rozwiązania konfliktu	26%	12%	15%	15%	21%	10%	7%	8%	39%	38%	8%
Diagnoza potrzeb i oczekiwań obywateli	17%	10%	17%	17%	29%	11%	2%	3%	41%	51%	3%
Rozłożenie odpowiedzialności za decyzję pomiędzy uczestnikami	40%	9%	13%	10%	14%	14%	12%	15%	38%	25%	10%
Podniesienie jakości dokumentu	16%	8%	14%	18%	35%	9%	2%	44%	44%	46%	4%
Chęć zaangażowania obywateli w decyzje podejmowane przez urząd	19%	11%	17%	17%	26%	10%	4%	6%	46%	40%	5%
Konieczność spełnienia wymogów formalno-prawnych	9%	4%	10%	12%	57%	7%	1%	3%	21%	73%	2%
inne – jakie?.....	84%	1%	1%	1%	1%	12%	2%	5%	35%	36%	6%

Można powiedzieć zatem, że powody do prowadzenia konsultacji społecznych, które mają na celu współdecydowanie w sprawach publicznych – opisywane w różnych wymiarach – oraz podnoszenie jakości przyjmowanych rozwiązań poprzez dialog z obywatelami zajmują ostatnie miejsca w rankingu urzędników z szerszym oglądem procesów konsultacyjnych. Udział odpowiedzi, że są to częste lub stałe powody konsultowania, oscyluje w okolicach połowy zaznaczanych opcji. Wniosek ten jest silniejszy, jeśli podkreśli się dystans w udziale tych odpowiedzi do najczęściej wymienianego powodu konsultowania (ok. 20%). Bardziej „prospołeczna” i inkluzywna wydaje się być grupa urzędników operacyjnych, dla których włączanie obywateli jest ważne zarówno w wymiarze podnoszenia jakości dokumentu, jak i w wymiarze chęci włączenia ich w proces współdecydowania.

Na poziomie urzędów marszałkowskich, które objęte były badaniem jakościowym w postaci pogłębionych wywiadów indywidualnych, nasi badacze dostrzegli jednak większą świadomość potrzeby dialogu obywatelskiego wśród urzędników. Katalog wymienianych powodów prowadzenia konsultacji społecznych był stosunkowo szeroki i wykraczał daleko poza motywacje związane z podstawowym obowiązkiem konsultowania. Świadczyć może o tym chociażby następująca wypowiedź: *„Konsultacje nie są tylko pewną narzuconą nam ustawowo formą, ale też musimy liczyć się z tym zdaniem i korzystać z tego, co społeczeństwo ma nam do zaproponowania”*. Wśród tych motywacji pojawiają się:

- budowa szerszego porozumienia i dialogu obywatelskiego między instytucjami publicznymi i obywatelami;
- konsultacje społeczne traktowane są jako niezbędny element pracy urzędu, który pozwala właściwie definiować i spełniać potrzeby społeczne;
- podniesienie jakości dokumentów lub wypracowywanych rozwiązań;
- konfrontacja działań i dokumentów urzędowych z opiniami obywateli;
- zmniejszenie prawdopodobieństwa popełnienia błędów w podejmowanych decyzjach;
- legitymizacja decyzji podejmowanych przez urząd;
- wczesna diagnoza pól konfliktu i możliwie łagodne przeprowadzenie procesów budzących kontrowersje.

Przytoczone motywacje wskazują na głębsze rozumienie funkcjonowania instytucji demokratycznych, których zadaniem jest nie tylko reprezentowanie obywateli, ale także włączanie ich w podejmowanie kluczowych decyzji. Dialog obywatelski postrzegany jest niejednokrotnie jako jeden z podstawowych obowiązków urzędów marszałkowskich, cel polityczny – jakim jest decydowanie społeczności o kierunkach rozwoju (czy działania) w poszczególnych dziedzinach (zasada samorządności). Można dostrzec, że doceniany jest merytoryczny wkład obywateli w podejmowanie decyzji. Obywatele traktowani są zatem jako źródło eksperckiej wiedzy i postrzegani jako partnerzy w podnoszeniu jakości działań urzędu. Wymieniono ponadto motywacje związane z dbaniem o relacje między urzędami a obywatelami, co świadczyć może o tym, że stopniowo wartością staje się po prostu dobra współpraca, poczucie sprawiedliwego traktowania, wypełniania obietnic, trzymania się reguł.

Należy podkreślić, że wymieniane przez naszych rozmówców motywacje wskazują na deklarowane nastawienie wobec konsultowania. W tym wymiarze większość urzędników budowała pozytywny wizerunek swoich urzędów – jako otwartych, nastawionych na współpracę i zaspokajanie potrzeb społecznych instytucji. Pomiędzy urzędami marszałkowskimi nie było znaczących różnic w sposobie odpowiadania na pytania o motywacje do prowadzenia konsultacji. Wyraźne różnice między nimi natomiast rysowały się na poziomie realizacji tych procesów, co weryfikowało deklaracje i stanowiło wskaźnik determinacji w realizacji tych postaw. Piszemy o tym w kolejnych rozdziałach.

W obecnej sytuacji, kiedy w Polsce konsultacje społeczne dopiero przebijają się do praktyki funkcjonowania urzędów, ważne jest, by odpowiedzieć sobie na pytanie: dlaczego konsultacje

społeczne nie są prowadzone? Zadaliśmy to pytanie w ramach badania kwestionariuszowego urzędnikom powiatowym i gminnym.

Najczęściej wskazywanym przez urzędników powodem niekonsultowania (ale nie można mówić o wyraźnej dominacji tej odpowiedzi nad innymi) jest brak zainteresowania i zaangażowania ze strony potencjalnych uczestników (38% przebadanych raczej zgadza się w tym powodem). Ten wysoki wynik potwierdzony był wielokrotnie w bezpośrednich rozmowach z urzędnikami wszystkich szczebli, a także jest zgodny z wnioskami ogólnopolskiego badania Omnibus, realizowanego w ramach tego projektu, potwierdzającymi niski poziom aktywności obywatelskiej Polaków (patrz załącznik 5).

Powodem niekonsultowania jest także brak obowiązku ustawowego (42% odpowiedzi zgadzam się i raczej się zgadzam) – co wzmacnia wysunięty już wniosek, że konsultacje społeczne wykonywane są głównie w sytuacji obowiązku ustawowego. Ponadto częściej niż inne zaznaczanym powodem niekonsultowania jest niechęć do organizowania pozornych konsultacji w sytuacji, gdy sprawy są już przesądzone (41%) i nadmierne wydłużanie procesu decyzyjnego (42%). Dość często wybierana była także odpowiedź: brak zwyczaju i kultury dyskusji z obywatelami (35%).

W wielu przypadkach natomiast nie jest przeszkodą w konsultowaniu brak środków finansowych (53% odpowiedzi nie zgadzam się i raczej się nie zgadzam), komplikacje w funkcjonowaniu urzędu, jakie niosą konsultacje, a nawet brak potrzeby współpracy urzędu z obywatelami (51% jw.). Powodem niekonsultowania nie wydają się też – w oczach badanych – czynniki związane z kadrą urzędniczą: zarówno jeśli chodzi o ich liczbę, jak i kompetencje oraz umiejętności. Nie wydaje się być przeszkodą także brak czasu.

Przy opisanym rozkładzie odpowiedzi urzędników dość trudno o wskazanie najważniejszych powodów niekonsultowania. Może to być związane także z faktem stosunkowo niskiego poziomu „przemyslenia” zagadnienia konsultacji społecznych, co nie pozwala na trafniejszą autodiagnozę.

Tabela 13

Powody niekonsultowania w oczach urzędników gminnych i powiatowych posiadających szeroki ogład procesów konsultacyjnych w urzędzie

	Zdecydowanie się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Raczej się zgadzam	Zdecydowanie się zgadzam
Brak zainteresowania i zaangażowania ze strony potencjalnych uczestników konsultacji	10%	21%	16%	38%	9%
Brak obowiązku ustawowego lub umocowania konsultacji w przepisach prawa	17%	22%	13%	33%	9%
Nadmierne wydłużanie procesu decyzyjnego	13%	21%	18%	34%	7%
Niechęć do organizowania pozornych konsultacji w sytuacji, gdy sprawy są już przesądzone (np. poprzez decyzje urzędników lub polityków)	12%	23%	17%	34%	7%
Obawa przed roszczeniowością ze strony organizacji pozarządowych	14%	28%	14%	30%	8%
Brak wyspecjalizowanej jednostki lub stanowiska ds. konsultacji społecznych	20%	24%	15%	28%	8%
Brak zwyczaju/kultury dyskusji z obywatelami/ organizacjami pozarządowymi	17%	26%	16%	30%	5%

	Zdecydowanie się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam	Raczej się zgadzam	Zdecydowanie się zgadzam
Brak odpowiednich regulacji wewnętrznych w urzędzie	20%	27%	14%	29%	4%
Brak wiary w sens przeprowadzania konsultacji	16%	25%	21%	28%	4%
Brak pracowników, którzy mogliby się tym zająć	22%	27%	14%	26%	5%
Brak kompetencji potencjalnych uczestników – przekonanie, że ich udział nie wnosi do sprawy nic nowego	16%	28%	17%	27%	4%
Obawa przed wywołaniem konfliktu z mieszkańcami	17%	30%	17%	26%	5%
Brak wystarczającej ilości czasu	20%	28%	17%	25%	5%
Wcześniejsze zdecydowanie negatywne doświadczenia związane z prowadzeniem konsultacji	14%	30%	19%	24%	5%
Brak wystarczających środków finansowych, jakimi dysponuje urząd	22%	31%	13%	18%	10%
Brak wiedzy i umiejętności prowadzenia konsultacji społecznych	17%	31%	18%	24%	4%
Brak przygotowania, wiedzy merytorycznej pracowników urzędu	23%	26%	19%	22%	5%
Komplikowanie pracy urzędu	22%	30%	16%	21%	5%
Brak potrzeby – urząd jest świadom opinii i preferencji obywateli i organizacji pozarządowych	19%	32%	17%	20%	5%
Brak wiarygodnych partnerów do konsultacji	18%	30%	19%	21%	4%

7.2.2. POWODY UCZESTNICTWA W KONSULTACJACH

Wziąwszy pod uwagę, że najczęstszym z deklarowanych powodów zaniechania konsultacji jest przypuszczenie, iż nie wzbudzą one zainteresowanie po stronie tych, dla których są organizowane, szczególnego znaczenia nabiera sposób postrzegania organizacji przez przedstawicieli administracji.

W kwestionariuszu przedstawiliśmy listę potencjalnych powodów, z których można było wskazać dowolną liczbę tych, które zdaniem respondentów adekwatnie opisują funkcjonowanie organizacji pozarządowych. Pytanie to zadaliśmy zarówno urzędnikom wyższego szczebla, którzy mają szerszy ogłód procesów przeprowadzanych w urzędzie, jak i urzędnikom, którzy operacyjnie zajmują się przeprowadzaniem konsultacji społecznych. Obie grupy urzędników mają podobną wizję motywacji organizacji pozarządowych do uczestnictwa w konsultacjach społecznych, jak można wnioskować po zbliżonym rozkładzie ich odpowiedzi.

W oczach urzędników powody uczestnictwa, które wyraźnie dominują, to chęć wpływu na podejmowane przez urząd decyzje oraz chęć przedstawienia swojego stanowiska w danej sprawie. Niewiele mniej urzędników uważa, że organizacje pozarządowe bronią interesów grupy społecznej, którą reprezentują. Dopiero na czwartym miejscu znalazła się odpowiedź: troska o ogólny interes

społeczny. Czynniki dotyczące partykularnego interesu są zatem wskazywane częściej niż powody związane z dbaniem o interes ogólny.

Ponadto dość rzadko wybierano opcję chęci pomocy urzędowi w rozwiązaniu problemu, który wchodził w zakres kompetencji danych organizacji, co może świadczyć o nie najwyższej ocenie ich działania na poziomie merytorycznym. Najmniej natomiast urzędników przypisuje organizacjom pozarządowym negatywne powody uczestnictwa w konsultacjach, czyli chęć zademonstrowania swojej generalnej niechęci do działań urzędu, czy chęć zablokowania konkretnych przedsięwzięć proponowanych przez urząd, uznanych przez daną organizację za szkodliwe.

Tabela 14

Powody uczestnictwa organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych w oczach urzędników gminnych i powiatowych

	Urzędnicy wyższego szczebla	Urzędnicy operacyjni
Chęć przedstawienia swojego stanowiska w danej sprawie	63%	64%
Chęć wpływu na podejmowane przez urząd decyzje	65%	56%
Obrona interesów grupy społecznej reprezentowanej przez daną organizację	56%	53%
Troska o ogólny interes społeczny	43%	48%
Chęć pomocy urzędowi w rozwiązaniu problemu, który wchodził w zakres kompetencji danej organizacji	27%	30%
Chęć uczestnictwa wynikająca z powiązania danej organizacji z opcją polityczną	11%	8%
Chęć zablokowania konkretnych przedsięwzięć proponowanych przez urząd, uznanych przez daną organizację za szkodliwe	15%	8%
Chęć zademonstrowania swojej generalnej niechęci do działań urzędu	10%	6%
<i>Nie wiem/trudno powiedzieć</i>	8%	5%

Najczęściej wymienianymi odpowiedziami na pytanie o to, dlaczego organizacje pozarządowe nie uczestniczą w konsultacjach społecznych, były: organizacje nie są zainteresowane udziałem w konsultacjach społecznych oraz nie działają w obszarze, którego dotyczą prowadzone konsultacje społeczne. Oba te powody były wymieniane przez prawie połowę przebadanych urzędników gminnych i powiatowych. Jest to wynik bardzo podobny do wyników z poprzednich pytań, w których urzędnicy podkreślali niskie zaangażowanie potencjalnych uczestników konsultacji w dialog o sprawach publicznych. Podobnie wypowiadali się nasi rozmówcy w badaniach jakościowych. W małych miejscowościach często powodem niskiego poziomu uczestnictwa organizacji jest ich niewielka liczba, ponadto są to głównie np. kluby sportowe, ochotnicze straże pożarne lub inne, których profil nie jest nakierowany na działania publiczne. Duża część zarejestrowanych organizacji pozarządowych w danej gminie czy powiecie nie jest również aktywna – nie prowadzą one żadnych działań, nie dysponują żadnym lub nawet niewielkim budżetem.

Dość wielu urzędników wskazało w kwestionariuszu, że organizacjom pozarządowym brakuje osób, które mogłyby w sposób rzeczowy sformułować uwagi, co pośrednio oznacza niską ocenę poziomu ich merytorycznego przygotowania. Taki powód był wymieniany często również podczas naszych rozmów z urzędnikami. Duża część uwag pojawiających się w ramach konsultacji społecznych uznawana jest za nietrafne lub posiadające marginalne znaczenie. Ponadto w stosunku do organizacji pojawiały się zarzuty, że zamiast merytoryczne – mają podejście zbyt emocjonalne, a dyskusje z nimi nie polegają na wymianie argumentów, ale na ogólnych atakach na działania urzędu czy konkretnych osób.

Najrzadziej z kolei zaznaczane były odpowiedzi: organizacje pozarządowe obawiają się, że zabieranie głosu może pogorszyć ich relacje z urzędem, oraz nie dociera do nich informacja o tym, że prowadzone są konsultacje. Ostatnie dwa czynniki niosą ze sobą jednocześnie ocenę działań urzędu (w kwestii informowania i stwarzania barier w komunikacji z organizacjami pozarządowymi). Można zatem wnioskować, że przytłaczająca większość urzędników gminnych i powiatowych ocenia się pozytywnie pod tym względem. Warto jednak podkreślić wagę tych powodów. Wejście w konflikt z urzędem (lub pogorszenie jakości kontaktów) może skutkować odrzuceniem wniosku o dotację lub niezaproszeniem do kolejnych konsultacji społecznych. Jednym z ważniejszych powodów doboru uczestników do konsultacji społecznych są właśnie dobre relacje z urzędem, jak odpowiadali urzędnicy w innym miejscu (szczegóły w podrozdziale 10.2). Badania jakościowe dostarczają też argumentów za tym, że akcje informacyjne o konsultacjach społecznych często są niskiej jakości i nie docierają do wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ten powód wydaje się być zatem niedoceniony przez urzędników.

Tabela 15

Powody nieuczestniczenia organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych w oczach urzędników z szerszym spojrzeniem na konsultacje społeczne

Nie są zainteresowane udziałem w konsultacjach społecznych	48%
Nie działają w obszarze, którego dotyczą prowadzone konsultacje społeczne	47%
Nie mają osób, które mogłyby w sposób rzeczowy sformułować uwagi	40%
Nie są przekonane, że ich uwagi zostaną wzięte pod uwagę	30%
Nie mają wystarczająco dużo czasu na przygotowanie uwag	29%
Nie dociera do nich informacja o tym, że prowadzone są konsultacje	12%
<i>Nie wiem/trudno powiedzieć</i>	11%
Obawiają się, że zabieranie głosu może pogorszyć ich relacje z urzędem	10%
Inne, jakie?.....	3%

7.3. PERSPEKTYWA UCZESTNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Zajmijmy się teraz interesariuszami konsultacji społecznych. W tym podrozdziale opisane zostaną powody, dla których obywatele decydują się brać udział w procesach konsultacyjnych. Opisane zostaną najważniejsze wnioski z badania jakościowego oraz badania Omnibus, które dotyczą tego zagadnienia.

Badania jakościowe pokazały bardzo spójny obraz powodów uczestniczenia w konsultacjach społecznych – był on podobny na każdym szczeblu, od centralnego aż po gminny. Jedyne, co różniło wypowiedzi, to sposób ich wyrażania – bardziej złożony i abstrakcyjny na poziomie centralnym i

wyższych poziomach samorządowych, bardziej bezpośredni na najniższych poziomach samorządowych.

Najczęściej notowanym przez naszych badaczy powodem była chęć współdecydowania w konsultowanej kwestii. Czasem związane było to z żywymi interesami uczestników, np. w przypadku studiów i planów zagospodarowania przestrzeni, a czasami z chęcią dbania o sprawy publiczne. Nasi rozmówcy podkreślali, że chcą korzystać z możliwości wpływania na podejmowane decyzje (różnej skali), co wynika z zasad funkcjonowania systemu demokratycznego. Wydaje się, że powód ten miał niezwykle dużą wartość, szczególnie dla osób, które pamiętają sposób funkcjonowania poprzedniego ustroju.

Ważne było nie tylko to, że można wyrazić swoje zdanie, ale również to, że ma się coś konkretnego do zaproponowania. Wielokrotnie nasi rozmówcy podkreślali, że mają ciekawy pomysł na jakieś rozwiązanie, które może usprawnić funkcjonowanie urzędu, społeczności lokalnej czy całego kraju (w przypadku konsultacji projektów ustaw). Czasem istotne było dostarczenie informacji o jakimś kontekście, czynnikach, których nie dostrzegli pomysłodawcy dokumentu. Niejednokrotnie dotyczyło to wprost potrzeb lub oczekiwań podmiotów zgłaszających uwagi, zabierających głos w dyskusji. W każdym z tych powodów jednak chodziło o istotny merytoryczny wkład do konsultacji społecznych i podniesienie jakości dokumentu lub proponowanego rozwiązania.

Kolejną liczącą się motywacją była możliwość wpływu na podejmowaną decyzję. Konsultacje społeczne dawały możliwość takim osobom zmieniania rzeczywistości. Uczestnicy mogli wypowiadać swoje poglądy, stanowiska, rozwiązania, które były następnie przyjmowane przez urząd, a ponadto spotykały się z uznaniem innych ludzi. Nawet jeśli takie osoby napotykały opór lub wchodziły w konflikt z urzędem lub innymi uczestnikami, ważna była możliwość wprowadzenia swojego rozwiązania w życie. Podobny powód do uczestnictwa w konsultacjach społecznych mieli przedstawiciele różnych grup interesu, np. partie polityczne, organizacje pozarządowe reprezentujące określony interes, przedstawiciele przedsiębiorców. W tym przypadku istotne było przeforsowanie rozwiązań korzystnych dla określonej grupy.

Następnym powodem była potrzeba kontroli działań urzędu, wynikająca trochę z ograniczonego zaufania do ich funkcjonowania, a trochę z chęci skorzystania z możliwości, jakie daje system demokratyczny (i w tym była bliska motywacji opisywanej w pierwszej kolejności). Był to dość często pojawiający się powód, który wynikał z niskiej oceny dotychczasowych działań urzędu (negatywne działania konsultacyjne). Potrzeba kontroli wynikała również z chęci uczestnictwa w rzeczywistych, a nie fasadowych konsultacjach. Ważne było w tym przypadku także, aby wyegzekwować prawo obywateli do wyrażania zdania oraz zmienić nastawienie urzędników do kontaktowania się w ważnych sprawach ze społeczeństwem, czy w ogóle do dialogu obywatelskiego. Takie osoby zwracały szczególną uwagę nie tylko na aspekt merytoryczny, ale także na to, czy wszystkie procedury wykonywane były zgodnie z deklaracjami, a także z zasadami dobrych konsultacji społecznych (przynajmniej tak, jak je rozumiały te osoby).

Dość liczna grupa naszych rozmówców – uczestników konsultacji, chciała aktywnie wyrazić swój sprzeciw wobec działań urzędu, np. w kwestii likwidacji szkół czy lokalizacji składowiska odpadów. Konsultacje społeczne są jedną z niewielu okazji do rzeczywistego zetknięcia się obywateli z administracją publiczną, kiedy mają szansę wyrazić swoją opinię (takimi okazjami nie są sytuacje, kiedy obywatel kontaktuje się z urzędem jako petent przy załatwianiu jakiejś sprawy). To wyrażenie sprzeciwu przyjmowało dwojaką postać: 1) przedstawianie merytorycznych argumentów przeciw proponowanemu rozwiązaniu lub proponowaniu innego rozwiązania niż urzędowe, 2) wyrażanie swojej generalnej niechęci do urzędu albo w ogóle wylewanie swoich frustracji związanych z własną złą sytuacją lub niezadowoleniem z generalnego obrotu spraw w Polsce, regionie, miejscowości etc.

O powody uczestniczenia w konsultacjach społecznych zapytaliśmy również reprezentatywną grupę Polaków w ramach badania Omnibus. Zdecydowanie największa grupa respondentów wskazała, że sprawa była ważna dla lokalnej społeczności (41%). O połowę mniej osób zaznaczyło następujące

dwie opcje: uczestniczyłem/łam z poczucia obywatelskiego obowiązku (21%), sprawa dotyczyła mnie bezpośrednio (20%). Już tylko 7% z przebadanych osób deklarowało chęć wpływu na decyzję urzędu (7%) lub nie chciało, żeby inni wypowiadali się w ich imieniu (4%). Pozostałe osoby nie odpowiedziały lub zaznaczyły odpowiedź nie wiem (łącznie 5%). Przede wszystkim dla respondentów ważne było zatem zdecydowanie w kluczowej sprawie, która dotyczy ich najbliższego otoczenia. Ciekawe jest również, że drugą najczęściej zaznaczaną odpowiedzią był powód, który wprost odnosi się do poczucia obywatelskości. Konsultacje społeczne dołączają do zestawu takich aktywności, jak uczestnictwo w wyborach, referendach – jako kolejna forma uczestnictwa w życiu publicznym. Zastanawiający jest niski wynik opcji wpływ na decyzję urzędu, który jest rozbieżny z tym, co usłyszeliśmy od naszych rozmówców w badaniu jakościowym. Niewykluczone, że część osób wahała się, czy zaznaczyć tę, czy pierwszą opcję (pytanie przewidywało zaznaczenie tylko jednej odpowiedzi). Najbardziej wskazywano opcję, która dotyczy negatywnej motywacji do udziału w konsultacjach – przytłaczająca większość przebadanych osób deklarowało pozytywny powód włączania się w wyrażanie swojej opinii, co może świadczyć o silnej potrzebie wyrażania swojego zdania w konstruktywny sposób w sprawach publicznych.

Zapytaliśmy także, czy warto było wziąć udział w konsultacjach? Prawie połowa uważała, że zdecydowanie warto (49%), 35% – że raczej warto, a tylko 12% przebadanych Polaków, że raczej lub zdecydowanie nie warto. Wyniki te podtrzymują tezę o wyraźnie pozytywnym stosunku Polaków do udziału w konsultacjach społecznych.

Warto postawić sobie pytanie: dlaczego obywatele w nich nie uczestniczą? Najważniejszym czynnikiem, jak się wydaje, jest w ogóle brak wiedzy o tym, czym są konsultacje i że się odbywają (pomijając już fakt, że po prostu konsultacje społeczne w wielu miejscach nie są organizowane lub mają charakter fasadowy, wynikający z obowiązku ustawowego). Szwankuje w dużym stopniu system informowania o konsultacjach, który cechuje się dość niską skutecznością w dotarciu do potencjalnie zainteresowanych osób. Zatem obywatele nie mają nawet szans podjąć decyzji o wzięciu lub niewzięciu udziału.

Jeśli jednak zostali powiadomieni o konsultacjach społecznych, powodów nieuczestniczenia może być dość wiele. Jak deklarowali nasi rozmówcy, przeszkodą były chociażby czynniki organizacyjne: spotkanie wyznaczone w mało odpowiednim czasie lub miejscu, dokument wyłożony w godzinach pracy urzędu, kiedy osoby pracujące nie mają szansy w nim się pojawić, o ile nie wezmą urlopu etc. Barięra bywał też brak czasu potencjalnych uczestników konsultacji na wzięcie w nich udziału. Niemożliwość przygotowania wniosków bywała również niejednokrotnie efektem bardzo krótkiego czasu przeznaczonego na wyrażanie opinii. Kolejnym powodem były trudności z dojazdem, np. do miasta wojewódzkiego, gdzie konsultowane były kwestie ogólnowojevodzkie w urzędzie marszałkowskim.

Jak się okazuje, przeszkodą może być niewłaściwa forma konsultacji społecznych, która nie sprzyja zgłaszaniu uwag. Nasi rozmówcy narzekali na zbyt formalne sposoby komunikacji z urzędem i preferowali bardziej interaktywne formy dialogu – w postaci spotkań czy warsztatów konsultacyjnych. Czasem powodem niebrania udziału w konsultacjach była bariera w postaci niskich kompetencji uczestników, którzy np. nie potrafili sformułować poprawnego wniosku lub klarownie przedstawić swoich argumentów w przekonujący sposób.

Niejednokrotnie powodem nieuczestniczenia w konsultacjach był także brak zainteresowania daną kwestią lub brak kompetencji czy opinii w danej sprawie. W takiej sytuacji nasi rozmówcy uważali, że uczestnikami powinny być inne organizacje lub osoby, które są lepiej przygotowane do dialogu między równymi partnerami. Dość trudno dyskutować z takim argumentem.

Więszym problemem jest jednak to, że nasi rozmówcy obawiali się, iż ich udział ma niewielkie znaczenie w procesie podejmowania decyzji, ponieważ ich uwagi nie zostają uwzględnione, a urzędnicy nie liczą się z ich opiniami lub nawet nie chcą ich wysłuchiwać (nawet w sytuacji, kiedy prowadzone są konsultacje i jest możliwość zgłoszenia uwag).

Organizacje pozarządowe obawiały się także wchodzenia w konflikt z urzędem w obawie o pogorszenie relacji z nim, co mogłoby w przyszłości skutkować odsunięciem ich od konsultacji lub nawet ograniczeniem dostępu do dotacji na ich działalność.

7.4. PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Podsumowując można powiedzieć, że dominującą obecnie tendencją w polskich urzędach – szczególnie na poziomie powiatowym i gminnym – jest przyjmowanie postawy, która ogranicza się do realizowania konsultacji społecznych przy spełnianiu minimalnych obowiązków ustawowych. Świadczą o tym odpowiedzi urzędników zarówno na pytanie o powód konsultowania, jak i niekonsultowania dokumentów. Niestety stosunkowo dalekie miejsca w rankingach powodów prowadzenia konsultacji po stronie urzędów są motywacje związane z chęcią włączania obywateli we współdecydowanie o sprawach publicznych i docenianiem wkładu obywateli w jakość ostatecznie podejmowanych decyzji. Ten negatywny stosunek do potencjalnych uczestników konsultacji może powodować mniejsze zaangażowanie, na który wielokrotnie skarżyli się nasi rozmówcy. Wiele urzędów deklaruje jednostronne (nieinteraktywne) powody organizacji konsultacji, takie jak informowanie o swoich działaniach i chęć uzyskania dla nich akceptacji. Ponadto częstym powodem niekonsultowania jest stwierdzenie, że nie ma sensu konsultować, bo decyzja o dokumencie zapada jeszcze przed oddaniem go do konsultacji. Szczególnie niepokojące jest to, że takie przekonania dominują w grupie urzędników, którzy mają większą sprawczość w inicjowaniu konsultacji. Na szczeblu urzędów marszałkowskich kwestia powodów prowadzenia konsultacji wydaje się wskazywać na jeszcze większą świadomość wartości współpracy z partnerami spoza urzędu oraz głębsze rozumienie sensu konsultacji społecznych. Wyniki te są spójne z wnioskami zawartymi w poprzednim rozdziale dotyczącym rozumienia pojęcia konsultacji społecznych.

Najczęściej wymieniane przez urzędników powody uczestniczenia organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych dotyczą chęci wywarcia wpływu i przedstawienia swojego stanowiska. Często natomiast ten powód był wskazywany jako powód nieuczestnictwa w konsultacjach. Najrzadziej przypisywane były im negatywne powody uczestnictwa, co może wskazywać na raczej pozytywny ich wizerunek w oczach urzędników.

Najważniejszymi powodami uczestniczenia w konsultacjach społecznych jest chęć wpływania na podejmowane decyzje i podnoszenie ich jakości, ale także kontrola funkcjonowania urzędu. Często wymieniane były także powody związane z negatywnymi motywacjami, takimi jak wyrażenie sprzeciwu wobec konsultowanej kwestii lub generalna frustracja określonym stanem rzeczy.

Wśród powodów nieuczestniczenia w konsultacjach należy wskazać brak informacji o nich, ale także wiele powodów organizacyjno-technicznych. Ważne wydają się ponadto powody związane z niskimi kompetencjami uczestników lub brakiem wiary, że zgłoszone wnioski zostaną w jakikolwiek sposób uwzględnione.

Z tych opisów wyłania się dość spójny obraz powodów organizowania konsultacji społecznych i uczestniczenia w nich (ale także nieorganizowania i nieuczestniczenia), który powinien pomóc w znalezieniu rozwiązań mogących wpłynąć na podniesienie standardów konsultacji społecznych w przyszłości.

- **Wykorzystanie prowadzonych już konsultacji społecznych** – głównie z powodu obowiązku ustawowego – poprzez zachęcanie do podnoszenia ich jakości. Cel ten można osiągnąć poprzez prowadzenie ewaluacji konsultacji społecznych (zarówno wewnętrznych w urzędzie, jak i zewnętrznych – przez obywateli lub instytucje). Ważnym elementem jest rozwijanie dobrze funkcjonujących procesów, aby były one przykładem dla innych urzędników w instytucji, ale także „promieniowały” na inne jednostki jako dobre praktyki.

- **Podczas promowania wiedzy i szkolenia umiejętności w zakresie konsultacji społecznych urzędników wyższego szczebla należy kłaść nacisk na korzyści płynące z takich procesów** – podniesienie jakości dokumentów oraz istnienie różnorodnych potrzeb społecznych, które należy w pierwszym kroku dokładnie zdiagnozować, a następnie starać się na nie adekwatnie odpowiedzieć poprzez działania urzędu. Pomocna może być praca podczas warsztatu na dokumentach przed i po konsultacjach, aby pokazać wyraźny pozytywny wpływ uwag uczestników (np. wyeliminowanie zupełnie nie trafnych i niechcianych przez lokalną społeczność rozwiązań, tworzenie priorytetów działań adekwatnie do możliwości i potrzeb społeczności, wyszukiwanie nowych rozwiązań – *quasi* „crowdsourcing”).

8. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I REGULACYJNE

Skuteczne prowadzenie konsultacji społecznych w wielu wypadkach wymaga istnienia odpowiedniej struktury organizacyjnej wewnątrz urzędu oraz funkcjonowania określonych procedur. Ich wykonanie musi być wpisane w obowiązki konkretnych pracowników lub biur urzędu. Jakości konsultacji sprzyja wyznaczenie specjalnie dedykowanych stanowisk, czy nawet oddzielnych jednostek organizacyjnych, które są w stanie przeprowadzić proces w sposób efektywny i kompleksowy. W realizacji konsultacji pomagają też różnego rodzaju uregulowania prawne – począwszy od ustaw, a skończywszy na prawie miejscowym (uchwały, rozporządzenia i regulaminy konsultacji). W mechanizmach konsultacyjnych ważną rolę odgrywają także specjalnie wyznaczone ciała działające przy jednostkach administracji publicznej.

8.1. CIAŁA KONSULTACYJNE I OPINIODAWCZO-DORADCZE

Wspomniane ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze stanowią często instytucjonalny wehikuł procesu konsultacji prowadzonych pomiędzy administracją publiczną a stroną społeczną, w tym organizacjami pozarządowymi. Często w tego rodzaju ciałach zasiadają przedstawiciele organizacji pozarządowych (choć często są oni tylko jedną z grup). Działanie tych ciał ma z jednej strony służyć pozyskaniu reprezentatywnych opinii i pomysłów strony pozarządowej, a z drugiej – zapewnienie jej wpływu na podejmowane decyzje. Innymi słowy, ciała mają pełnić rolę formalnego partnera do dialogu z władzą i administracją publiczną, co ma służyć wzmocnieniu mechanizmu konsultacji społecznych prowadzonych przez administrację publiczną na poziomie centralnym, powiatowym i gminnym z organizacjami pozarządowymi oraz stworzeniu stałego forum wymiany opinii i propozycji pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

8.1.1. PODSTAWOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE LICZEBNOŚCI I STRUKTURY CIAŁ KONSULTACYJNYCH

W ramach przeprowadzonego badania ilościowego (fazy inwentarzowej i badania terenowego) podjęliśmy wysiłek zmapowania różnego rodzaju rozwiązań instytucjonalnych polegających na tworzeniu stałych ciał o charakterze konsultacyjnym i opiniodawczo-doradczym w jednostkach administracji publicznej na szczeblu centralnym, regionalnym, powiatowym i gminnym. Chcieliśmy w ten sposób ustalić, w ilu i w których urzędach:

- wojewódzkich funkcjonuje wojewódzka komisja dialogu społecznego;
- marszałkowskich, starostwach powiatowych i urzędach gmin funkcjonują rady działalności pożytku publicznego albo inne ciała pełniące funkcję platformy współpracy między samorządem a sektorem pozarządowym;
- funkcjonuje ciało służące współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i innymi rodzajami partnerów społecznych.

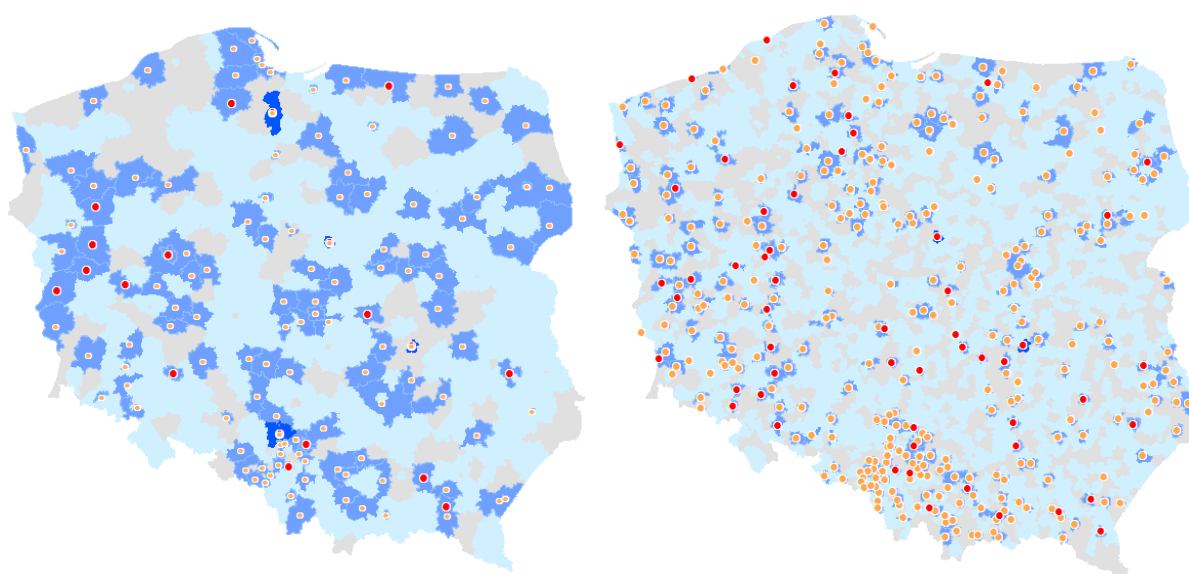
Poniższa tabela pokazuje zestawienie uzyskanych wyników w podziale na szczeble administracji. Dane na poziomie centralnym i regionalnym zostały podane jako liczby naturalne ze względu na niewielką liczbę urzędów – 16 na szczeblu regionalnym i 17 na szczeblu centralnym, pozostałe dane przedstawione są w formie procentów.

Tabela 16

Ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze¹³

Obecność rozwiązań instytucjonalnych	Poziom centralny	Poziom regionalny		Poziom lokalny		
	Ministerstwa	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszałkowskie	Powiaty	Gminy	Miasta na prawach powiatu
województwa komisja dialogu społecznego	-	16	-	-	-	-
rada pożytku publicznego	1	-	3	5%	3,4%	13%
inne ciało konsultacyjne	(*) zobacz załącznik nr. 3	5	10	34,6%	18,8%	63,6%

Mapa 3 Lokalne ciała opiniodawczo – doradcze na poziomie gmin i powiatów



Ciała służące współpracy między administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi

- 2 ciała służące współpracy
- 1 ciało służące współpracy
- brak ciał służących współpracy
- brak danych
- Lokalna Rada Pożytku Publicznego
- inne ciało służące współpracy

¹³ Dokładny opis wyników inwentaryzacji można znaleźć w załączniku nr 6, gdzie znajduje się również rozwinięcie dotyczące rozkładu wyników w poszczególnych województwach.

W podrozdziale 5.1, opisując specyfikę konsultacji na szczeblu centralnym, zwracaliśmy już uwagę na szczególną rolę Rady Działalności Pożytku Publicznego działającej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej. W tym miejscu warto natomiast zwrócić uwagę na fakt, że przy ministerstwach i innych instytucjach centralnych funkcjonuje (przynajmniej formalnie) kilkadziesiąt różnego rodzaju ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Do rzadkości należą jednak przypadki, w których ciała te rekrutują się wyłącznie z przedstawicieli organizacji pozarządowych służąc za forum komunikacji trzeciego sektora z konkretnym ministerstwem (ich powołanie jest jedną z naczelných rekomendacji raportu).

Jak wynika z rozpoznania prowadzonego na szczeblu ministerstw i osobnego badania koncentrującego się tylko na tego rodzaju ciałach (wnioski z niego przedstawiamy niżej), często bez względu na formalnie przypisane im kompetencje ciała te faktycznie nie działają, np. nie zbierają się od lat, czy też nie są powoływani członkowie kolejnych kadencji. Bywa, że zakres ich kompetencji nie jest wyraźnie określony. Wydaje, że zwłaszcza na szczeblu centralnym, potrzebny jest pogłębiony przegląd tego rodzaju ciał i refleksja nad tym, które z nich faktycznie są potrzebne, których funkcjonowanie warto poprawić, a które należałoby zlikwidować.

Jeśli chodzi o urzędy wojewódzkie, to mają one wyraźnie mniej rozwinięte stałe formy współpracy z sektorem pozarządowym. Wynika to ze specyfiki tych urzędów, o której pisaliśmy w podrozdziale 5.2, i dominacją ich funkcji kontrolnej.

W każdym urzędzie wojewódzkim funkcjonuje regionalny odpowiednik Komisji Trójstronnej – Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego, w której zasiadają przedstawiciele regionalnych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, a także samorządowcy. Reprezentanci organizacji pozarządowych mogą uczestniczyć w ich obradach jedynie jako obserwatorzy, bez prawa głosu. Komisje te zajmują się głównie kwestiami regionalnego rynku pracy i rozwoju gospodarczego regionu, ale uczestniczą także w opiniowaniu dokumentów strategicznych o zasięgu wojewódzkim. W kilku województwach można zauważyć poszerzenie zakresu zainteresowania tych instytucji i w konsekwencji większej skłonności do włączania w ich prace także przedstawicieli organizacji pozarządowych ds. ekologicznych.

Poniższy cytat trafnie obrazuje motywację do rozszerzania składu i zakresu działania WKDS: *„Celem [włączania kolejnych podmiotów do WKDS] jest stworzenie platformy dialogu. Wolimy z nimi rozmawiać w urzędzie i przedstawiać pewne projekty czy przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury w urzędzie, a nie na drogach czy na drzewach. To jest taka inicjatywa, która ma zapobiegać i odpowiadać na ich wątpliwości jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji”*.

Jeśli chodzi o fora dedykowane współpracy z organizacjami, to tego rodzaju instytucje funkcjonują przy pięciu urzędach wojewódzkich (województwo lubelskie, lubuskie, mazowieckie, podlaskie, świętokrzyskie).

Charakter tych ciał jest w każdym województwie trochę inny. Wojewoda świętokrzyski w ramach Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzi spotkania w trzech grupach tematycznych, zajmujących się: 1) osobami niepełnosprawnymi i w podeszłym wieku, 2) bezdomnymi oraz 3) dziećmi i rodziną. Przy Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim działają fora tematyczne (Forum Edukacyjne, Forum Cudzoziemców, Forum Bezpieczeństwa, Forum Ochrony Zabytków, Forum Zdrowia, Forum Ochrony Zwierząt) i regionalne (Forum Ostrołęckie, Forum Radomskie, Forum

Ciechanowskie, Forum Siedleckie, Forum Płockie). W województwie lubuskim działają różnego rodzaju komisje konkursowe i zespoły opiniujące – w zakresie pomocy społecznej, przeciwdziałania bezdomności czy przeciwdziałania uzależnieniom i w zakresie ochrony zdrowia. W województwie podlaskim organizowane są zespoły doradcze: Zespół Doradczy ds. Rozwiązywania Problemów Wsi, Zespół ds. Przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Rada Terenowa ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym etc.¹⁴

Wyniki badania inwentaryzacyjnego realizowanego we wszystkich urzędach marszałkowskich pokazały, że przy trzech urzędach marszałkowskich działają wojewódzkie rady działalności pożytku publicznego – WRDPP (województwo małopolskie, pomorskie, świętokrzyskie¹⁵), a przy dziesięciu inne fora służące współpracy administracji publicznej i sektora pozarządowego (województwo kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, małopolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie). Zaletą WRDPP, podkreślaną przez niektórych urzędników, jest to, że funkcjonują one w skali całego województwa i z takiej perspektywy wyrażają swoją opinię.

Jeśli chodzi o niższe jednostki samorządu terytorialnego, można zauważyć dość wyraźną tendencję: im wyższy poziom administracji i większe miasto, tym bardziej powszechna jest obecność różnego rodzaju rozwiązań instytucjonalnych służących dialogowi obywatelskiemu. Przy ok. 2/3 urzędów marszałkowskich działają ciała konsultacyjne, a im niższy poziom samorządowy, tym ciał tego rodzaju jest mniej. Na poziomie gminnym ich liczba oscyluje wokół kilku procent. Można żywić nadzieję, że w wyniku znowelizowanej ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, która umożliwia ich tworzenie także na szczeblu samorządowym, ich liczba będzie wzrastać – część będzie powstawała w oparciu o wcześniej funkcjonujące zbliżone ciała (jak ma to miejsce np. w Warszawie), część zaś stworzona będzie zupełnie od nowa.

Warto też zauważyć, że niektórzy urzędnicy pytani o inne platformy współpracy urzędów marszałkowskich z sektorem pozarządowym wskazywali na Fora Inicjatyw Pozarządowych¹⁶ – cykliczne spotkania przedstawicieli organizacji i samorządu, na których dyskutowane są problemy najbardziej palące dla organizacji pozarządowych z danego regionu. Zazwyczaj spotkania poświęcone są konkretnemu zagadnieniu, np. budowaniu wizerunku organizacji, zarządzaniu finansami, zdobywaniu funduszy na działalność. Stosunkowo często przyjmują postać konferencji organizowanych (albo współorganizowanych) przez samorząd, mających na celu zwiększenie efektywności działania organizacji i wypracowanie strategii rozwoju czy programu współpracy urzędu z organizacjami, a nie dyskusowanie bieżących problemów województwa. Trzeba jednak pamiętać, że fora te nie są stałymi ciałami konsultacyjnymi, o których mówimy w tym rozdziale. Wspominamy o nich ponieważ zakres tematyczny ich działania jest doceniany zarówno przez urzędników, jak i pozarządowych uczestników tych forów. Warto przypomnieć, że Fora Inicjatyw Pozarządowych organizowane są w Polsce od 1994 r. Szczególne znaczenie, podobne zresztą do tego, jakie opisywane jest przez urzędników lokalnych, ma organizowane co trzy lata Ogólnopolskie Forum Inicjatyw Pozarządowych. Także w tym przypadku ważne jest to, że Forum stwarza okazję do dialogu między organizacjami a administracją publiczną (w tym wypadku szczebla krajowego).

¹⁴ Pełny spis tych zespołów można znaleźć pod tym adresem:

<http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Komisje+i+zespo%C5%82y>

¹⁵ Od momentu przeprowadzenia tej fazy badania w wyniku nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie taka rada powstała jeszcze m.in. w województwie mazowieckim.

¹⁶ Funkcjonują one także pod innymi nazwami – np. Fora Organizacji Pozarządowych.

8.1.2. SPECYFIKA WYBRANYCH CIAŁ KONSULTACYJNYCH I OPINIODAWCZO-DORADCZYCH

W ramach badania jakościowego staraliśmy się natomiast znaleźć odpowiedź na pytanie, czy i w jaki sposób istnienie tego typu instytucji wzmacnia dialog pomiędzy administracją publiczną a strefą pozarządową. W celu udzielenia wiarygodnej odpowiedzi przeanalizowano zarówno czynniki formalno-organizacyjne, jak i działalność wybranych ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Efekty prowadzonych działań zostały zamieszczone w załączniku nr 9. W tym rozdziale przedstawiamy jedynie najważniejsze wnioski.

Analizie poddano 14 ciał konsultacyjnych¹⁷: Radę Działalności Pożytku Publicznego, Krajową Radę Konsultacyjną ds. Osób Niepełnosprawnych, Naczelną Radę Zatrudnienia, Radę Pomocy Społecznej, Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Krajową Radę Oświatową, Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych, Radę ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych przy Kierowniku Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, Radę Gospodarki Żywnościowej, Państwową Radę Ochrony Środowiska, Małopolską Radę Pożytku Publicznego, Radę Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Gdyńską Radę Działalności Pożytku Publicznego oraz Szczecińską Radę Działalności Pożytku Publicznego.

Opis metodologii badania znajduje się w załączniku 1, a jej skrót w podrozdziale 4.2 raportu. W tabeli poniżej znajduje się zbiorcze podsumowanie dotyczące przeanalizowanych przez nas ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych, a w kolejnych częściach opis ich specyfiki.

¹⁷ Jedna z nich – Krajowa Rada Oświatowa – jak ustaliliśmy, nie funkcjonuje.

Tabela 17

Przeanalizowane ciała konsultacyjne – podstawowe informacje

Nazwa ciała konsultacyjnego	Rok powstania	Członkowie				Liczba spotkań w 2010 r.	Umocowanie instytucjonalne	Czy ciało jest kadencyjne	Sposób selekcji członków
		łączna liczba członków	administracja publiczna	strona społeczna	inni				
Gdyńska Rada Pożytku Publicznego (Komisja Konsultacyjna)	1994 nieformalnie	22	6	16	0	3	Gdyńskie Centrum Organizacji Pozarządowych	Kadencję ustala Prezydent Miasta	wybory
Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych	2005	35	14	21	0	3	Prezes Rady Ministrów/MSWiA	Nie	Prezes Rady Ministrów na wniosek MSWiA po rekomendacji określonych w ustawie organizacji
Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych	1997	24	12	12	0	3	Minister Pracy i Polityki Społecznej/Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych	Tak – kadencja trwa cztery lata	Minister na wniosek Pełnomocnika, z wyjątkiem przedstawicieli NGO, których kandydatury organizacje przedstawiają bezpośrednio Ministrowi
Małopolska Rada Pożytku Publicznego	2005	17	7	7	3	4	Samorząd Województwa Małopolskiego (Biuro Marszałka)	Tak – 4 lata	Marszałek Województwa spośród zgłoszonych kandydatów
Naczelna Rada Zatrudnienia	1994	ok. 30	bd	bd	bd	11	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Tak – kadencja trwa cztery lata	Minister Pracy i Polityki Społecznej
Krajowa Rada Oświatowa	bd	bd	bd	bd	bd		Minister Edukacji Narodowej	Tak – 3 lata	Minister Edukacji Narodowej
Państwowa Rada Ochrony Środowiska	2001 (historycznie 1980)	30	0	30		2	Ministerstwo Środowiska	Tak – kadencja trwa 5 lat	Ministerstwo Środowiska
Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	1993	15	0	15	0	3	Kierownik Urzędu ds. Kombatantów i Osób	nie	Zależny od ustawy

Nazwa ciała konsultacyjnego	Rok powstania	Członkowie				Liczba spotkań w 2010 r.	Umocowanie instytucjonalne	Czy ciało jest kadencyjne	Sposób selekcji członków
		łącznie liczba członków	administracja publiczna	strona społeczna	inni				
							Represjonowanych		
Rada Działalności Pożytku Publicznego	2003	20	10	10	0	5	Ministerstwo Pracy i Pożytku Publicznego	Tak – kadencja trwa 3 lata	Minister na podstawie rekomendacji
Rada Główna Szkolnictwa Wyższego	2005 (1951)	33	0	35	0	11	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	Tak – kadencja trwa 4 lata	wybory
Rada Gospodarki Żywnościowej	2009 (nieformalnie 2001)	57	0	57	0	23	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	nie	Formalnie Minister. W praktyce decydują o tym członkowie Rady
Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Zespół Sterująco-Monitorujący)	2005 (nieformalnie 2003)	14	7	7	0	4	Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Tak. Kadencja kończy się wraz z kadencją samorządu	Marszałek Województwa
Rada Pomocy Społecznej	1991	18	13	5	0	4	Minister Pracy i Polityki Społecznej	Tak – 3-letnia	Minister Pracy i Polityki Społecznej
Szczecińska Rada Działalności Pożytku	2009	26	13	13	0	9	Biuro Organizacji Pozarządowych UM Szczecin	Tak – kadencja trwa 2 lata	wybory

8.2.1.1. ORGANIZACJA I PODSTAWY PRAWNE

Analiza podstaw prawnych funkcjonowania ciał konsultacyjnych dostarcza cennych informacji dotyczących ich formalnego statusu w kontaktach z administracją publiczną. Najważniejszym wnioskiem wydaje się być fakt, że istniejące uwarunkowania prawne nie gwarantują tym ciałom realnego wpływu na podejmowane decyzje, umożliwiają jedynie przedstawianie swoich opinii i propozycji. Dialog może opierać się na stosunku partnerskim i równoprawnym – ale równie dobrze wcale tak być nie musi. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami w większości przypadków wpływ tego rodzaju ciał polega tylko na udziale w procesie konsultacji, w którym główną ideą jest wymiana informacji i opinii, a nie współdecydowanie. W każdym przypadku administracja publiczna zachowuje sobie prawo do podejmowania ostatecznej decyzji i nie ma obowiązku prawnego uwzględniania opinii reprezentantów strony pozarządowej. Rzeczywista współpraca pokazuje jednak, że części tych ciał udało się wypracować na tyle silną pozycję, że prawodawca realnie nie może pominąć zdania i sformułowanych przez nie opinii.

Warto podkreślić brak jednolitej zasady, wedle której określane byłyby zarówno cele i kompetencje danego ciała, jak i jego struktura i forma organizacyjna. Tworzenie i funkcjonowanie takich ciał zależy przede wszystkim od interpretacji ogólnych zaleceń i możliwości wskazanych w ustawach oraz woli danego organu administracji publicznej. Ważnym czynnikiem jest również kontekst powstania ciała i jego wcześniejsza pozycja.

Konsekwencją jest fakt, że czynniki nieformalne – m.in. kompetencje i aktywność członków ciała, przychylność lub jej brak ze strony urzędników i polityków współpracujących z danym ciałem, sieć znajomości i powiązań w istniejącej strukturze podejmowania decyzji – wysuwają się na czołowe miejsce wśród determinant efektywności ciał konsultacyjnych. Z uwagi na skomplikowanie tego typu relacji i ich rozległość, żadne badanie nie jest w stanie udzielić pełnej odpowiedzi na temat ich rzeczywistego wpływu na funkcjonowanie omawianych ciał.

Trzeba jednak podkreślić, że tak silna obecność czynników nieformalnych nie jest w tym przypadku kwestią negatywną. Czynniki te wynikają z charakteru osób i instytucji reprezentowanych w ciałach, o których mowa, i pozwalają im na udźwignięcie nadmiaru pracy związanej z procesem konsultowania projektów przygotowanych przez administrację publiczną oraz skupienie się na tych sprawach, które dla danego środowiska są aktualnie najważniejsze. Z drugiej strony – tego typu praktyka nie ma na celu realizacji partykularnych interesów poszczególnych organizacji, ale jest działaniem nastawionym na osiągnięcie interesów grupowych. W czasie badania niezwykle rzadko spotykane były opinie o nadmiernym partykularyzmie grożącym podejmowaniem decyzji uprzywilejowujących jedne organizacje lub osoby kosztem innych.

8.2.1.2. KOMPETENCJE

Kompetencje tych ciał mają charakter przede wszystkim konsultacyjny. Ważną rolę pełnią również kompetencje typu inicjatywnego i te skierowane ku własnemu środowisku. Pozwala to na stwierdzenie, że główne ich role to:

- rola konsultacyjna,
- rola inicjatywna,

- rola pośrednicząca.

Jak to już zostało pokazane powyżej, omawiane ciała nie mają formalnie kompetencji umożliwiających im realne współdecydowanie. Organy administracji publicznej, przy których funkcjonują, tylko w niewielkiej liczbie przypadków mają obowiązek włączenia ich w proces współdecydowania i uwzględnienia wypracowanych przez stronę pozarządową opinii i pomysłów. Członkowie ciał, z którymi przeprowadzono badania, w dużej liczbie przypadków nie posiadają szczegółowej wiedzy na temat tego, w jaki sposób ich wnioski zostały wzięte pod uwagę przez odpowiednie organy administracji publicznej lub władzę legislacyjną.

Pozycja ciał konsultacyjnych jest więc zdecydowanie słabsza niż realnych partnerów społecznych – takich jak związki zawodowe i organizacje pracodawców uczestniczących w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, która jest trzonem prowadzonego w Polsce dialogu społecznego. Komisja ma bowiem zdecydowanie ważniejsze zadania i kompetencje i pełni rolę partnerską wobec propozycji władzy politycznej. Żadna z kompetencji przyznanych ciałom konsultacyjnym nie gwarantuje im tak dużej możliwości realnego wpływu na ostateczne decyzje, jakie mają związki zawodowe i organizacje pracodawców uczestniczące w pracach Komisji Trójstronnej.

8.2.1.3. SPOSÓB ORGANIZACJI PRAC CIAŁ KONSULTACYJNYCH

Wśród objętych badaniem ciał konsultacyjnych można spotkać się z różnymi sposobami organizacji prac. Spowodowane jest to brakiem jednolitego standardu, oraz różnorodnością obszarów ich działalności. Taka różnorodność jest w większości korzystna. Przyjęcie jednolitych rozwiązań w kwestii organizacji pracy mogłoby uniemożliwić im dostosowywanie się do aktualnych potrzeb i charakterystyki właściwego obszaru działania. Podstawowy schemat organizacyjny opiera się na istnieniu wewnętrznych organów, które z jednej strony mają pomóc ciału w organizacji jego pracy, a z drugiej są wyrazem troski o zapewnienie wysokiej jakości merytorycznej efektów konsultacji. Organizację pracy zapewnia podział na prezydium i gremium. Jakość merytoryczna jest zaś celem powoływania komisji lub grup roboczych. Uzupełnieniem tego modelu jest także funkcjonowanie zewnętrznego sekretarza lub biura administracyjnego, które pełni funkcję komunikacyjną pomiędzy ciałem a odpowiednim organem administracji publicznej oraz funkcję techniczną – zapewniając radzie odpowiednie przygotowanie administracyjne i logistyczne. Różnice występujące pomiędzy ciałami dotyczą liczby i skomplikowania relacji pomiędzy istniejącymi organami wewnętrznymi oraz stopnia szczegółowości regulaminu i restrykcyjności jego stosowania.

Analiza pokazuje jednak, że obok formalnie określonego sposobu procedowania występuje również sposób prac oparty na nieformalnych spotkaniach i dyskusjach. Pojawiają się one również w trakcie oficjalnych spotkań – zwłaszcza w sytuacjach, w których ciało konsultacyjne nie publikuje stanowiska. W ten sposób przekazuje jednak właściwym organom administracji publicznej rozkład opinii, możliwe rozwiązania i ewentualne zagrożenia związane z daną kwestią. Chociaż działanie to w sposób znaczący wpływa na trudność oceny efektywności i realnego wpływu oraz przejrzystość prac, to nie jest czynnikiem negatywnym. Wręcz przeciwnie – nadmierna formalizacja prac rady może wpłynąć negatywnie na jej funkcjonowanie.

Badanie przyniosło również kilka znaczących wniosków dotyczących zbyt małej ilości czasu na przygotowanie rzetelnej opinii lub stanowiska. Organy administracji publicznej często włączają ciała w proces podejmowania decyzji zbyt późno lub przeznaczają zbyt mało czasu na konsultacje. Wynika

to m.in. z omawianych wcześniej uwarunkowań prawnych. Jest to problem, którego rozwiązanie należy uwzględnić przy ewentualnych propozycjach wzmocnienia roli ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Przykładem może być Rada Działalności Pożytku Publicznego, która zgodnie z regulaminem ma 30 dni na przygotowanie swojej opinii lub stanowiska. Analiza pokazuje jednak, że termin ten niezwykle rzadko jest respektowany.

Analiza zebranych danych pokazuje również, że w pracach ciał konsultacyjnych ważniejszy wydaje się proces dochodzenia do decyzji niż sama jej forma i status prawny. Poza Radą Główną Szkolnictwa Wyższego, która w ciągu ostatniej kadencji wypracowała 119 uchwał i 76 stanowisk, inne objęte badaniem ciała nie przejawiają silnego dążenia do podsumowania swoich dyskusji w formie oficjalnej decyzji. Obserwacja metod procedowania w tego typu przypadkach pokazuje, że nacisk kładzie się na rzeczywisty proces wymiany opinii, który nie jest zazwyczaj drobiazgowo odtwarzany w protokołach ze spotkań.

8.2.1.4. CZŁONKOWIE

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie danego ciała jest sposób powoływania i odwoływania jego członków. Można tu wyróżnić dwa główne modele. Pierwszy z nich bazuje na organizacji wyborów, w których udział mogą wziąć spełniające kryteria organizacje lub instytucje. Drugi model zaś to selekcja dokonywana przez administrację publiczną – instytucję lub osobę odpowiadającą za obsługę ciała, może to być również reprezentacja wynikająca z ustawy. Przeważającym sposobem wyboru członków ciał konsultacyjnych jest ten, w którym centralną rolę pełni administracja publiczna lub przepisy ustawy/uchwały/zarządzenia, określające organizację prac danego ciała. Fakt ten rodzi uzasadnione pytanie o kwestie reprezentacji i mandatu do pełnionej funkcji. Jeżeli bowiem dane ciało ma być głosem konsultacyjnym lub doradczym, istotne jest, aby dysponowało odpowiednim poparciem i akceptacją ze strony pozostałych organizacji/środowiska pozarządowego, które nie jest w ciele reprezentowane.

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, że w trakcie realizacji badania pojawiały się opinie o „enigmatyczności” kryteriów wyboru konkretnych osób. W sposób negatywny odbija się to na kwestii reprezentatywności ciała konsultacyjnego w stosunku od innych organizacji i osób działających w danym obszarze pozarządowym. Analiza pokazała również, że tylko połowa objętych badaniem ciał publikuje on-line bieżące informacje na temat swojej działalności. Połączenie tych dwóch faktów oznacza, że należy rozważyć możliwość zmiany sposobu powoływania członków ciał pochodzących ze strony pozarządowej i wprowadzenie przejrzystych kryteriów i mechanizmu otwartych wyborów.

Warto zauważyć, że administracja publiczna, która dokonuje selekcji kandydatów do ciał konsultacyjnych, stara się robić to poprzez wykorzystanie systemu rekomendacji ze strony organizacji lub federacji funkcjonujących w danych obszarach i środowiskach pozarządowych. Nie jest to więc wybór oparty na indywidualnych preferencjach urzędników.

W większości zbadanych ciał zasiadają zarówno reprezentanci strony pozarządowej, jak i urzędnicy. W Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Krajowej Radzie Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych, Małopolskiej Radzie Pożytku Publicznego, Zespole Sterująco-Monitorującym Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Szczecińskiej Radzie Działalności Pożytku proporcja obu stron rozkłada się po równo. Podstawowym efektem tego typu rozwiązania jest niemożliwość podejmowania decyzji za pomocą głosowania. Projektodawca tego

typu ciał za pomocą tego rozwiązania zasugerował, że najważniejsza jest dyskusja i proces wypracowywania wspólnych decyzji. Istnieją również ciała, które w swoim składzie nie mają przedstawicieli administracji publicznej. Tak funkcjonują np. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, Państwowa Rada Ochrony Środowiska, Rada Gospodarki Żywnościowej oraz Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Przyjęty przez te ciała model sprawia, że są one bardziej wewnątrzśrodowiskowymi forami dyskusyjnymi niż stałą formą dialogu pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych oraz Gdyńska Rada Pożytku Publicznego (Komisja Konsultacyjna) to z kolei ciała, w których liczba osób reprezentujących stronę społeczną przewyższa liczbę przedstawicieli administracji publicznej. Ta sytuacja nie niesie ze sobą jednak żadnych poważniejszych konsekwencji. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych decyzje podejmuje przez aklamację. Kolejną kwestią są kompetencje członków ciała i sposób wynagradzania ich za pracę. Mimo wątpliwości dotyczących sposobu wyboru składu ciał konsultacyjnych osoby zasiadające w nich są zazwyczaj doświadczonymi społecznikami. Najważniejsze zauważone problemy dotyczą tylko poziomu kompetencji prawnych – umiejętności czytania i pisanie ustaw. W odróżnieniu od partnerów społecznych funkcjonujących w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych organizacje reprezentowane w ciałach konsultacyjnych nie mogą zazwyczaj pozwolić sobie na stworzenie i utrzymywanie zaplecza eksperckiego i osób reprezentujących ich interesy. Trzeba również podkreślić, że osoby uczestniczące w pracach tych ciał nie rezygnują z dotychczasowych zajęć, które najczęściej odpowiadają pracy na pełen etat. Rodzi to uzasadnione obawy o brak czasu na utrzymywanie wysokiej aktywności w procesach konsultacyjnych prowadzonych przez radę. Tym bardziej, że poza przypadkiem Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego osoby zasiadające w ciałach konsultacyjnych nie są wynagradzane za swoją pracę. W wielu przypadkach wystarczającą motywacją jest jednak przywilej uczestniczenia w takiej formie bezpośredniego dialogu i możliwość wpływania na podejmowane decyzje.

Sugerowane jest więc zastanowienie się nad możliwością wprowadzenia wynagrodzenia dla wszystkich członków lub tylko dla tych, którzy zasiadają w prezydiach ciał konsultacyjnych. Ważną kwestią powinna być także sprawa organizacji szkoleń zwiększających kompetencje prawne.

8.2.1.5. OCENA KOŃCOWA

Różnorodność ciał – zarówno pod względem umocowania prawnego, posiadanych kompetencji, jak i organizacji wewnętrznej – powoduje, że każda generalna ocena będzie niepełna. Do ciał, o których można zdecydowanie powiedzieć, że wypełniają obecnie swoją rolę, należy zaliczyć m.in. Radę Działalności Pożytku Publicznego, Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Gdyńską Radę Działalności Pożytku Publicznego (razem z Komisją Konsultującą) oraz Radę Gospodarki Żywnościowej. W pozostałych przypadkach efekt prac rady jest albo niemożliwy do określenia – ze względu na brak prowadzonego monitoringu, albo jest wynikiem niekorzystnej relacji zarówno wywnętrz ciała, jak i w jego stosunkach z organem administracji publicznej.

Wśród objętych badaniem ciał są też takie, o których funkcjonowaniu nie można znaleźć żadnych informacji. Takim ciałem jest Krajowa Rada Oświatowa. Mimo wielokrotnie podejmowanych prób pracownicy Ministerstwa Edukacji Narodowej nie byli w stanie podać podstawowych danych na ten temat. Inne dostępne źródła pozwalają na stwierdzenie, że ciało to po prostu nie funkcjonuje.

Objęte badaniem ciała konsultacyjne są także na różnym etapie swojego funkcjonowania – wśród nich są zarówno te, które powstały zupełnie niedawno (jak np. Szczecińska Rada Działalności Pożytku

Publicznego) lub są w trakcie istotnych przeobrażeń (m.in. Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego), jak również te, które historię swojego funkcjonowania mogą liczyć w dziesiątkach lat (np. Państwowa Rada Ochrony Środowiska).

Niemniej jednak pozytywne przykłady funkcjonowania ciał konsultacyjnych umożliwiają postawienie tezy, że może to być dobry mechanizm wzmacnia dialogu pomiędzy administracją publiczną a stroną pozarządową. Dzieje się tak przede wszystkim w wyniku zapewnienia ciągłości działań jako efektu instytucjonalizacji. Mimo że podstawy prawne nie gwarantują tym ciałom rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje i, jak pokazuje przeprowadzona analiza, brak tych gwarancji skutkuje często nieefektywnym włączaniem ich w proces podejmowania decyzji, to jednak jest to mechanizm, który daje szansę na wzmocnienie pozycji organizacji pozarządowych w procesie stanowienia dotyczących ich bezpośrednio przepisów prawa. Brak jednolitych standardów uzupełniany jest obecnością czynników nieformalnych, które mogą zarówno negatywnie wpłynąć na rolę danego ciała (jeżeli np. kierownictwo danego organu administracji lub władzy lokalnej będzie nieprzychylnie), jak i zwiększyć możliwość uwzględnienia postulatów środowiska poprzez tymczasowe rozszerzenie kompetencji.

Wielokrotnie w badaniu pojawiały się sformułowane przez naszych rozmówców opinie, że organy administracji publicznej nie mogą pozwolić sobie na ignorowanie opinii strony pozarządowej. Taka sytuacja jest m.in. efektem istnienia ciał, które mają bezpośrednią możliwość rozmowy z decydentami, a istniejące uwarunkowania prawne dają im mandat do upominania się o sprawy, które zostały pominięte, lub zmianę niekorzystne decyzje. To ważny aspekt funkcjonowania ciał konsultacyjnych, którego jednak nie można w sposób wiarygodny zmierzyć.

Warto podkreślić najczęściej spotykane problemy wynikające z funkcjonowania takich ciał. Są one związane z organizacją pracy rady, a w szczególności zbyt krótkim czasem, jaki jest przeznaczony na konsultacje; niewłaściwym sporządzaniem protokołów ze spotkań; stroniczością organizacji reprezentowanych w danym ciele; kwestią kompetencji i stosunku polityków lub urzędników do działań i roli danego ciała konsultacyjnego; brakiem aktywności członków tych ciał; brakiem zewnętrznej ewaluacji ich prac.

W celu uzyskania lepszych efektów procesów prowadzonych w ramach ciał konsultacyjnych w raporcie zamieszczono szereg rekomendacji. Za najważniejsze trzeba uznać takie wzmocnienie umocowania prawnego ciał konsultacyjnych, aby ograniczony został wpływ nieformalnych czynników ze strony urzędników i polityków. Ważne wydaje się także rozważenie możliwości wprowadzenia wyborów na członków tych ciał konsultacyjnych, w których obecnie selekcji dokonuje szef odpowiedniego organu administracji publicznej.

8.2. KONSULTACJE SPOŁECZNE A ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE WENĄTRZ URZĘDÓW

8.2.1. PODSTAWOWE INFORMACJE I SKALA WYSTĘPOWANIA

W ramach przeprowadzonego badania podjęliśmy wysiłek zinwentaryzowania wewnętrznych rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych w jednostkach różnego szczebla administracji publicznej. W szczególności chcieliśmy ustalić, w ilu i w których urzędach wyodrębniono stanowisko pełnomocnika ds. organizacji pozarządowych oraz w ilu i w których istnieje stanowisko lub oddzielna komórka urzędu wyznaczona do prowadzenia konsultacji społecznych.

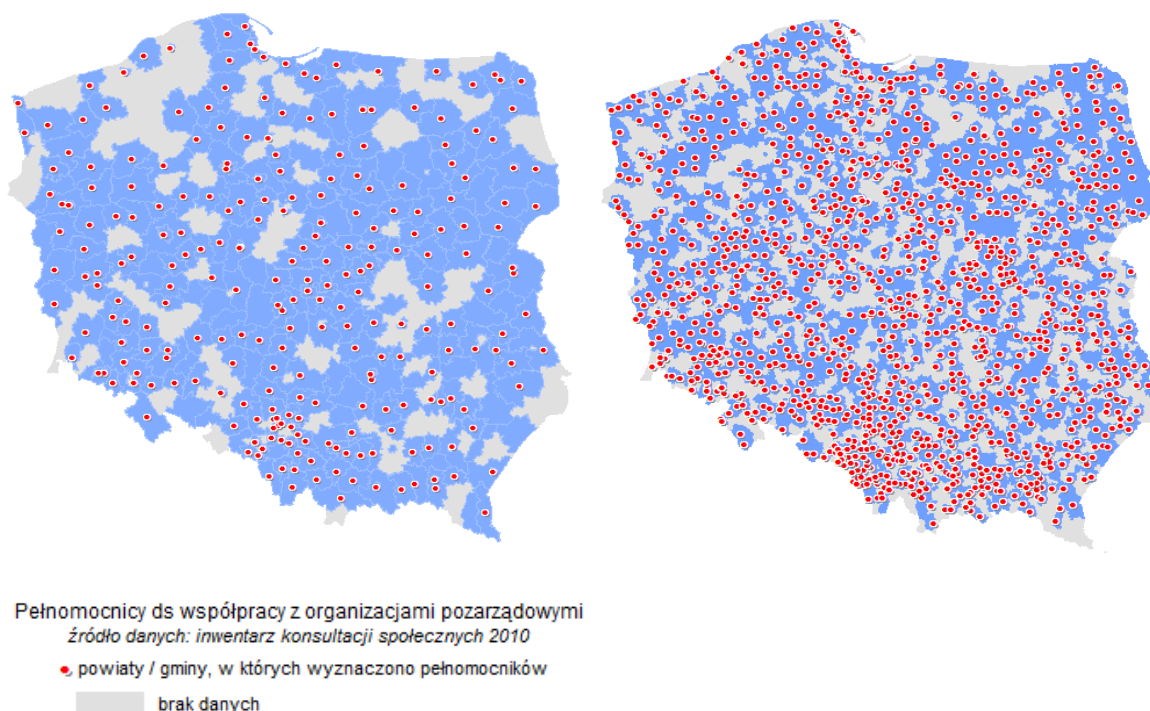
Analogicznie jak w poprzednim podrozdziale, poniższa tabela pokazuje zestawienie tych wyników w podziale na szczeble administracji – dane na poziomie centralnym i regionalnym zostały podane jako liczby naturalne ze względu na niewielką liczbę urzędów – 16 na szczeblu regionalnym i 17 na szczeblu centralnym, pozostałe dane przedstawione są w formie procentów.

Tabela 18

Rozwiązania instytucjonalne w urzędach¹⁸

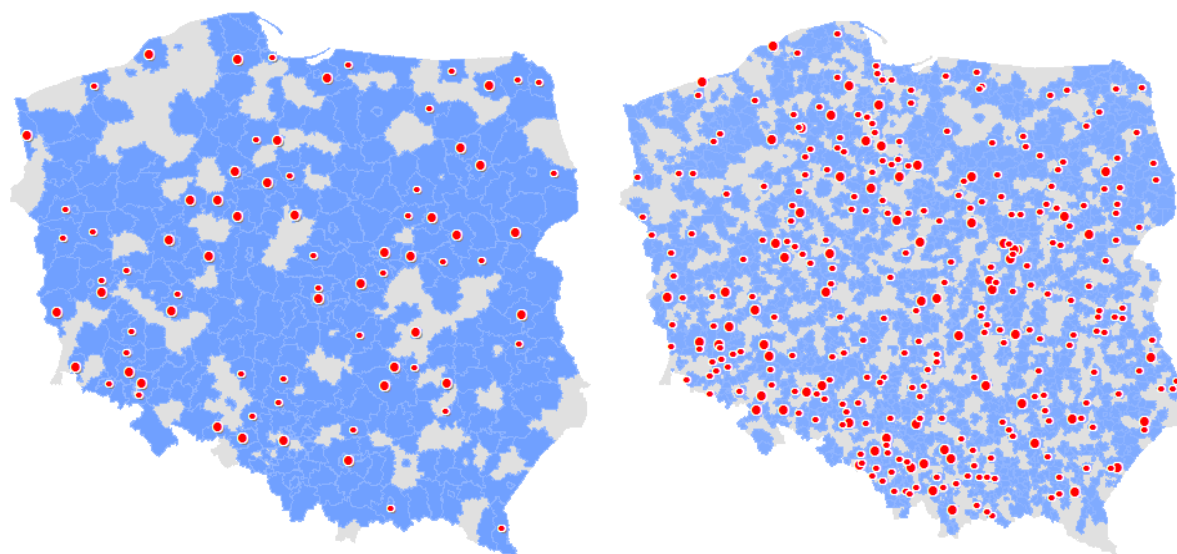
Obecność rozwiązań instytucjonalnych	Poziom centralny	Poziom regionalny		Poziom lokalny				
	Ministerstwa (*) Zobacz załącznik nr 3	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszałkowskie	Powiat grodzki	Powiat ziemski	Gmina miejska	Gmina miejsko / wiejska	Gmina wiejska
Pełnomocnik ds. współpracy z NGO	1	12	14	100%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

Mapy 4 Pełnomocnicy ds. współpracy i jednostki ds. konsultacji - poziom gmin i powiatów



¹⁸ Dokładny opis wyników inwentaryzacji można znaleźć w załączniku 6, gdzie znajduje się również rozwinięcie dotyczące rozkładu wyników w poszczególnych województwach.

Mapy 5 Komórki ds. konsultacji społecznych



Komórki organizacyjne ds konsultacji społecznych w gminach / powiatach

źródło: inwentarz konsultacji społecznych 2010

- istnieje komórka org. odpowiedzialna za prowadzenie konsultacji
- istnieje osoba odpowiedzialna za prowadzenie konsultacji
- brak danych

Oddzielna część raportu (podrozdział 5.1) poświęcona jest funkcjonowaniu **administracji centralnej** z punktu widzenia konsultacji społecznych. Szczegółowo analizujemy w nim każdy z resortów oraz jakość prowadzonych przez nie konsultacji społecznych w różnych wymiarach. Okazuje się, że jest ona bardzo różna – choć niestety na ogół dość niska. O żadnym z resortów nie można powiedzieć, że spełnia wszystkie standardy szeroko rozumianych konsultacji społecznych. Jednym z istotnych wymiarów analizy jest instytucjonalne „wyposażenie” resortów w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i konsultacji społecznych. Spośród wszystkich wymiarów analizy ten wypada niestety najgorzej. Choć wiele resortów w praktyce współpracuje z organizacjami i prowadzi konsultacje społeczne, tylko w jednym z nich działa dedykowany tylko temu zadaniu pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami i w jednym tylko specjalistyczne stanowisko ds. konsultacji społecznych. W żadnym natomiast nie ma oddzielnej komórki organizacyjnej, która specjalizowałaby się w prowadzeniu konsultacji. Paradoksalnie – znacznie częściej instrumentami takimi dysponuje samorząd. Resorty centralne, owszem, mają funkcjonalnie wyodrębnione komórki dotyczące komunikacji społecznej (choć chodzi tu raczej o tradycyjnie rozumiany PR) oraz oczywiście departamenty prawne odpowiedzialne za spójność i formalną poprawność proponowanych przez nie rozwiązań. Niestety w naturze i zadaniach żadnego z nich nie leży w istocie prowadzenie szerzej rozumianych konsultacji społecznych. Podobnie rzecz się ma ze współpracą z organizacjami. Na poziomie samorządu zagadnienie to od dawna regulowane jest ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (nakłada ona na samorząd obowiązek tworzenia tzw. programów współpracy), natomiast na poziomie krajowym zachętę do tworzenia tego rodzaju rozwiązań (zapis ma charakter fakultatywny) wprowadza dopiero zeszłoroczna nowelizacja tejże ustawy. Jedną z zasadniczych rekomendacji niniejszego raportu jest właśnie doprowadzenie do tego, aby resorty centralne skorzystały z tej zachęty i uporządkowały swoją współpracę z trzecim sektorem tworząc

programy współpracy oraz powołując osoby i komórki dedykowane ich realizacji. Podobnie ma się sprawa z wewnętrznymi komórkami organizującymi czy wspomagającymi proces konsultacji społecznych. Rekomendujemy ich powoływanie na poziomie większych samorządów. Na poziomie resortów uważamy, że jest to wręcz konieczne.

Niezwykle ważne jest zastrzeżenie dotyczące używanych w badaniu definicji. Kiedy mówimy o **pełnomocnikach ds. współpracy z organizacjami, mamy na myśli osoby, których jedynym lub zasadniczym zadaniem jest właśnie współpraca z organizacjami**. Sytuację taką należy wyraźnie odróżnić od przypadków, kiedy w wewnętrznym podziale obowiązków wskazuje się **osobę, do której obowiązków należą kontakty z organizacjami**. Przypadki takie są oczywiście znacznie częstsze. Na podstawie badania Barometr Współpracy z 2010 r., prowadzonego wspólnie przez MPiPS i Stowarzyszenie Klon/Jawor, możemy stwierdzić, że istnieją one niemal we wszystkich ministerstwach i w około połowie innych rządowych instytucji i agencji działających na poziomie krajowym. Raz jeszcze chcemy zatem podkreślić, że w niniejszym badaniu przyjęliśmy znacznie bardziej wymagającą definicję tego, na czym polegają specyficzne rozwiązania instytucjonalne dotyczące konsultacji społecznych.

Przyglądając się teraz z kolei **urzędom wojewódzkim** – warto zauważyć, że w przeciwieństwie do poprzednio omawianych stałych ciał konsultacyjnych, akurat pod tym względem wcale nie różnią się znacząco od urzędów marszałkowskich. W dwunastu z nich istnieją pełnomocnicy ds. organizacji pozarządowych. Oczywiście ich umocowanie w strukturze urzędu, a co za tym idzie „moc sprawcza”, bywają bardzo różne, o czym piszemy w kolejnym podrozdziale (8.2.2).

Jeśli chodzi o kwestie związane bezpośrednio z konsultacjami, to tylko w jednym urzędzie (Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim) wyznaczono konkretną osobę zajmującą się prowadzeniem konsultacji społecznych, w żadnym natomiast nie funkcjonuje specjalny zespół czy komórka temu dedykowana. Można jednak zakładać, że ze względu na bardzo ograniczony charakter spraw, które zazwyczaj konsultują urzędy wojewódzkie, w wielu z nich wystarcza do tego sam pełnomocnik.

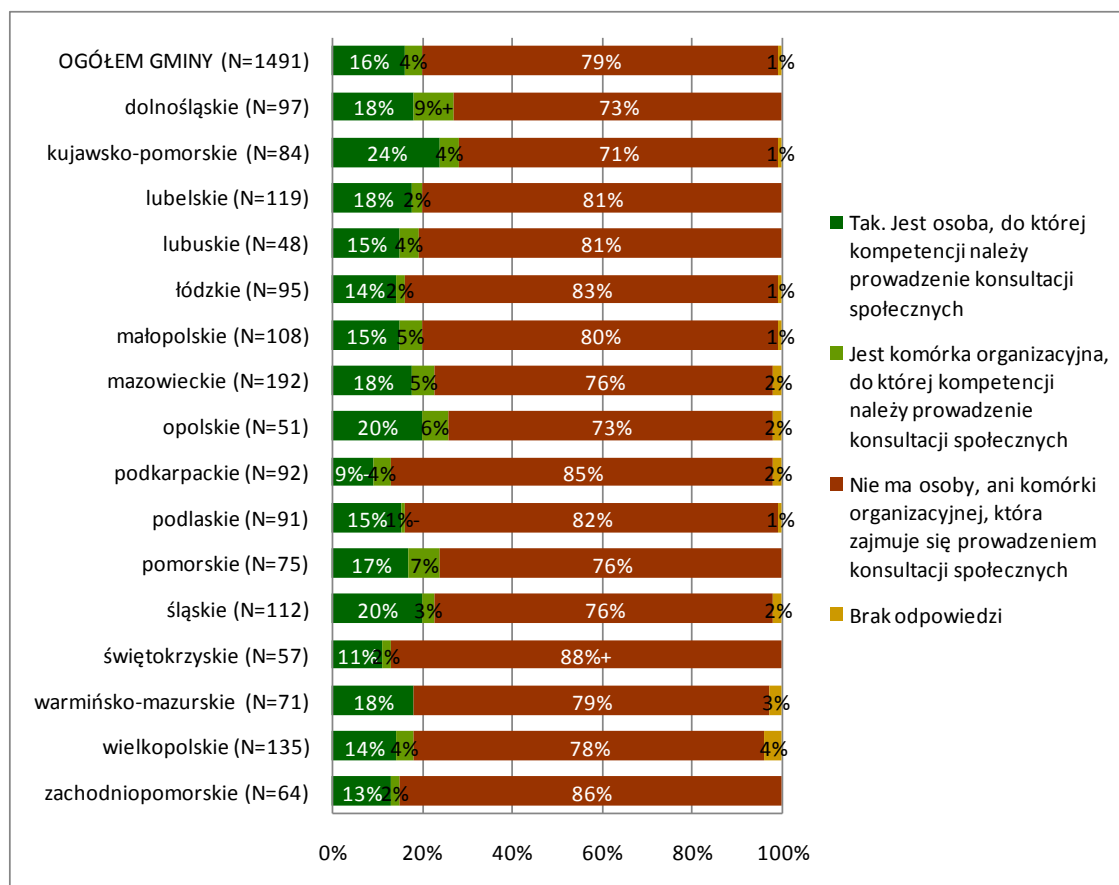
W przypadku **urzędów marszałkowskich** pełnomocnicy funkcjonują niemal w każdym z nich, ale w dwóch funkcjonują nie tylko pojedyncze stanowiska, ale także całe komórki organizacyjne zajmujące się konsultacjami społecznymi (województwo łódzkie i ponownie warmińsko-mazurskie). Należy przypuszczać, że obecnie pozycja ich zyska na znaczeniu wraz z pojawianiem się kolejnych regionalnych Rad Działalności Pożytku Publicznego (ich powstawanie promuje ostatnio znowelizowana ustawa o pożytku publicznym).

Na poziomie lokalnym, jak wskazują na to wyniki przeprowadzonego przez nas tzw. badania inwentarzowego oraz regularnie prowadzonego badania Barometr Współpracy – współpraca między administracją a organizacjami w ostatnich latach dynamicznie się rozwija. Nieomal w każdym urzędzie funkcjonuje osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami oraz uchwalony został program współpracy. W ostatnich latach znacząco wzrosła też liczba zadań wspieranych i powierzanych organizacjom. Jest to niezaprzeczalnie skutek m.in. wprowadzenia ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obydwa przywołane badania (prowadzone w ciągu ostatnich kilku miesięcy) zostały podsumowane w postaci bardzo szczegółowych raportów, więc w tym miejscu nie warto ich omawiać. Jeden z nich – raport z badania inwentaryzacyjnego – stanowi odrębny załącznik 6 do niniejszego raportu.

O ile współpraca z organizacjami stanowi od dawna przedmiot licznych badań (i – co nie bez znaczenia – przedmiot zabiegów legislacyjnych), o tyle za nowość można uznać dane dotyczące szerzej rozumianych konsultacji społecznych. W badaniu rozróżniliśmy dwie sytuacje. Pierwsze to ta, w której wewnątrz urzędu gminy wskazano osobę odpowiedzialną za prowadzenie konsultacji społecznych, w drugiej istnieje coś więcej – a zatem komórka odpowiedzialna za to zadanie. Rozwiązanie pierwsze (można powiedzieć skromniejsze) istnieje w 15,6% wszystkich samorządów (łącznie szczebel powiatu i gminy). Liczba ta jest rozłożona względnie równomiernie, z nieznaczną przewagą tego typu rozwiązań w przypadku gmin wiejskich. Opcja druga (bardziej zaawansowana organizacyjnie i zapewne kosztowniejsza) funkcjonuje łącznie w ok. 5% samorządów, przy czym w tym wypadku wyraźnie częściej, z oczywistych powodów, pojawia się ona w większych jednostkach samorządowych (ok. ¼ powiatów grodzkich) i znacznie rzadziej w jednostkach mniejszych (dla gmin wiejskich ten sam wskaźnik jest ok. dziesięciokrotnie niższy). Funkcjonowanie tego rodzaju rozwiązań ma też swoją specyfikę terytorialną. Gdyby potraktować obydwa opisane wyżej warianty łącznie, uzyskalibyśmy następujący wynik.

Rysunek 4

Czy w urzędzie została powołana osoba lub komórka/jednostka organizacyjna zajmująca się prowadzeniem konsultacji społecznych?



Jak widać, najwyższy odsetek urzędów gmin lub miast, w których powołano jednostkę organizacyjną lub osobę, do której kompetencji należy prowadzenie konsultacji społecznych, obserwujemy w regionach kujawsko-pomorskim (28%), dolnośląskim (27%), opolskim (26%), pomorskim (24%), mazowieckim (23%) i śląskim (23%). We wszystkich województwach dominuje rozwiązanie

polegające na przekazaniu kompetencji związanych z prowadzeniem konsultacji konkretnej osobie, choć w województwie dolnośląskim istotnie częściej niż przeciętnie powoływane są komórki organizacyjne zajmujące się konsultacjami społecznymi (9% w porównaniu z 4% na poziomie kraju). Z kolei tego typu komórek organizacyjnych nie spotyka się niemal w województwie podlaskim (1%).

8.2.2. SPECYFIKA ROZWIĄZAŃ INSTYTUCJONALNYCH WEWNĄTRZ URZĘDÓW NA SZCZEBLU REGIONALNYM I LOKALNYM

Wewnątrz **urzędów wojewódzkich** sprawami związanymi z dialogiem obywatelskim zajmują się zazwyczaj pełnomocnicy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi lub pracownicy wydziałów polityki społecznej – i to właśnie te osoby zazwyczaj były naszymi rozmówcami w badaniach jakościowych. Jak pokazuje nasze rozpoznanie, rzadko osoby te postrzegają swoją rolę jako animatorów czy organizatorów konsultacji społecznych z organizacjami. W większości przypadków głównym zadaniem pełnomocników i pracowników WPS jest rozpisywanie konkursów na dotacje dla organizacji pozarządowych, ogłaszanych przez wojewodę lub Ministra Pracy i Polityki Społecznej, oraz czuwanie nad procedurą konkursową. Często pełnomocnicy wchodzi również w skład Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego.

Konsultacjami społecznymi w **urzędach marszałkowskich** zajmują się przede wszystkim departamenty merytoryczne odpowiedzialne za przygotowywany dokument czy decyzję. *„U nas jest współpraca [z organizacjami i innymi zainteresowanymi stronami] zorganizowana w ten sposób, że każdy z departamentów merytorycznych prowadzi ją samodzielnie w zakresie działań bieżących.”* Zdecydowana większość urzędów nie ma ani osoby, ani komórki organizacyjnej, która zajmuje się prowadzeniem konsultacji społecznych.

Tylko w województwach łódzkim i warmińsko-mazurskim zostały powołane specjalne komórki organizacyjne, do których kompetencji należy prowadzenie konsultacji – w obu przypadkach są to Biura ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. W województwach małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim istnieje natomiast stanowisko urzędnicze, do którego wprost przypisano prowadzenie konsultacji społecznych. W województwie małopolskim jest takich osób najwięcej, bo w każdym biurze „merytorycznym” jest osoba, w której obowiązki wpisano prowadzenie konsultacji; w województwie podkarpackim jest to Pełnomocnik Zarządu Samorządu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi; w województwie świętokrzyskim są to osoby pracujące w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej i Zdrowia oraz Departamencie Promocji, Edukacji, Kultury, Sportu i Turystyki.

Urzędnikami najczęściej kontaktującymi się z organizacjami są oczywiście pełnomocnicy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, funkcjonujący, co zaznaczyliśmy wcześniej, w prawie każdym urzędzie marszałkowskim. Ich pozycja i skala działania jest jednak bardzo zróżnicowana. W kilku przypadkach tylko w niewielkim stopniu mogą oni realizować swoje zadania, np. nie dysponują odpowiednim zespołem czy nie mają mocy decyzyjnej. Z kolei w innych urzędach pełnomocnicy posiadają oddzielne komórki administracyjne z kilkusobowym zespołem. Zajmują się one tworzeniem bazy kontaktów do organizacji pozarządowych, organizowaniem szkoleń i konferencji, kontaktami z Sejmikiem Wojewódzkim i poszczególnymi departamentami, ogłaszaniem i koordynacją konkursów dla organizacji pozarządowych prowadzonych przez urząd, szykują także program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Dobrze funkcjonujące zespoły, jak się wydaje, działają w dolnośląskim, kujawsko-pomorskim (patrz ramka poniżej) i opolskim urzędzie marszałkowskim.

Przykładem komórki starającej się w aktywny sposób podnieść jakość organizacji procesów konsultacyjnych jest Zespół Konsultacyjno-Opiniujący ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w Wielkopolskim Urzędzie Marszałkowskim, w którym specjalnie w tym celu zatrudniono socjolożkę, której zadaniem jest opracowywanie pomiaru efektywności procesów konsultacyjnych przy wykorzystaniu badań społecznych.

PRZYKŁAD

Biuro Pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Marszałkowskim ma duże doświadczenie w realizowaniu procesów konsultacyjnych. Wypracowane zostały tu schematy ułatwiające organizowanie projektów współpracy z obywatelami. W Biurze pracują osoby wywodzące się z organizacji pozarządowych, co ułatwia współpracę. Na bieżąco aktualizowana jest baza kontaktów organizacji i obywateli zaangażowanych w realizowanie projektów we współpracy z urzędem. Organizowane są bezpłatne szkolenia, porady prawników i księgowych, konsultacje i dyżury w przedstawicielstwach urzędu na terenie województwa. Strona internetowa urzędu posiada zakładkę poświęconą trzeciemu sektorowi. Z jej pomocą nietrudno odnaleźć konkretne osoby zajmujące się konsultowaniem programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Kontakt z pracownikami biura jest bardzo łatwy.

Więcej informacji o działalności Biura pełnomocnika:

www.kujawsko-pomorskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=7045&Itemid=432

Konsultacje społeczne realizowane są przez poszczególne departamenty, natomiast standardy konsultacji oraz procedury przeprowadzania konkursów grantowych zostały ujednoczone przez Biuro Pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Zazwyczaj w urzędach marszałkowskich najwięcej konsultacji społecznych realizują (oprócz biur pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi – jeśli one istnieją) departamenty polityki społecznej oraz polityki regionalnej.

Strategicznymi partnerami dla urzędów marszałkowskich są ponadto regionalne ośrodki pomocy społecznej oraz wojewódzkie urzędy pracy, które realizują wiele zadań w sensie operacyjnym. Tam, gdzie współpraca jest mało rozwinięta, ROPS i WUP zajmują się wyłącznie konkursami dla organizacji pozarządowych. W „wariantach” rozszerzonych ROPS i WUP są partnerami w organizowaniu procesów konsultacyjnych.

Rozwiązania organizacyjne w urzędach związane z prowadzeniem dialogu obywatelskiego są w zasadzie bardzo zbliżone na wszystkich szczeblach samorządowych – również na poziomie **powiatów i gmin**. Najważniejszymi strukturami są stanowiska pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, komórki lub stanowiska dedykowane konsultacjom społecznym oraz wydziały spraw społecznych, wydziały oświaty, wydziały kultury, wydziały promocji, wydziały rozwoju gminy/powiatu/miasta, wydziały sportu, wydziały infrastruktury/architektury. Jak już wspominaliśmy, pojawianie się poszczególnych typów rozwiązań zależne jest od typu jednostki samorządowej. Zróżnicowanie to w mniejszym stopniu dotyczy pełnomocników ds. organizacji pozarządowych (w dużej mierze ich obecność jest wynikiem obligacji ustawowej), bardziej kwestii rozwiązań związanych z konsultacjami społecznymi. Szczególną grupę, wybijającą się na tym tle, stanowią duże miasta – często mają one rozbudowane struktury związane ze współpracą z organizacjami i szerzej – konsultacjami społecznymi.

Podobnie jak na poziomie marszałkowskim – zajmują się tworzeniem programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, realizacją konsultacji społecznych i wspomaganie tych procesów w innych wydziałach czy urzędach dzielnicowych, organizacją spotkań informacyjnych z mieszkańcami,

np. w celu poinformowania ich o planach inwestycyjnych (UM w Gdańsku), wydarzeń integracyjno-społecznych etc. Współpracują również ściśle z lokalnymi radami.

Celem tych działań, jak deklarują urzędnicy, z którymi rozmawialiśmy, nie służą wyłącznie realizacji bieżących projektów czy rozwiązywaniu aktualnych problemów, ale także zwiększaniu aktywności obywatelskiej, tworzeniu zaufania między obywatelami a instytucjami, budowaniu szerszej świadomości wspólnotowej i zachęcaniu do myślenia w kategoriach dobra publicznego (nie w kategoriach „dziury w moim chodniku”), wzmocnieniu przywiązania do miejscowości i tworzeniu tożsamości lokalnej.

Tak się dzieje chociażby w Warszawie, gdzie od kilku lat funkcjonuje Centrum Komunikacji Społecznej.

PRZYKŁAD

Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy jest kilkudziesięciosobową jednostką kierowaną przez Pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, która zajmuje się zarówno kwestiami związanymi właśnie z organizacjami, jak i konsultacjami społecznymi (w tym także tymi nieinstytucjonalnymi – z mieszkańcami Warszawy). CKS nie organizuje wszystkich konsultacji, ale w dużej mierze służy wsparciem dla pracowników w departamentach merytorycznych w Urzędzie Miasta i poszczególnych dzielnicach. Prowadzi także platformę internetową: <http://konsultacje.um.warszawa.pl>

Przywołane wyżej dane pokazują prosty fakt istnienia (lub nieistnienia) danego rozwiązania. W badaniach jakościowych próbowaliśmy nieco głębiej wsłuchać się w problemy, które towarzyszą funkcjonowaniu tych rozwiązań. Oto one:

- **W wielu urzędach brakuje nie tylko oddzielnych stanowisk czy komórek zajmujących się konsultacjami społecznymi, ale nawet pojedynczych osób, które mogłyby kompetentnie planować i organizować tego typu procesy.** W miejscach, gdzie są odpowiednie struktury, często brakuje wystarczającej liczby pracowników.
- **Tam, gdzie urzędnicy bezpośrednio i często kontaktują się z obywatelami, w dużo mniejszym stopniu wyrażają potrzebę tworzenia oficjalnych struktur organizacyjnych dedykowanych konsultacjom i dialogowi obywatelskiemu.** Sytuacja taka dość często występuje np. w gminach wiejskich.
- **Działania osób zajmujących się dialogiem obywatelskim są często mało widoczne dla obywateli,** występują problemy ze znalezieniem danych kontaktowych czy umówieniem się na spotkanie, brak również informacji o działaniu takich osób.
- **Konsultacje społeczne prowadzone są zazwyczaj przez biura „merytoryczne”, którym często brakuje jednak odpowiednich kompetencji.** Zazwyczaj nie zaprasza się również ekspertów spoza biur, aby wspomóc przebieg konsultacji od strony organizacyjnej.
- **Częste jest łączenie przez jedną osobę zbyt wielu obowiązków,** np. pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi czy ds. konsultacji z innymi obowiązkami urzędowymi. Nie pozwala to na wykonywanie kluczowych czynności operacyjnych, planowanie strategiczne działań związanych z dialogiem obywatelskim, podnoszenie kompetencji. Często mylnie sądzi się, że konsultacje nie wymagają ani szczególnych kompetencji, ani przeznaczania na ten cel żadnych zasobów.

- W kontekście konsultacji pojawia się też odwieczny problem **biurokratyzacji wielu czynności urzędowych**. Niejednokrotnie przeprowadzenie prostych działań, np. kupna materiałów biurowych na potrzeby konsultacji społecznych, musi być zatwierdzone przez kilka biur w urzędzie. W konsekwencji procesy wewnątrz urzędu są dłuższe i wiążą się z obniżeniem motywacji organizatorów konsultacji społecznych.
- **Wpływ komórek/stanowisk zajmujących się konsultacjami społecznymi na decyzje** podejmowane przez kluczowe biura urzędu (w tym finansów i infrastruktury) **jest mocno ograniczony**, a w konsekwencji konsultacje społeczne i – szerzej – zagadnienia dialogu obywatelskiego nie znajdują się zazwyczaj wysoko na liście priorytetów urzędów. Sytuacja ta skutkuje dość powszechnym przekonaniem, że wiele konsultacji ma (czy miałyby) czysto formalny (by nie powiedzieć pozorny) charakter. Zniechęca to zarówno aktualnych i potencjalnych organizatorów, jak i uczestników konsultacji.
- Jeśli już istnieją stanowiska albo komórki wyspecjalizowane w prowadzeniu konsultacji, to zazwyczaj mają do dyspozycji **bardzo ograniczone lub wręcz zerowe budżety**, a trzeba pamiętać, że prowadzenie interaktywnych i kreatywnych działań wymaga jednak często nakładów finansowych (np. budowa platformy konsultacyjnej on-line, zatrudnienie moderatora, przygotowanie badań, przygotowanie i kolportaż materiałów informacyjnych, organizacja warsztatów z zastosowaniem materiałów).
- **Konsultacje społeczne bywają też prowadzone przez wydziały zajmujące się promocją**, których rola polegająca na komunikowaniu obywatelom działań urzędu i dbaniu o jego wizerunek stoi jednak w sprzeczności z istotą konsultacji, kiedy to urząd powinien wsłuchiwać się w głosy obywateli i aktywnie o nie zabiegać.

8.3. REGULACJE PRAWNE

Kolejną kluczową kwestią w analizie rozwiązań organizacyjnych związanych z konsultacjami jest funkcjonowanie regulacji formalno-prawnych, które sankcjonują i porządkują procedury działania. Część regulacji ma charakter ogólnopolski i wskazuje wyłącznie na obowiązek konsultowania konkretnego typu dokumentu, a w niektórych przypadkach wyznacza minimalne standardy z tym związane. Pozostała część to wewnętrzne rozwiązania w samych urzędach – regulaminy konsultacji.

8.3.1. NAJWAŻNIEJSZE OGÓLNOPOLSKIE REGULACJE PRAWNE

Należy zacząć od tego, że kwestie partycypacji obywatelskiej znajdują swoje umocowanie w ustawie zasadniczej. Chodzi w szczególności o zapisy dotyczące prawa do informacji o działaniach władzy publicznej (art. 61), czy też prawa do petycji (art. 63). Powyższe zapisy nie są stosowane wprost zatem olbrzymie znaczenie mają konkretne ustawy i akty niższego rzędu, regulujące działania administracji publicznej. W pierwszym wypadku idzie o ustawę o dostępie do informacji publicznej, której obecna wersja wymaga, w naszym odczuciu, pilnej modernizacji. W przypadku drugim chodzi o ustawę o petycjach, której projekt jest obecnie przedmiotem konsultacji.

Z przeprowadzonych przez nas badań wynika jednoznacznie, że istnienie odpowiednich regulacji jest kluczowe dla obecności i jakości procesów konsultacji społecznych w działaniach administracji. To właśnie te regulacje skutkują często tym, że można (a czasem trzeba) działania takie podejmować.

Obowiązek prawny jest w opiniach urzędników najczęstszym (co nie znaczy, że jedynym) powodem prowadzenia tego rodzaju działań przez administrację. Jest to całkowicie naturalne i zgodne z tzw. pozytywnym rozumieniem prawa w działaniach administracji. Zgodnie z tym poglądem administracja (w odróżnieniu od poszczególnych obywateli) może prowadzić jedynie te działania, które zostały jej wyznaczone w ramach konkretnych ustaw.

Można oczywiście dyskutować, na ile ten rodzaj rozumowania jest zasadny w przypadku konsultacji i czy istotnie potrzebne jest tego rodzaju „przyzwolenie” na ich prowadzenie. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Można wskazać w interesującym nas obszarze przykłady, kiedy władze samodzielnie podejmowały ciekawe działania zmierzające do większej obywatelskiej partycypacji. Tak działo się na przykład w programami współpracy z organizacjami pozarządowymi, które spontanicznie pojawiały się w niektórych samorządach (od początku lat 90.), a zatem na długo przed uchwaleniem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Liczba takich przypadków była jednak znikoma i był to jeden z powodów, dla których zdecydowano się na wprowadzenie rozwiązania ustawowego, które z tego punktu widzenia może być określane jako „inwazyjne”).

Ustawa ta – i jej losy – mogą być kształtujące, jeśli chodzi o zagadnienie konsultacji społecznych. Otóż w wielokrotnie jest w niej mowa o tym, że wzajemne relacje między organizacjami a samorządem, czy szerzej – administracją publiczną, powinny mieć charakter partnerski i daleko wykraczać poza kwestie finansowe. W szczególności chodzi o tworzenie tzw. programów współpracy, które zgodnie z samą swą nazwą powinny być przygotowywane we współpracy obydwu stron. Warto zauważyć, że wiele zapisów ustawy w jej pierwszej wersji zakładało rodzaj pozytywnego domniemania co do sposobu funkcjonowania konkretnych praktyk we wzajemnych relacjach. W tym konkretnym przypadku okazało się jednak, że konieczna jest nowelizacja, która tym razem wprost mówi o tym, że programy współpracy muszą być konsultowane z organizacjami.

Podobnie ma się sprawa z programami współpracy na poziomie ministerstw. Tu także, jak się zdaje, nie było w sensie formalnym przeszkód, które powstrzymywałyby poszczególne ministerstwa przed tworzeniem programów współpracy z organizacjami. W rzeczywistości jednak takie programy nie powstawały i dlatego znowelizowana ustawa wyraźniej zachęca do ich tworzenia (choć w dalszym ciągu jest to zadanie fakultatywne).

Dochodzimy tu do ogólniejszej i ważnej kwestii, a mianowicie roli, jaką spełniać ma prawo w działaniach administracji. Wydaje się, że w polskich warunkach ustawy nieuchronnie, poza swoistą legalizacją poszczególnych działań, często muszą pełnić funkcje edukacyjne. Czasem konieczne jest wręcz dostarczanie czegoś na kształt „instrukcji” postępowania w konkretnych przypadkach. Często jest to pomocne, choć bywa i tak, że staje się bronią obosieczną. Owe „instrukcje” są, owszem, wykonywane, ale często ta zbyt daleko idąca proceduralizacja (litera) niszczy ducha i intencje ustawodawcy. Dotyczy to nie tylko kwestii współpracy z organizacjami, ale szerzej – kwestii konsultacji społecznych. Dobrym przykładem mogą być rozwiązania dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego. Odpowiednia ustawa precyzyjnie opisuje, w jakim trybie należy uzgadniać plany zagospodarowania, inwestycje itd., ale i tak w praktyce działania takie często mają charakter pozorny. Często ich istotą i prawdziwym celem jest wręcz „ustrzeżenie się” uwag. Można podać wiele innych rozwiązań pozornych lub wręcz nieudanych. Do tych ostatnich zaliczyć można, naszym zdaniem, tzw. ustawę o lobbingu. Tu także, choć intencje jej wprowadzenia były zapewne ważne, w praktyce poza niewielkimi (z punktu widzenia przedmiotu naszego badania) zmianami – tj. wprowadzeniem obowiązku prezentowania przez Rząd planów legislacyjnych oraz opisaniem

procedury wysłuchania publicznego –nie doszło bynajmniej do zmniejszenia ilości nieformalnych i nieczytelnych wpływów w procesie stanowienia prawa. Takich przykładów martwej lub chybionej legislacji można przedstawić więcej.

Wszystkie powyższe zastrzeżenie nie zmniejszają w naszym przekonaniu znaczenia rozwiązań regulacyjnych, a raczej wskazują na to, że są one niezwykle ważne w praktyce funkcjonowania administracji. Istnienie konkretnych rozwiązań ma kapitalne znaczenie z punktu widzenia jakości konsultacji dokumentów objętych badaniem. W oddzielnym rozległym opracowaniu autorstwa Radosława Skiby (załącznik 2a) w sposób systematyczny omawiamy każdy z nich. Z przeglądu tego wynika jasno, że sposób „umocowania” konsultacji każdego z nich ma olbrzymie znaczenie.

Z tego m.in. powodu w części rekomendacyjnej proponujemy szereg rozwiązań w tym zakresie. Ogólnie rzecz biorąc zmiernają one do tego, że konieczne jest lepsze prawne zdefiniowanie konsultacji społecznych (ich zakresu, procedur, zobowiązań stron etc.) W naszym przekonaniu najskuteczniejsze w tej sprawie byłoby rozwiązanie ustawowe, które „horyzontalnie” odniosłoby się do tej kwestii. Można też wprowadzić zmiany w ramach innych uregulowań (choćby ustawy o petycjach). Za niewystarczające uznać trzeba obecnie obowiązujące rozstrzygnięcia „miękkie” – takie, jak przyjęte przez Rząd Zasady Dialogu Społecznego, regulamin pracy Rady Ministrów (z 1 kwietnia 2009 r.) czy rekomendowanie dokumentu instruktażowego „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” (KRM-0102-40-09).

Oddzielną kwestią są regulacje działające na poziomie samorządowym (piszemy o nich dalej), które mogą być częścią rozwiązań ustawowych. Z tego punktu widzenia szczególnie ważny są trwające obecnie prace nad pakietem zmian ustaw samorządowych, jakie przygotowywane są przez ekspertów Kancelarii Prezydenta RP. Możliwa jest też wersja regulacji tworzonych przez same samorzady – w postaci np. regulaminów konsultacji społecznych.

8.3.2. REGULACJE WEWNĘTRZNE W URZĘDACH

Analogicznie jak w poprzednich podrozdziałach, poniższa tabela pokazuje zestawienie wyników badania inwentarzowego, dotyczących faktu posiadania przez poszczególne urzędy oficjalnych dokumentów regulujących standardy i procedury przeprowadzania konsultacji społecznych. Dane te prezentowane są w podziale na szczeble administracji – dane na poziomie centralnym i regionalnym zostały podane jako liczby naturalne ze względu na niewielką liczbę urzędów – 16 na szczeblu regionalnym i 17 na szczeblu centralnym, pozostałe dane przedstawione są w formie procentów.

Tabela 19 Regulaminy konsultacji społecznych¹⁹

Obecność rozwiązań instytucjonalnych	Poziom centralny	Poziom regionalny		Poziom lokalny	
	Ministerstwa	Urzędy wojewódzkie	Urzędy marszałkowskie	Powiaty	Gminy
Regulamin konsultacji	1	1	5	39%	31%

¹⁹ Dokładny opis wyników inwentaryzacji można znaleźć w załączniku 6, gdzie znajduje się również rozwinięcie dotyczące rozkładu wyników w poszczególnych województwach.

Kwestię wewnętrznych regulacji w urzędach centralnych omawialiśmy dokładnie w rozdziale 5.1. W tym miejscu warto się więc skupić na szczeblu regionalnym i lokalnym.

Jak wynika z przedstawionych danych, takie regulacje opracował tylko jeden **urząd wojewódzki** (Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki), pięć urzędów marszałkowskich (w województwach kujawsko-pomorskim, małopolskim, opolskim, świętokrzyskim, wielkopolskim), około jednej trzeciej starostw powiatowych i urzędów gminnych. Istnienie tego rodzaju dokumentów jest bardzo różne, jeśli chodzi o poszczególne regiony. Jeśli brać pod uwagę powiaty, najlepszy wynik osiągają województwa lubuskie (67%) i pomorskie (57%) a najgorzej województwa podkarpackie (21%) i wielkopolskie (22%). Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku rozwiązań na poziomie gminnym. W tym przypadku liderem są województwa opolskie (47%) oraz dolnośląskie (44%), najgorzej zaś wypadają województwa małopolskie (19%) i podkarpackie (21%).

Przeglądając się bliżej regulaminom konsultacji społecznych trzeba podkreślić, że zazwyczaj mają one charakter oficjalnej uchwały. Ich treść i struktura są bardzo różne, ale przeważnie nie są dłuższe niż 2-3 strony w formacie standardowego dokumentu urzędowego. W ramce poniżej wypisane zostały kwestie, które się w nich pojawiają.

- **podstawa prawna**

Najczęściej pojawiające się podstawa to: art. 18 ust. 2 pkt 15, rt.. 40 ust.1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 5 ust. 5 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. , Nr 96, poz. 873 z późn. zm.)

- **opis sytuacji, w których konsultacje społeczne powinny być przeprowadzane**

Zazwyczaj opisane są bardzo ogólnie z odniesieniem do ustaw (np.: „*Konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych przypadkach ważnych dla interesów gminy*”), ale czasem enumeratywnie wypisane są dokumenty obowiązkowo konsultowane, np. strategie rozwoju, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Często pojawiają się też zapisy dotyczące:

- **braku konieczności wykorzystywania wniosków/opinii gromadzonych przez urząd w ramach konsultacji społecznych**
- **celu konsultacji społecznych**
- **ich zasięgu**
- **definicji, na czym polegają konsultacje społeczne** (np.: wyrażenie opinii, odpowiedź na postawione pytanie, wybranie jednej lub kilku z przedstawionych opcji)
- **form zasięgnięcia opinii**
- **wskazania, kto może być uczestnikiem konsultacji społecznych**

A także (choć bardzo rzadko):

- **opis sposobu inicjowania konsultacji społecznych** i wskazanie, co powinien zawierać plan konsultacji

Niektóre regulaminy dopuszczają możliwość zainicjowania konsultacji społecznych przez grupę obywateli przy spełnieniu określonych warunków, np. w Celestynowie konsultacje społeczne mogą być zainicjowana na wniosek 1/20 osób uprawnionych do konsultacji społecznych na danym obszarze.

- **wskazanie czasu** (najczęściej jest to siedem dni przed momentem zasięgnięcia opinii) **i formy informowania o konsultacjach społecznych** oraz danych, jakie powinno zawierać zawiadomienie
- **wskazanie czasu i formy informowania o wynikach konsultacji społecznych** (najczęściej stosowane formy to informacja w BIP i w gablocie urzędowej)
- **konieczność przedstawienia listy wniesionych uwag z wyszczególnieniem uwag przyjętych i odrzuconych.**

W przypadku niektórych regulaminów pojawia się zapis o konieczności uzasadnienia przyjęcia lub odrzucenia wniosków.

- **konieczność ewidencjonowania prowadzonych konsultacji** i funkcja w urzędzie, której jest ten obowiązek przypisany
- **kwestie formalne:** data wejścia w życie uchwały, organ realizujący uchwałę

Tworzenie regulaminów konsultacji społecznych jest często inicjatywą pracowników urzędów – pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, wydziałów spraw społecznych albo pracowników komórek dedykowanych konsultacjom, o ile takie istnieją. Zdarza się, choć rzadko, że inicjatywa pochodzi bezpośrednio od obywateli (przykład takiego regulaminu opisujemy w ramce poniżej). Najczęstszą podstawą prawną do tworzenia i uchwalania tych regulaminów są: ustawa o samorządzie gminnym (1990) i ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003).

Urzednicy, z którymi przeprowadziliśmy rozmowy, doceniają znaczenie dokumentów standaryzujących konsultacje społeczne i podkreślają ich znaczenie dla współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi, w tym organizacjami pozarządowymi. Uważają oni, że dokumenty te pozwalają podnieść przejrzystość procesu i sposobu podejmowania decyzji w urzędzie, zapewniają reprezentatywność uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron, dzięki zdefiniowaniu metod informowania i przygotowaniu przemyślanego planu konsultacji. Pozwalają także wprowadzić na płaszczyznę oficjalną nieformalne kontakty między stronami.

Podobnie regulaminy konsultacji oceniają przedstawiciele organizacji pozarządowych, dla których mogą być one narzędziami egzekwowania przestrzegania określonych reguł prowadzenia procesu. Zapisane reguły mogą stanowić punkt odniesienia dla uczestników konsultacji, co w dużym stopniu podnosi transparentność funkcjonowania wszystkich stron.

PRZYKŁAD

Regulamin konsultacji społecznych w Łodzi

W 2009 roku łódzkie środowisko organizacji pozarządowych (**Inicjatywa Społeczna Łodzianie Decydują wraz z Ruchem Społecznym Szacunek dla Łodzi**) zainspirowane regulaminem konsultacji społecznych w Słupsku podjęło pracę nad przygotowaniem tego typu dokumentu na potrzeby Urzędu Miasta w Łodzi. Inicjatywa złożenia takiej uchwały wyszła również od jednego z radnych, i to jego rękami złożony został przygotowany przez społeczników dokument.

Sam regulamin konsultacji społecznych konsultowany był jedynie w ramach urzędu, nie przeprowadzono szerokich konsultacji społecznych. Regulamin został zatwierdzony przez Radę Miasta 31 marca 2010 roku.

Jednym z dokumentów był konsultowany już w trakcie obowiązywania regulaminu budżet miasta Łodzi.²⁰ Przeprowadzono je zgodnie z zapisanymi zasadami, z wyjątkiem etapu informowania o wynikach konsultacji. Urząd nie poinformował uczestników o wnioskach, które zostały złożone, ani o ich przyjęciu lub odrzuceniu. Nie stało się to nawet po oficjalnej prośbie uczestników konsultacji skierowanej do urzędu w postaci (dwukrotnie) składanego wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Przykład ten ilustruje sytuację, w której mimo posiadania regulaminu popełniane są zasadnicze błędy w procedurze konsultacji społecznych.

Regulamin konsultacji społecznych w Łodzi można pobrać z tej strony:

http://bip.uml.lodz.pl/plik.php?plik=uchwaly/rm/05_1454.PDF&PHPSESSID=a6138682741ecef60fabd2846921ef7

W ramach badania jakościowego zauważyliśmy również pewną prawidłowość – w miejscach, gdzie funkcjonują regulaminy, nasi rozmówcy zazwyczaj mówili o procesach konsultacyjnych w bardziej wyczerpujący i całościowy sposób niż tam, gdzie takiego regulaminu nie było. Może to być wynik tego, że urzędy charakteryzujące się wysoką kulturą dialogu obywatelskiego posiadają ugruntowane rozwiązania organizacyjne (np. w postaci regulaminów), ale też i duże doświadczenie w konsultowaniu. W konsekwencji przekłada się to na większe kompetencje urzędników.

²⁰ Konsultacje te zostały opisane jako jedno ze studiów przypadku w ramach tego badania. Opis ten znajduje się w załączniku 10.

Od opisywanej prawidłowości zdarzają się jednak wyjątki, które polegają na tym, że jednostki administracyjne, mimo uchwalenia regulaminu konsultacji, nie przestrzegają go i nie używają, co sprawia, że regulamin staje się martwym prawem. Fakt, że nie zawsze regulaminy są przestrzegane, nie powinien jednak prowadzić do wniosku, że są one nieskuteczne.

8.4. WNIOSKI I REKOMENDACJE

- Wskazane wydaje się **uregulowanie konsultacji społecznych w pakiecie ustaw samorządowych** – wprowadzenie zapisu o minimalnych standardach konsultacji, ale także **innych mechanizmów włączających mieszkańców w podejmowanie decyzji na lokalnym szczeblu** – wysłuchania publicznego, zapytania obywatelskiego, lokalnej inicjatywy uchwałodawczej, konsultacji społecznych prowadzonych na wniosek obywateli.
- **Zapewnianie odpowiednich do charakteru urzędu struktur organizacyjnych zajmujących się konsultacjami społecznymi i szerzej dialogiem obywatelskim.** Może to następować:
 - poprzez wyodrębnianie stanowiska pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i umacnianie ich pozycji,
 - wyodrębnianie osobnych stanowisk ds. konsultacji społecznych albo wręcz specjalnych komórek/biur.Rekomendacja dotyczy szczególnie urzędów gminnych i starostw powiatowych, przy czym ze zrozumiałych względów należy zwracać uwagę na adekwatność poszczególnych struktur do lokalnego kontekstu, np. małe urzędy gmin nie potrzebują specjalnie wydzielonej komórki konsultacyjnej – wystarczy wydzielenie stanowiska lub wpisanie obowiązków konsultacyjnych w już istniejące stanowisko, a tam, gdzie funkcjonuje pełnomocnik ds. organizacji pozarządowych, można poszerzyć jego obowiązki o zadania związane z zasięgiem opinii obywateli.
- Potrzebne jest **tworzenie „centers of excellence” w dziedzinie konsultacji**, których zadaniem byłoby gromadzenie i dostarczanie wiedzy na temat konsultacji i partycypacyjnych metod rządzenia, ale także wsparcie przy realizacji konkretnych procesów przez różnego rodzaju jednostki administracyjne. Mogłyby one przybrać postać:
 - A. **wewnętrznej komórki w urzędzie**, przy czym rozwiązanie to jest wskazane w praktyce jedynie w przypadku dużych jednostek samorządowych albo urzędów centralnych,
 - B. **zewnętrznej instytucji**, z której wsparcia mogłyby korzystać nie jeden urząd, a wiele jednostek samorządowych. Chodziłoby raczej o sieć takich instytucji, np. regionalnych. Trudno na tym etapie podać konkretne rozwiązanie, dlatego w tym miejscu sygnalizujemy kwestie, które muszą być rozważone na etapie dopracowywania pomysłu:
 - status takiej jednostki (instytucja podlegała samorządowi regionalnemu, regionalna agencja rozwoju, partnerstwo międzysektorowe albo zewnętrzny podmiot np. organizacja pozarządowa albo uczelnia) na jakim szczeblu, organizacja pozarządowa)
 - zakres terytorialny działania – wydaje się, że wartym rozważenia jest pomysł sieci centrów regionalnych i jednego ogólnopolskiego
 - sposób finansowania działań – warto rozważyć pomysł *voucherów* przyznawanych samorządom na korzystanie z usług (szkolenia, moderowanie, badania, pomoc przy realizacji konsultacji etc.). Możliwy jest też oczywiście system mieszany – częściowe finansowanie z dotacji, a częściowe w postaci *voucherów* – za konkretne usługi wspierające dany samorząd.Wydaje się, że ten rodzaj wsparcia mógłby stać się istotą projektu systemowego finansowanego w ramach V priorytetu PO KL.
- Problemem jest kwestia formalizowania struktur **w małych gminach** w związku z brakiem zasobów kadrowych i kulturą organizacyjną, często opartą na bezpośrednich relacjach wewnątrz i na zewnątrz urzędu. **Kroki idące w stronę formalizacji i podnoszenia transparentności konsultacji powinny być podejmowane bardzo ostrożnie**, aby nie naruszyć istniejących zasobów kapitału społecznego (pod warunkiem, że nie ma on charakteru wyłączającego i klikowego) oraz wzorów funkcjonowania danej

społeczności (np. częste kontaktowanie się z wójtem przy określonych okazjach), powinny one polegać na wprowadzeniu możliwie najprostszych i zrozumiałych procedur/działań/instytucji, np. na unikaniu biurokracji i nieprzejrzystego języka urzędniczego.

- Kluczowe jest **zapewnienie finansowania procesów konsultacyjnych w urzędach** – wpisanie tych działań do budżetu danego urzędu oraz wyznaczanie części budżetu na konsultacje przy planowaniu inwestycji czy innych działań urzędu. Wsparciem może być także opisany wyżej system *voucherów*. Warto zwrócić uwagę, że niezbędne nakłady finansowe na konsultacje społeczne są zazwyczaj niewielkie – często to zaledwie kilka procent wartości pracy specjalisty przygotowującego projekt dokumentu, inwestycji, ale ważne jest to, by przewidywać z góry finansowanie konsultacji.
- Potrzebne są też **działania wspierające tworzenie lokalnych rad pożytku publicznego**, co umożliwiła znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale także system wsparcia i sieciowania ich członków.
- **Ważne jest tworzenie regulaminów konsultacji społecznych.**

Mimo akcydentalnych negatywnych doświadczeń zarówno urzędnicy, jak i uczestnicy konsultacji oceniają ich istnienie i wpływ wyraźnie pozytywnie. Wydaje się więc, że warto promować ten rodzaj regulacji wśród samorządów. Można to uczynić m.in. poprzez przygotowanie wzoru kompletu dokumentów złożonego z:

- uchwały samorządowej określającej ogólne zasady funkcjonowania mechanizmu konsultacyjnego,
- rozporządzeń, które doprecyzowują uchwałę i uwzględniają kontekst konkretnych procesów konsultacyjnych,
- instrukcji/rekomendacji opisującej, jak w praktyce realizować poprawnie konsultacje społeczne w określonym kontekście danego urzędu (opcjonalne).

9. RELACJE MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ A OBYWATELAMI

Treści zawarte w tym rozdziale odnoszą się do tego, co w literaturze naukowej określane jest jako kapitał społeczny typu *linking* (Woolcock, 2001), tzw. kapitał łączący. Pojęcie to opisuje wertykalne kontakty między instytucjami i obywatelami i odnosi się do relacji z władzą, poziomu jej uspołecznienia i sposobu komunikowania się instytucji z obywatelami. Skoncentrujemy się na niewielkim wycinku tych relacji, które dotyczą jednego typu procesów prowadzonych przez urząd przy udziale obywateli, jakim są konsultacje społeczne. Do pewnego stopnia mają one jednak wskaźnikowy charakter i na ich podstawie wnioskować można o pewnych generalnych tendencjach w kształtowaniu się kapitału społecznego typu *linking*.²¹

W opisie wzajemnych relacji przedstawimy niżej dwie perspektywy: zarówno urzędniczą, jak i obywatelską. W rozdziale tym zostaną opisane również ogólniejsze kwestie dotyczące skłonności obywateli do zaangażowania w działania w sferze publicznej. W końcowej części wskażemy trudności, jakie pojawiają się przy budowaniu trwałego i stabilnego dialogu obywatelskiego.

9.1. PERSPEKTYWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

9.1.1. POZIOM REGIONALNY

Jak wynika z naszych badań, przedstawiciele *urzędów wojewódzkich* nie mają zbyt wielu okazji do kontaktowania się z obywatelami w ramach procesu konsultacji społecznych, bowiem te ostatnie prowadzone są w tego typu urzędach bardzo rzadko. Formalnie rzecz biorąc, postrzeganie relacji między urzędem a organizacjami pozarządowymi może być jedynie pochodną doświadczeń, jakie wynikają z działania tzw. Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS), oraz kontaktów z organizacjami pozarządowymi podczas procedury przyznawania dotacji na realizację projektów. Z rozmów przeprowadzonych z urzędnikami i przedstawicielami strony społecznej wynika, że często relacje zakłócają się przez wzajemne niezrozumienie. Obydwa rodzaje instytucji dzielą odmienne zasady funkcjonowania, motywacje działania i postawy. Urzędem rządzą procedury i ograniczenia formalno-prawne, przedstawiciele trzeciego sektora natomiast nastawieni są bardziej na działanie i zmienianie rzeczywistości. Obie strony dość często niestety wzajemnie oceniają się nisko – zarówno jeśli chodzi o skłonność do dialogu, jak i kompetencje.

²¹ Skoro wprowadziliśmy tu jeden z wymiarów kapitału społecznego (*linking*), warto przypomnieć o istnieniu dwóch pozostałych. W przypadku kapitału społecznego można mówić przynajmniej o trzech jego wymiarach, które łącznie tworzą pewną przestrzeń. Pierwszy z tych wymiarów to tzw. kapitał wiążący (*bounding*). Mówimy w tym przypadku o zaufaniu, relacjach między osobami względnie do siebie podobnymi, przede wszystkim rodziną i najbliższymi. Ten kapitał społeczny jest w Polsce w istocie dość silny. Drugi wymiar to kapitał pomostowy (*bridging*), polegający na tym, że wierzymy, iż ludzie, którzy są od nas różni, albo których po prostu nie znamy, w swoich działaniach i wyborach będą powodowani raczej dobrymi intencjami. To jest właśnie to, co można nazwać uogólnionym zaufaniem, uogólnionymi normami społecznymi etc. Żeby zamknąć tę triadę, należy wymienić trzeci element, czasami nazywany kapitałem łączącym (*linking*), czyli wymiar pionowy więzi społecznych, dotyczący tego, jak się ma społeczność do hierarchii, do władzy, do instytucji reprezentacji. O nim była już mowa i będzie on nas interesował w dalszych rozważaniach. Wszystkie te rodzaje kapitału społecznego mogą się w pewnych sytuacjach wzajemnie substytuować lub kompensować. Innymi słowy, jeżeli istnieje uogólnione zaufanie do instytucji państwa, to potrzeby polegania wyłącznie na swoich „kuzynach” są znacznie mniejsze. Jeżeli zaś obszar relacji z władzą, państwem jest – generalnie mówiąc – nieprzewidywalny i wrogi, to uruchamia się skłonność do kompensowania go w oparciu o związki o charakterze rodzinnym i koleżeńskim. W takiej sytuacji napotykać na różnego rodzaju problemy nie sięgamy po procedury i instytucje formalne, ale raczej „załatwiamy” sprawy poprzez osobiste koneksje.

Okazuje się, że w urzędach wojewódzkich organizacje pozarządowe czasem postrzegane są jako „przedsiębiorstwa” utrzymujące się z dotacji i grantów. Mówi się nawet o specyficznym „urynkowieniu” i oportunistycznym organizowaniu, czyli działaniu według logiki komercyjnej – z tą różnicą, że źródłem dochodu nie są konsumenci, lecz urzędy dystrybuujące pieniądze. Niejednokrotnie zniechęca to administrację do współpracy z trzecim sektorem.

Przedstawiciele urzędu oczekiwali systematycznej współpracy z wiarygodnymi i stabilnymi podmiotami, do których mogliby kierować informacje o prowadzonych i planowanych przedsięwzięciach i które byłyby przewidywalne w swoich działaniach. Stali partnerzy mogliby również opiniować i wprowadzać kolejne podmioty do konsultacji.

Urzednicy wojewódzcy często wchodzą w relacje z partnerami społeczno-gospodarczymi, w tym z organizacjami pozarządowymi, z pozycji paternalistycznych – uznając się za lepiej poinformowanych i bardziej kompetentnych. Stawiają się często w roli obrońców i stróżów dobra wspólnego (np. budowy autostrad, utrzymania miejsc pracy w zanieczyszczającym środowisko fabryce) wobec być może uzasadnionych, lecz partykularnych interesów. Charakterystyczną cechą funkcjonowania urzędów wojewódzkich, która wpływa na kształtowanie relacji z obywatelami, jest ścisłe trzymanie się procedur i formalizm. Niejednokrotnie kwestie merytoryczne gubią się w zawiłym procesie formalnym. Urzednicy motywują przywiązywanie wagi do procedur na różne sposoby:

- chęcią bycia sprawiedliwym wobec wszystkich uczestników konsultacji,
- wymogiem transparentności działań,
- obawą przed posądzeniem o korupcję,
- zapewnieniem sobie poczucia bezpieczeństwa – jeśli procedury zostaną wypełnione, urzędnik nie jest narażony na sankcje.

Dialog na poziomie urzędów wojewódzkich inspirowany jest często przez partnerów społecznych i organizacje pozarządowe. Urzędy pełnią wtedy rolę dostawcy dokumentów czy ekspertyz („*powoli rozumieją, że my nie jesteśmy po to, żeby im zrobić krzywdę, tylko żeby im pomóc*”), strażnika obowiązującego prawa i mediatora łagodzącego napięcia społeczne.

Proces kontaktowania się urzędników z obywatelami ma zazwyczaj podobną dynamikę: obywatel, grupa obywateli lub organizacja zgłaszają się do urzędu i wtedy mogą liczyć na to, że zostaną wysłuchani. Okazuje się jednak, że często brakuje czytelnej instytucjonalizacji tych procesów, wypracowania szczególnych metod, które dedykowane byłyby konsultacjom społecznym. Niejednokrotnie procesy konsultacyjne nie są poprawnie planowane, a ich przebieg zależy od rozwoju sytuacji i pojawiających się potrzeb. W przebadanych urzędach wojewódzkich nie napotkaliśmy wyraźnie sformułowanych standardów bądź procedur opisujących, jak proces taki powinien być zorganizowany.

Największymi nakładami w tak pojętych konsultacjach są nakłady czasowe i osobowe. Wymagane nakłady finansowe są (jak sądzimy, błędnie) postrzegane jako niewielkie. Procesy konsultacyjne są wykonywane w ramach obowiązków poszczególnych urzędników i stanowią dodatkowy zakres ich działań. Koordynowanie konsultacji traktowane jest najczęściej jako zajęcie dodatkowe, czasem wręcz „przeszkadzające” w wykonywaniu zadań obligatoryjnych.

Natomiast **urzednicy w urzędach marszałkowskich** mają więcej okazji do kontaktowania się z obywatelami i w tym wypadku można istotnie mówić o istnieniu dialogu obywatelskiego. Urzednicy często cenią sobie merytoryczny wkład partnerów społecznych. Podkreślają, że ci ostatni posiadają specjalistyczną wiedzę i doświadczenie, których często brakuje urzędnikom. Tacy partnerzy chętnie zapraszani są do współpracy w grupach eksperckich i udziału w szerszych konsultacjach społecznych.

Urzednicy podkreślaja coraz wiekszy profesjonalizm pracowników organizacji pozarządowych i fakt, że wielu z nich posiada tytuły naukowe i kilkunastoletnie doświadczenie w danej dziedzinie.

Ceniona jest również innowacyjność i elastyczność organizacji pozarządowych w realizacji powierzonych im zadań, co jest zaletą nie tylko w wymiarze merytorycznym, ale również organizacyjnym. Często tej elastyczności brakuje w sformalizowanych strukturach urzędów. Podczas przeprowadzonych rozmów wielokrotnie podkreślano zaangażowanie partnerów społecznych w konsultacje, doradztwo i podejmowanie decyzji, skłonność do bezinteresownego poświęcania swojego czasu.

W naszych rozmowach sporadycznie pojawiały się jednak także oceny zgoła odwrotne, zarzucanie partnerom społecznym:

- niskiego poziomu zaangażowania;
- niskiego poziomu profesjonalizmu i nieprzygotowania merytorycznego (uwagi nietrafne, sprzeczne z prawem, niemożliwe do zrealizowania). *„Wiele jest do zrobienia po stronie organizacji pozarządowych, nie wszystko można tłumaczyć ich społecznym charakterem. Minimum profesjonalizmu można jednak oczekiwać od organizacji chcących realizować zadania publiczne”*;
- roszczeniowej i konfliktowej postawy uczestników konsultacji;
- dbania wyłącznie o interes organizacji i zajmowanie się jedynie problemami związanymi z własnym funkcjonowaniem (np. na poziomie gminy) i niedostrzeganie pełnej perspektywy wojewódzkiej czy ponadwojewódzkiej. *„Wnioski, które dostajemy, dotyczą często zadań gminy, zagadnień pomocy społecznej, dożywiania dzieci (...). Dlatego konsultacje z szerokim gronem organizacji nie są najłatwiejsze i nie są najefektywniejsze. Dlatego dla nas przy konsultacjach wojewódzkiego programu rozwoju najważniejszym partnerem jest Rada Pożytku Publicznego”*;
- niskiej kultury organizacyjnej (młode organizacje, nieprzygotowane organizacyjnie, nieposiadające odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego);
- partykularyzmu działania niektórych organizacji pozarządowych – *„Niektóre organizacje nie rozumieją, co to dobro wspólne, i pilnują tylko swoich interesów. (...) Wśród organizacji przeważa postrzeganie urzędu jako donatora.”*

W poniższej ramce opisany jest przykładowy proces budowania relacji między partnerami w dialogu obywatelskim, mający na celu wypracowanie płaszczyzny współpracy między obywatelami a instytucjami publicznymi.

PRZYKŁAD

Budowanie wiarygodnej współpracy organizacji pozarządowej z urzędem marszałkowskim

Stowarzyszenie Rowerowe Tory w województwie kujawsko-pomorskim bardzo aktywnie sprzeciwiało się absurdalnym, w opinii jego członków, rozwiązaniom proponowanym przez urzędników i jednocześnie wysuwało alternatywne propozycje. Początkowo Stowarzyszenie monitorowało efekty działań urzędników, zamieszczało na własnej stronie całą korespondencję z Urzędem Miasta i uczestniczyło we wszystkich spotkaniach. Taka forma kontroli urzędu spowodowała, że z czasem Stowarzyszenie stało się partnerem Urzędu w projektowaniu, wyznaczaniu i modernizowaniu ścieżek rowerowych w mieście. Determinacja, wyznaczanie jasnych celów i profesjonalizm organizacji okazały się kluczowe w wypracowaniu dobrych rozwiązań i zdobyciu zaufania urzędu.

9.1.2. POZIOM POWIATOWY I GMINNY

Jednostki samorządowe na poziomie powiatowym i gminnym są liczniejsze i znacznie bardziej zróżnicowane. Można odnaleźć w tej grupie zarówno miejscowości o długiej tradycji dialogu obywatelskiego, ze sprawdzonymi i dobrze funkcjonującymi formami współpracy (Podkowa Leśna), jak i miejscowości, gdzie można mówić o „przepaści” i całkowitym braku współpracy z obywatelami czy organizacjami pozarządowymi (często po prostu z powodu braku organizacji). Spotykamy także gminy – najczęściej wiejskie – gdzie relacje obywateli z władzą mają dużym stopniu charakter nieformalny.

Wywiady jakościowe dostarczyły stosunkowo podobnych wyników co do ocen urzędników i uczestników konsultacji społecznych jak na poziomie urzędów marszałkowskich, zatem powtarzanie ich jest bezcelowe. Warto natomiast przedstawić dwa przykłady miejscowości, które reprezentują różne typowe sposoby kształtowania relacji między administracją publiczną a obywatelami.

PRZYKŁAD

Sopot – miasto, w którym administracja samorządowa i obywatele są aktywnymi aktorami w kształtowaniu współpracy.

Miasto realizuje zadania powiatowe i gminne, charakteryzuje się specyficznym składem społecznym i wysokim poziomem zamożności mieszkańców. Znaczna grupa mieszkańców posiada wyższe wykształcenie i tworzy środowiska zorganizowane obywatelsko. Mieszkańcy są świadomi swoich praw i korzystają z nich. Frekwencja wyborcza należy do najwyższych w Polsce. Miasto chętnie i od dawna wspiera działania obywateli i organizacji pozarządowych. Współpraca z organizacjami przebiega pomyślnie. Relatywnie duża część budżetu przeznaczana jest na wsparcie organizacji. Ponadto istnieje wiele form niematerialnej pomocy trzeciemu sektorowi. Urząd wykazuje w tej kwestii bardzo aktywną postawę. W ramach programu zapewnienia spójności społecznej powstało Centrum Organizacji Pozarządowych, wspierane finansowo przez władze miasta. Zajmuje się ono doradztwem, pomocą w pozyskiwaniu środków z gminnych, krajowych i zagranicznych, prowadzi Centrum Wolontariatu. Ponadto sala konferencyjna i kilka pokoi w urzędzie są dostępne na spotkania NGO, w urzędzie również odbywają się konkursy dla młodzieży szkolnej, których organizatorami i realizatorami są organizacje, przez szereg lat w urzędzie odbywał się bal sylwestrowy Klubu Abstynenta. Pomoc oferowana przez urząd dotyczy również prozaicznych spraw: użyczany jest papier ksero, urzędnicy pomagają w przesłaniu korespondencji, w razie potrzeby urząd pomaga (i finansuje) wypożyczenie busa. Tego typu działania budują zaufanie i umacniają więzy między urzędnikami i organizacjami, mają na celu wykształcenie w organizacjach poczucia, że są one doceniane i niezbędne dla rozwoju miasta.

Jednym z powodów dobrze układającej się współpracy może być mała rotacja na niektórych stanowiskach w urzędzie – sekretarz odpowiedzialny za kontakty z NGO piastuje urząd nieprzerwanie od osiemnastu lat. Taka kadencja zapewnia dobre poznanie specyfiki działania lokalnych podmiotów oraz możliwość nawiązania osobistych kontaktów. Sekretarz ma numery komórkowe do większości aktywnie działających organizacji.

„Prezydent bardzo dobrze ocenia współpracę z organizacjami, bardzo ją docenia, mówi, że robią dobrą robotę, ciągle nam to powtarza, i rzeczywiście tak jest. Proszę Pani, to właśnie dzięki organizacjom nasze miasto jest coraz piękniejsze, one się przyczyniają do takiej rehabilitacji, ale nie tylko okolicy, ale też takiej społecznej, zawodowej.” (Pełnomocnik ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi)

PRZYKŁAD

Rędziny – gmina wiejska, gdzie relacje urzędu gminy z obywatelami i organizacjami mają charakter nieformalny.

Osobą odpowiedzialną za formalne i nieformalne konsultacje społeczne w gminie jest wójt. Oprócz niego kilkoro urzędników odpowiada za komunikację z poszczególnymi rodzajami organizacji: stowarzyszeniem emerytów, kołami gospodyń wiejskich, ochotniczą strażą pożarną i innymi organizacjami pozarządowymi. Każda z wymienionych grup komunikuje się z inną osobą w urzędzie.

Wójt komunikuje się z mieszkańcami bezpośrednio: podczas zebrań wiejskich (odbywają się raz w roku w każdej wsi) oraz indywidualnie w godzinach urzędowania: „do wójta drzwi są zawsze otwarte”. Poza tym

komunikuje się pośrednio podczas spotkań z sołtysami, którzy z kolei mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami podczas zbierania podatków (raz na kwartał). „Poza tym, wie Pani, to są panowie, to tak jak na wsi – wolny czas, żona się z domu pozbędzie, żeby mieć trochę świętego spokoju, i oni gdzieś tam się spotykają i wymieniają tzw. doświadczeniami. – Takie kółka dyskusyjne (śmiech)”.

Osobną formą kontaktu są zebrania sołeckie, podczas których mieszkańcy decydują, jak wydać środki z funduszu sołeckiego. Jest na nich obecny również wójt. Jest to dodatkowa okazja, żeby porozmawiać z mieszkańcami, ostatnia część zebrania jest zawsze przeznaczona na „wolne tematy”.

W urzędzie jest jedna osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Do jej zadań należy ogłaszanie konkursów ofert, przygotowanie rocznego programu współpracy oraz bieżąca komunikacja, która najczęściej ma charakter nieformalny, „wszyscy znają się od dzieciństwa”. Program jest przyjmowany, bo tak wymaga ustawa, ale sformułowany jest bardzo ogólnie. Podstawą do decyzji finansowych jest budżet, w którym nie ma osobnej puli dla NGO. Jednak organizacje mogą zgłaszać swoje potrzeby i zazwyczaj są one uwzględniane. Oficjalnym kanałem komunikacji pomiędzy urzędem a organizacjami są konkursy ofert, w których największa kwota przeznaczona jest na sport (stanowi ona osobną pozycję w budżecie).

Z uwagi na niewielką populację gminy (10 tys.) kontakty nieformalne uważane są za wystarczające, urzędnicy nie widzą potrzeby formalizacji procesu konsultacji, a nową ustawę uważają za niepotrzebną. Są otwarci na kontakt społeczny, ale sami go nie inicjują. Informacje o zebraniach, inwestycjach czy sesjach rady gminy publikowane są na tablicach ogłoszeń i w internecie. Mieszkańcy śledzą BIP i dzwonią, kiedy zobaczą w nim błędy (np. literówki).

Poza badaniem jakościowym, z którego wyników korzystaliśmy powyżej, przeprowadziliśmy też rozbudowane badanie ilościowe techniką wywiadu bezpośredniego. Dotarliśmy do wszystkich powiatów i ok. 8% gmin w Polsce. Całościowy raport z tego badania stanowi odrębny załącznik. W tym miejscu skoncentrujemy się tylko na jego najważniejszych wynikach, ilustrujących kolejne etapy procesu konsultacji oraz ważniejsze oceny dotyczące jego uczestników.

W badaniu ankietowym używaliśmy dwóch typów kwestionariuszy. Pierwszy skierowany został do osób odpowiedzialnych za całość procesów konsultacji w urzędzie, drugi do osób związanych z prowadzeniem konsultacji konkretnych typów dokumentów. Tych pierwszych zapytaliśmy m.in. o ocenę (właściwie samoocenę) kompetencji urzędników prowadzących konsultacje.

Tabela 20

Samoocena kompetencji urzędników

Obszary kompetencji i ich ocena	bardzo niska	raczej niska	ani wysoka, ani niska	raczej wysoka	Bardzo wysoka	nie wiem/trudno powiedzieć
organizacja procesu konsultacji społecznych	1%	7%	43%	42%	7%	1%
wykorzystywanie narzędzi i technik stosowanych w konsultacjach społecznych (warsztaty, wysłuchania, badania społeczne, narzędzia internetowe do zbierania opinii itd.)	1%	12%	43%	37%	7%	1%
wiedza o regulacjach prawnych związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych	1%	8%	37%	45%	7%	1%
techniki ewaluacji procesu konsultacji społecznych	2%	13%	45%	32%	5%	3%

Jak widać, otrzymane wyniki są stosunkowo jednorodne i wskazują na ostrożną, ale jednak wysoką samoocenę kompetencji urzędników. Łącznie nie więcej niż 15% zapytanych respondentów oceniło swoje kompetencje nisko bądź bardzo nisko. Wskazania pozytywne są w zdecydowanej przewadze. Przy czym urzędnicy czują się najbardziej kompetentni w kwestiach związanych z regulacjami

prawnymi i umiejętnościami organizacji procesów, najmniej zaś w kwestii znajomości technik ewaluacji procesów konsultacji. Znaczący odsetek odpowiedzi „średnich” pozwala zakładać, że mimo ogólnie rzecz biorąc wysokiej samooceny jest spora przestrzeń dla działań o charakterze edukacyjnym. Nie jest naszym zadaniem polemizować z uzyskanymi wynikami, choć każdemu, kto nieco bliżej zna w praktyce funkcjonowanie samorządów, wyniki te zapewne wydadzą się zbyt optymistyczne.

Urzędników (tym razem adresatów obydwu typów kwestionariusza) zapytaliśmy także o ocenę kompetencji organizacji pozarządowych biorących udział w konsultacjach społecznych. Z ocen formułowanych przez urzędników wyłania się dość przeciętny obraz przedstawicieli organizacji pozarządowych biorących udział w procesach konsultacji różnych dokumentów. Pod względem wszystkich aspektów przeważają tutaj oceny średnie (około 51-67%). Przy tym w przypadku takich aspektów, jak poziom wiedzy o przedmiocie konsultacji, poziom zaangażowania w sprawę, umiejętność wyrażenia swojego zdania w zrozumiały sposób oraz skłonność do kompromisu – oceny wysokie nieznacznie przeważają nad niskimi. Z kolei w przypadku aspektów związanych z umiejętnością dostrzegania innej perspektywy niż własna oraz dotyczących znajomości zasad funkcjonowania administracji publicznej i instytucji – oceny niskie mają przewagę nad wysokimi. Może to prowadzić do wniosku, iż choć organizacje pozarządowe są przez przedstawicieli administracji publicznej postrzegane dość pozytywnie – to w opinii urzędników środowiska NGO brakuje umiejętności postawienia się w innej roli niż własna, co jest konsekwencją niezajomości specyfiki funkcjonowania urzędów. Tym samym potencjalne źródło konfliktów na linii organizacje – urząd może wynikać np. z niezrozumienia ograniczeń, przed jakimi stoi administracja publiczna.

Tabela 21

Ocena cech jakie posiadają organizacje pozarządowe	Nisko		Średnio		Wysoko		Nie wiem/ trudno powiedzieć	
	Urzędnicy odpowiedzialni za całość procesów konsultacji	Urzędnicy odpowiedzialni za konsultacje poszczególnych dokumentów	Urzędnicy odpowiedzialni za całość procesów konsultacji	Urzędnicy odpowiedzialni za konsultacje poszczególnych dokumentów	Urzędnicy odpowiedzialni za całość procesów konsultacji	Urzędnicy odpowiedzialni za konsultacje poszczególnych dokumentów	Urzędnicy odpowiedzialni za całość procesów konsultacji	Urzędnicy odpowiedzialni za konsultacje poszczególnych dokumentów
poziom wiedzy o przedmiocie konsultacji	12%	14%	63%	60%	21%	24%	4%	2%
poziom zaangażowania w sprawę będącą przedmiotem konsultacji	15%	19%	53%	51%	30%	29%	3%	2%
znajomość zasad funkcjonowania administracji publicznej i instytucji	28%	19%	59%	60%	10%	17%	3%	3%
umiejętność wyrażenia swojego zdania w zrozumiały sposób	8%	10%	65%	59%	23%	29%	3%	2%

Ocena cech jakie posiadają organizacje pozarządowe	Nisko		Średnio		Wysoko		Nie wiem/ trudno powiedzieć	
skłonność do współpracy i kompromisu	11%	14%	67%	60%	19%	24%	3%	3%
Umiejętność dostrzeżenia innej perspektywy niż własna	27%	22%	57%	61%	13%	15%	4%	3%

Warto zaznaczyć, że oceny organizacji uzależnione są w istotny sposób od rodzaju dokumentów, w których konsultacji uczestniczą. Szczegółowy opis tych różnic znaleźć można w oddzielnym raporcie poświęconym badaniu ankietowemu, w załączniku nr 7.

Powyższe dane ilościowe warto jeszcze uzupełnić faktami z badania jakościowego. W trakcie przeprowadzanych rozmów wielokrotnie słyszeliśmy od urzędników opinie o kluczowej roli komunikacji i współpracy z obywatelami w wypracowywaniu wspólnych rozwiązań. Wymieniano często korzyści, jakie z nich płyną (szczególnie na poziomie urzędów marszałkowskich i w powiatach grodzkich). W idealnych konsultacjach – według niektórych urzędników – spotyka się wiedza organizacji, obywateli i urzędnicza, a strony potrafią i chcą ze sobą rozmawiać w celu wypracowania dobrych rozwiązań. *„Gdybyśmy się spotkali i naprawdę potrafili ze sobą dobrze rozmawiać, to jesteśmy w stanie wypracować dobre dokumenty. Natomiast na pewno to wymaga przygotowania obydwu stron”*.

Urzędnicy chcieliby, aby organizacje pozarządowe i obywatele zmienili swoje nastawienie z roszczeniowego i konfrontacyjnego na partnerskie, tak aby urzędnicy byli postrzegani jako potencjalni współpracownicy, a nie przeszkody w realizacji własnych celów. Nasi rozmówcy życzyliby sobie także zrzeszania się organizacji pozarządowych w większe związki, co – ich zdaniem – ułatwia rozmowy. Głos organizacji parasolowych postrzegają jako mocniejszy. Łatwiej też, ich zdaniem, odnosić się do takich „zagregowanych” stanowisk niż do „polifonii” uwag zgłaszanych podczas konsultacji. W przekonaniu urzędników rozwiązuje to również problem reprezentatywności w zasięgnięciu opinii. Ponadto wskazane i ułatwiające pracę byłoby pisemne formułowanie postulatów przez organizacje pozarządowe. Jednocześnie urzędnicy samokrytycznie przyznają, że powinni zadbać o to, aby ich działania były bardziej transparentne, a oni sami bardziej otwarci. Nasi rozmówcy kładli też duży nacisk na zmiany organizacyjne w samych urzędach: począwszy od zmiany nastawienia przełożonych na bardziej pozytywne wobec dialogu obywatelskiego po drobne usprawnienia związane np. z łatwym dostępem do sal spotkań i sprzętu.

9.2. PERSPEKTYWA UCZESTNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Jak było to już wielokrotnie podkreślane, **urzędy wojewódzkie** są jednym z najmniej uspołecznionych typów jednostek administracji publicznej, co wynika poniekąd z samej ich natury (nie są wszak instytucjami samorządowymi). Realizują one najmniej konsultacji społecznych i tylko w nielicznych przypadkach posiadają odpowiednie struktury organizacyjne przygotowane do prowadzenia dialogu obywatelskiego. Wyjątkiem jest Mazowiecki Urząd Wojewódzki, który konsultuje programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz zgodność decyzji środowiskowych z pozwoleniem na

budowę w kwestiach związanych z dużymi inwestycjami drogowymi, kolejowymi, lotniczymi. Podobnie jest w przypadku Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, gdzie spotkaliśmy się z bardzo pozytywnym nastawieniem wobec współpracy z obywatelami. W większości przypadków jednak relacje między urzędami wojewódzkimi a organizacjami sprowadzały się do aplikowania o dotację lub rozmów związków zawodowych i przedstawicieli pracodawców oraz organizacji pracodawców w ramach WKDS. Ten rodzaj kontaktów nie był jednak tematem naszych badań. Z powyższych powodów trudno było po stronie „obywatelskiej” znaleźć rozmówców, którzy mogliby rzeczowo oceniać działania tych urzędów.

Inaczej ma się sprawa w przypadku **urzędów marszałkowskich**. Udało nam się dotrzeć do wielu rozmówców, którzy komentowali funkcjonowanie tych urzędów. Komentarze te nie były jednorodne. Usłyszeliśmy zarówno pozytywne, jak i negatywne opinie.

W pierwszej grupie najczęściej wymieniano:

- pozytywne nastawienie i głębokie rozumienie dialogu obywatelskiego oraz konsultacji społecznych;
- chęć rzeczywistego włączenia obywateli we współdecydowanie;
- aktywność i zaangażowanie w wypracowywanie wizji konsultacji społecznych w urzędzie (np. uchwalanie regulaminów konsultacji społecznych, tworzenie zespołów zajmujących się głównie przygotowaniem konsultacji społecznych);
- rzetelność w informowaniu i docieraniu do potencjalnych zainteresowanych.

Katalog negatywnych opinii jest jednak dużo szerszy, powtarzały się w nim następujące zarzuty:

- lekceważący stosunek do partnerów społecznych, arogancja władzy *„Podczas procesu nie można odczuć, że jest to proces ważny i że urzędnikom zależy na wysłuchaniu opinii stron. Lekceważące podejście, a także brak uwzględniania jakichkolwiek uwag w dokumentach, nawet kosmetycznych, prowadzi do zniechęcenia organizacji, by w konsultacjach uczestniczyć”*;
- zła wola w prowadzeniu procesów konsultacyjnych;
- nietraktowanie uczestników po partnersku;
- formalistyczne trzymanie się procedur, bez zwracania uwagi na sens diskutowanych problemów czy głębsze zasady dialogu obywatelskiego;
- niskie kompetencje w zakresie prowadzenia procesu (mała wiedza o konsultacjach społecznych, formach zasięgnięcia opinii, o potrzebie udzielania informacji zwrotnej etc.);
- niedocenywanie roli trzeciego sektora w systemie demokratycznym;
- uznaniowość w zapraszaniu do konsultacji społecznych – konsultacje nieformalne (dobra i zła strona);
- brak dalekosięznego planowania dialogu obywatelskiego, w którym konsultacje społeczne byłyby tylko jednym z elementów trwałej płaszczyzny kontaktów.

Jak widać, opinie są czasem skrajnie odmienne. Niemniej jednak należy podkreślić, że poziom świadomości związany z konsultacjami społecznymi w urzędach marszałkowskich jest, jak się zdaje, stosunkowo wysoki.

Starostwa powiatowe i gminne w ocenach uczestników konsultacji społecznych również nie mają spójnego wizerunku w wymiarze kształtowania relacji z obywatelami. Nasi rozmówcy wymieniali właściwie podobne pozytywne oceny urzędów gminnych i powiatowych, tzn. akcentowali ich dobrą wolę, zaangażowanie, wiarę w sens uspołeczniania procesów decyzyjnych i dostrzeganie obowiązku zaspokajania potrzeb społecznych w formie dialogu z tymi społecznościami. Poszerzony został jedynie katalog negatywnych ocen – o następujące opinie:

- trudności ze skomunikowaniem się z pełnomocnikiem ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, organizatorami konsultacji społecznych lub innymi osobami w urzędzie;
- zaniechanie przeprowadzania konsultacji społecznych nawet przy procesach, których skutki bezpośrednio są odczuwane przez mieszkańców, np. remontach dróg;
- nieskuteczne informowanie o konsultacjach;
- bardzo późne informowanie o konsultacjach społecznych, np. umieszczenie informacji na stronie urzędu wieczorem w przeddzień spotkania konsultacyjnego;
- ograniczanie się do informowania w ramach konsultacji społecznych bez rzeczywistej intencji wsłuchania się w głos obywateli;
- ukrywanie bądź utrudnianie dostępu do informacji o konsultowanej kwestii, np. o konsekwencjach lokalizacji spalarni;
- ignorowanie składanych wniosków i brak informowania zwrotnego o podjętej ostatecznie decyzji;
- nieprzestrzeżenie procedur i regulaminów konsultacyjnych;
- tworzenie barier w składaniu wniosków, np. uwzględnianie uwag złożonych tylko na specjalnym formularzu, dostępnym w określonym miejscu (strona internetowa urzędu, biuro w urzędzie);
- fasadowość konsultacji i działanie urzędu nakierowane na osiąganie zakładanych celów jeszcze przed konsultacjami, a nie na budowanie społecznego konsensusu;
- wykorzystywanie przewagi instytucjonalnej, np. do wykonywania zadań obowiązkowych urzędu – *„instytucje wykorzystują NGO, ale organizacje nie mogą wykorzystać instytucji w taki sposób, jak by chciały”*;
- wykorzystywanie niewiedzy obywateli o procedurach administracyjnych, m.in. konsultacji społecznych, i sprowadzanie ich do roli petenta, a nie aktywnego aktora. W takiej sytuacji łatwo jest odmówić działania lub nie uwzględnić wniosku, argumentując, że czegoś nie da się zrobić;
- uwzględnianie uwag lub wpisywanie działań do konsultowanych dokumentów, ale bez poparcia ich finansowaniem z budżetu gminy.

Powyższe negatywne opinie są listą odstępstw od tego, co strona społeczna wyobrażałaby sobie jako idealne konsultacje. Na czym taki idealny proces miałby polegać? W opinii naszych rozmówców chodzi o proces ścisłej współpracy obywateli z urzędem, w którym zakłada się dobrą wolę jego uczestników i sens wzajemnej wymiany opinii. Obrazuje to poniższy cytat: *„Dla mnie jest w nim założone domniemanie dobrej woli, czyli żeby po wysłuchaniu te argumenty zważyć, część przyjąć, a*

część nie. Żeby to też nie była część procesu legislacyjnego, którą można odfajkować.” Istotna jest również zmiana percepcji trzeciego sektora przez administrację publiczną. Obywatele nie chcą być postrzegani jako pieniacze utrudniający podejmowanie decyzji. Obie strony chciałyby być traktowane po partnersku, z szacunkiem i z założeniem dobrej woli. Przedstawiciele strony społecznej w idealnych konsultacjach chcieliby widzieć obie strony dobrze przygotowane do procesu – zarówno merytorycznie, jak i formalnie (właściwa procedura, przestrzeganie zasad konsultacji społecznych).

Konsekwencją partnerskiego traktowania i właściwego przygotowania merytorycznego obu stron – zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i związanym z meritum konsultowanych zagadnień – byłoby wyeliminowanie wielu przytaczanych powyżej błędów. Kluczowe wydaje się w tym względzie przestrzeganie regulaminów konsultacyjnych (jeśli ich nie ma – warto je tworzyć) i postępowanie zgodnie z zasadami dobrych praktyk konsultacyjnych (otwartością, powszechnością, przejrzystością, rzetelnością, legalizmem, bezstronnością, responsywnością, dobrą wolą oraz troską o interes publiczny).

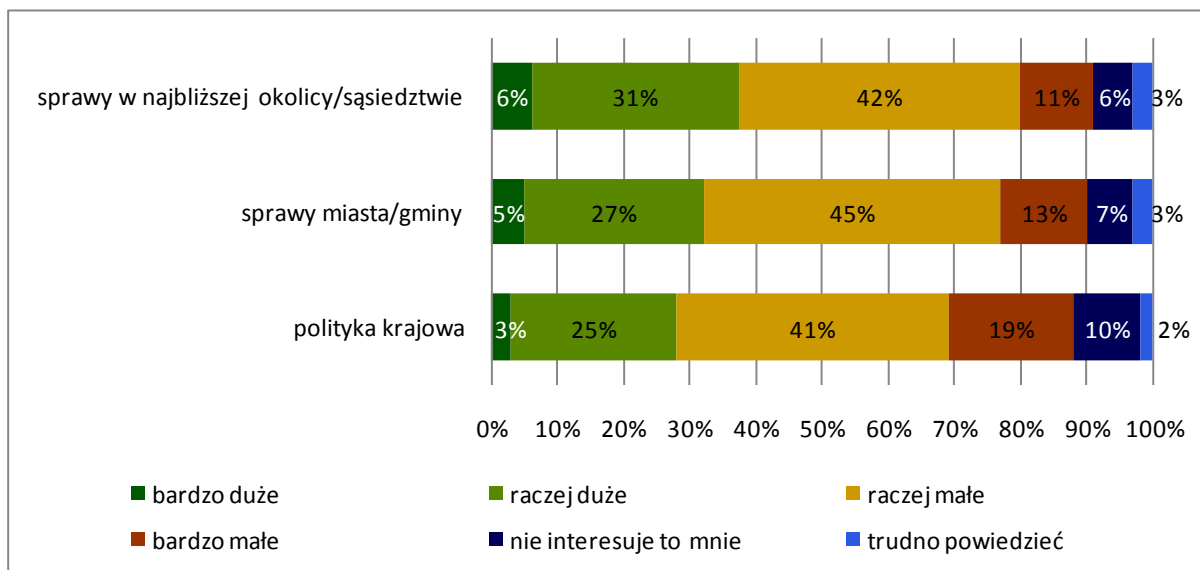
9.3. AKTYWNOŚĆ OBYWATELSKA I OCENA WPŁYWU OBYWATELI NA SPRAWY PUBLICZNE

Tłem dla poniższego wywodu są wyniki przeprowadzonych przez nas badań omnibusowych zrealizowanych na reprezentatywnej próbie Polaków. Celem badania było wzbogacenie wiedzy na temat postaw, które w naszym przekonaniu mogą mieć wpływ na szanse rozwoju partycypacyjnych modeli rządzenia w Polsce i szerzej – skłonności obywateli do angażowania się w sprawy publiczne. Poszczególne wiązki wyników omawiane są w różnych częściach raportu – w tym miejscu ograniczymy się tylko do tych, które bezpośrednio mają związek z postrzeganiem relacji władza – obywatele. Pełne przedstawienie wyników tego badania można znaleźć w załączniku nr 5.

Wyniki badania potwierdzają dość powszechne przekonanie, że – ogólnie rzecz biorąc – Polacy są w dość niewielkim stopniu zainteresowani wpływaniem na sprawy publiczne (nie należy tego mylić z zainteresowaniem bieżącą polityką w jej często wyłącznie interpersonalnym charakterze). Polacy mają stosunkowo niskie poczucie sprawstwa w kwestiach publicznych i nie są zbyt aktywni obywatelsko. Ten stan rzeczy jest jednym z powodów, dla których dialog obywatelski w Polsce tak trudno rozwijać, choć równocześnie jest to argument za tym, że koniecznie trzeba działać na jego rzecz. Niska aktywność, słabe zainteresowanie sprawami publicznymi, a szczególnie poczucie niewielkiego wpływu na sprawy publiczne wśród obywateli mogą być zarówno konsekwencją niskiej kultury partycypacji, jak i jej przyczyną.

Blisko 10% badanych przyznaje wprost, że nie interesuje ich polityka krajowa, zaś 6-7% wskazuje na brak zainteresowania sprawami miasta/gminy czy najbliższej okolicy. Co więcej, ponad połowa Polaków przyznaje, że powyższe sprawy interesują ich raczej mało lub bardzo mało. Jedynie od 29% do 37% badanych przyznaje, że sprawy te interesują ich przynajmniej w umiarkowanym stopniu. Przy tym zainteresowanie wzrasta wraz ze skracaniem się dystansu pomiędzy sprawą a obywatelem – polityka krajowa interesuje jedynie 29% badanych, podczas gdy sprawy gminy czy miasta już 32%. Relatywnie najwięcej, bo 37%, obywateli deklaruje zainteresowanie sprawami swojego najbliższego sąsiedztwa.

Rysunek 5 Jak określił(a)by Pan(i) swoje zainteresowanie polityką krajową; sprawami miasta/gminy; sprawami w najbliższej okolicy/sąsiedztwie (w obrębie 15-20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania)? N=1005



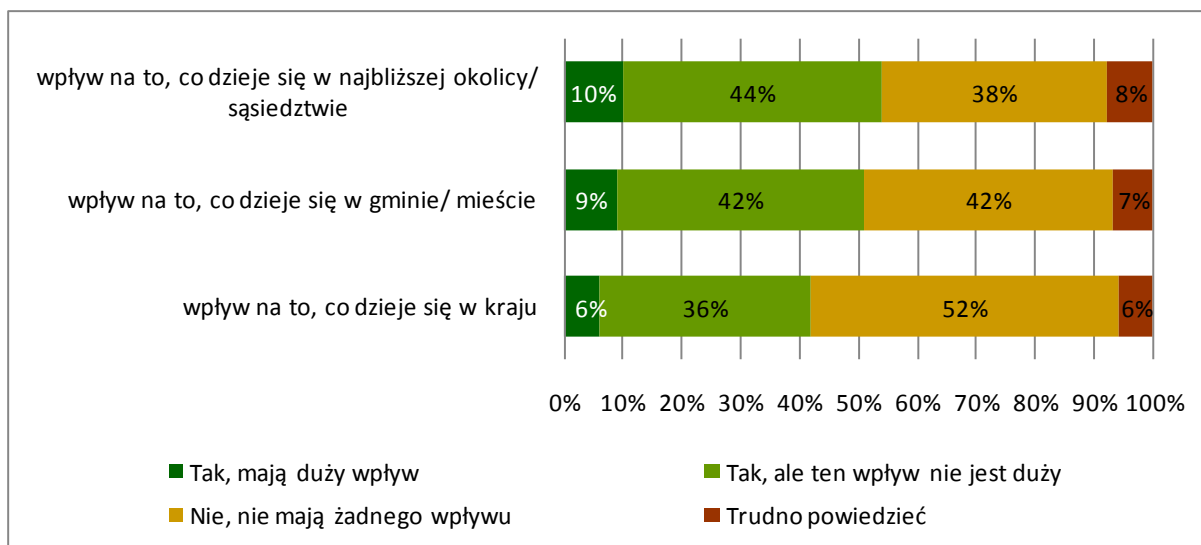
Odsetek deklarujących zainteresowanie każdego rodzaju sprawami publicznymi wzrasta wraz z wiekiem i wykształceniem badanych. Z kolei mieszkańcy najmniejszych miast wykazują się relatywnie najmniejszym zainteresowaniem szerszymi sprawami publicznymi. Mężczyźni częściej niż kobiety wskazują na zainteresowanie polityką krajową. Zainteresowanie sprawami gminy/miasta idzie w parze z formalnymi związkami z daną jednostką – a więc dłuższym okresem zamieszkiwania oraz posiadaniem własnego mieszkania lub domu na danym terenie. Natomiast długość zamieszkiwania nie ma już wpływu na zainteresowanie sprawami najbliższego sąsiedztwa.

Podobnie jak zainteresowanie sprawami bliższymi obywatelom jest większe niż sprawami krajowymi, tak i poczucie wpływu na te sprawy jest większe w przypadku wydarzeń lokalnych niż krajowych. Ponad połowa badanych uważa, że ma pewien wpływ na to, co dzieje się w ich gminie/mieście (51%), a także w najbliższej okolicy (54%), przy tym jednak tylko co dziesiąty ocenia ten wpływ jako duży. Tymczasem w przypadku wydarzeń krajowych 52% badanych uważa, że obywatele nie mają na tym poziomie żadnego wpływu.

Większe poczucie wpływu na wydarzenia w najbliższej okolicy czy sąsiedztwie obserwujemy wśród mieszkańców wsi, osób będących właścicielami swojego mieszkania lub domu, a także wśród badanych, którzy twierdzą, że w ich okolicy dobrze się żyje. Poczucie wpływu wzrasta też bardzo silnie wraz z poziomem wykształcenia.

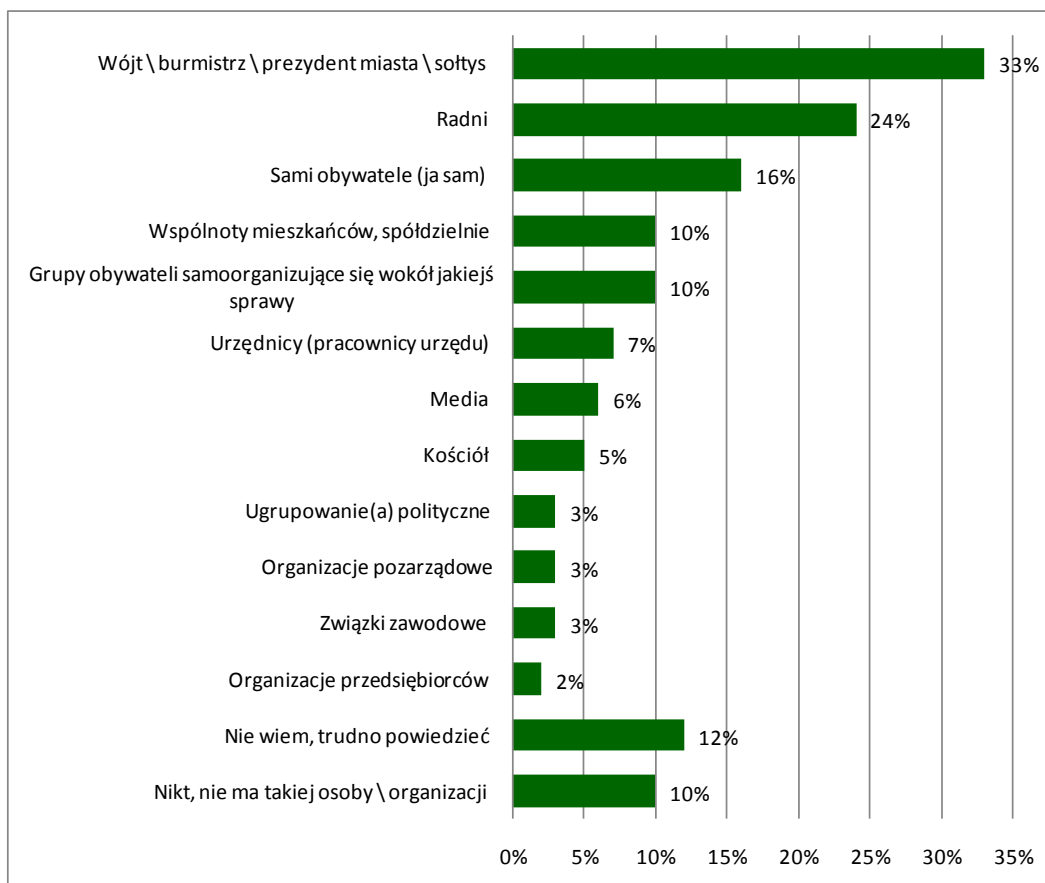
Tymczasem o braku wpływu na to, co dzieje się w najbliższym otoczeniu, częściej przekonane są osoby, które uważają, że ich sąsiedzi bardziej dbają o swoje rodziny, a nie o otoczenie, oraz osoby, które uważają, że w ich okolicy nie żyje się dobrze. Istotnie częściej o braku wpływu są też przekonani mieszkańcy najmniejszych miast. Warto także zauważyć, że osoby, które nie wyrażały w ostatnich latach oficjalnych opinii w sprawach istotnych dla społeczności, także częściej uważają, że nie mają żadnego wpływu na to, co dzieje się w okolicy.

Rysunek 6 Jak Pan(i) uważa, czy obywatele tacy jak Pan(i) mają wpływ na to, co dzieje się w kraju; w Pana(i) gminie/mieście; w Pana(i) najbliższej okolicy/sąsiedztwie (w obrębie 15-20 minut pieszego dystansu od miejsca zamieszkania)? N=1005



W badaniu próbowaliśmy ustalić, kto w opinii respondentów najlepiej reprezentuje interesy obywateli na poziomie gminy/miasta, w którym mieszkają.

Rysunek 7 Kto według Pana(i) najlepiej reprezentuje Pana(i) interes w sprawach publicznych w Pana(i) gminie/mieście – kto dba o interesy obywateli takich, jak Pan(i)? Proszę wskazać nie więcej niż dwie odpowiedzi. N=1005



Najlepszy wynik uzyskali władarze danych jednostek administracyjnych (wójt/burmistrz/prezydent miasta/sołtys) – 33%, zaraz za nimi są radni (24%). Bardzo ciekawe są kolejne trzy odpowiedzi: sami obywatele, wspólnoty mieszkańców, spółdzielnie oraz grupy obywateli samoorganizujące się wokół jakiejś sprawy – zbierając łącznie 36% odpowiedzi. Ponadto 10% respondentów odpowiedziało, że nie ma takiej osoby lub organizacji, która reprezentowałaby ich interesy. Stosunkowo niewielką liczbę wskazań uzyskali urzędnicy, media i Kościół (od 5 do 7%). Niepokojącym i dającym wiele do myślenia jest fakt, że najgorzej pod tym względem oceniane są instytucje, które niejako ze swej natury powinny pełnić takie funkcje, a zatem ugrupowania polityczne, organizacje pozarządowe (!), związki zawodowe i organizacje przedsiębiorców (od 2% do 3%). Przytłaczająca część Polaków zatem uważa, że ich interesy nie są reprezentowane przez jakąkolwiek formę organizacji pozapaństwowych i fakt ten ma kapitalne znaczenie dla myślenia o procesach konsultacji społecznych, w szczególności tych jego nurtów, które chciałyby go ograniczać do dialogu instytucji.

Kolejne pytanie w badaniu omnibusowym, ważne w kontekście relacji administracji publicznej z obywatelami, dotyczy aktywności obywatelskiej Polaków. W badaniu zapytaliśmy zarówno o to, jakie (w opinii respondentów) są najskuteczniejsze metody wpływania na sprawy publiczne jak i o to, z których z nich korzystali. Wśród sposobów, jakimi – zdaniem badanych – obywatele mogą wpływać na to, co dzieje się w ich gminie/mieście, dominują te wymagające niskiego stopnia zaangażowania – a więc udział w wyborach lub referendach lokalnych (36%) czy też ogólnopolskich (30%), a także przekazanie 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego (29%). Do dróg wpływu wymienianych przez więcej niż co piątego badanego zaliczyć należy także bezpośredni kontakt z radnym lub politykiem (26%), udział w publicznym spotkaniu, na którym dyskutowano sprawy ważne dla społeczności (23%), podpisanie petycji lub listu protestacyjnego (22%), a także bezpośrednie kontakty z urzędnikami (20%). Formy zaangażowania wymagające większej aktywności – np. wolontariat, działalność społeczna, aktywny udział w protestach wskazywane były przez mniej niż 16% badanych. 14% jest zdania, że obywatele w ogóle nie mogą wpływać na to, co dzieje się w ich gminie/mieście – opinię tę zdecydowanie częściej podzielają osoby najstarsze, z wykształceniem podstawowym. Co dziesiąty badany nie umiał wskazać żadnych działań, którymi mógłby wpływać na wydarzenia w swoim mieście/gminie. Okazuje się, że mieszkańcy wsi zdecydowanie częściej niż mieszkańcy miast wskazują, że mają wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu – a więc na bezpośredni kontakt z urzędnikiem, radnym czy politykiem, możliwość udziału w spotkaniu publicznym czy działalność społeczną lub współorganizowanie imprez lokalnych. Zdecydowanie częściej niż mieszkańcy miast wskazują także na wybory samorządowe i lokalne referenda jako dostępne dla nich działania. Wszystko to potwierdza wcześniejszą obserwację, iż mieszkańcy wsi wykazują się większym poczuciem wpływu na sprawy w swoim otoczeniu.

Znajomość możliwych dróg wpływu na sprawy społeczności lokalnej nie przekłada się prosto na przejawianą aktywność obywateli w tym zakresie – odsetek osób deklarujących zaangażowanie w dane działanie jest zawsze o co najmniej połowę niższy niż odsetek osób wskazujących to działanie jako dla nich dostępne. Po części może to jednak wynikać z braku widocznych potrzeb takiej aktywności (możliwe, że w ostatnich dwunastu miesiącach w okolicy nie zdarzyło się nic, dla czego obywatele chcieliby się zaangażować), po części zaś podejmowane aktywności mogą nie być postrzegane jako zaangażowanie w sprawy społeczności lub w sprawy publiczne²².

²² Tak dzieje się np. w przypadku wyborów samorządowych czy ogólnopolskich. Zarówno wybory samorządowe, jak i ogólnopolskie (prezydenckie) odbywały się w Polsce w ostatnich 12 miesiącach – jednak odsetek osób wskazujących, iż podjęły taką aktywność jak udział w wyborach, jest znacznie niższy niż rzeczywista frekwencja. Jest to związane właśnie z

Osoby, którym zdarzyło się wyrażać oficjalną opinię w sprawach dotyczących społeczności lokalnej, zdecydowanie częściej deklarowały podejmowanie różnego rodzaju aktywności – w tym także udział w wyborach, dyskusjach, działalność charytatywną, współorganizowanie imprez czy inicjatywy podejmowane wspólnie z sąsiadami.

Wśród podejmowanych nieodpłatnie w ciągu ostatniego roku aktywności na rzecz osób spoza rodziny najczęściej wskazywano drobne naprawy (15%) lub przekazanie pomocy materialnej (15%), a także robienie zakupów czy płacenie rachunków w czyimś imieniu (13%) i opiekę nad dziećmi (12%). Co trzeci (!) badany nie umiał wskazać żadnej z aktywności. Poza naprawami czy pomocą związaną z transportem zdecydowanie częściej angażowanie się na rzecz osób spoza rodziny deklarują kobiety – szczególnie w czynnościach typowo opiekuńczych. Warto też podkreślić, iż osoby, którym zdarzyło się wyrażać oficjalną opinię w sprawach ważnych dla społeczności lokalnej, zdecydowanie częściej podejmowały działania na rzecz osób spoza rodziny niż osoby, które nie zabierały głosu w sprawach publicznych.

Nasuwa się zatem pytanie, czy poziom aktywności obywatelskiej można uznać za wysoki czy niski. Odpowiadając na to pytanie można korzystając z czysto zdroworozsądkowego podejścia stwierdzić po prostu, że wyniki te wydają się dość niskie. Znakomita większość działań nie jest udziałem nawet 5% obywateli (wyłączając działania takie jak głosowanie czy wypełnienie PIT). Można też użyć do tego celu skali porównawczej. Powinien to być przedmiot oddzielnych analiz – w tym miejscu ograniczymy się tylko do spostrzeżenia, że dostępne wyniki badania brytyjskiego (*Civic Survey* z 2009 r.²³), na którym częściowo wzorowany był kwestionariusz, nie nastrajają optymistycznie. Wystarczy porównać np. odsetek osób podpisujących petycje (Wielka Brytania 60%, Polska 5%) czy bezpośredni kontakt z przedstawicielem władz lokalnych (Wielka Brytania 31%, Polska 7%).

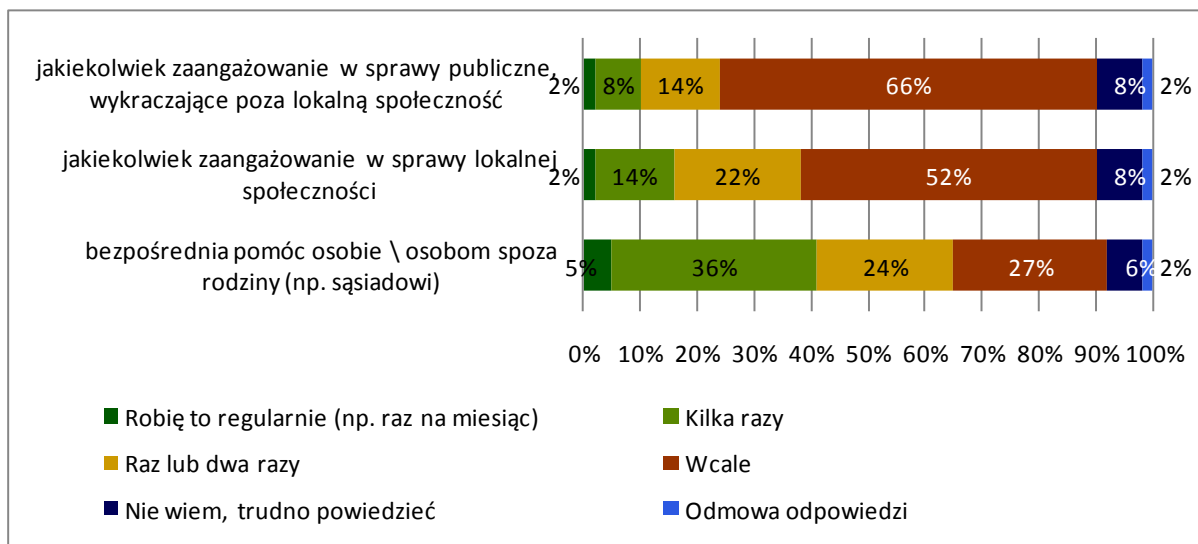
Większość badanych (66%) stwierdza, iż w ostatnim roku wcale nie angażowało się w sprawy publiczne wykraczające poza lokalną społeczność. Takie zaangażowanie zadeklarował jedynie co czwarty badany, w tym dla 14% była to sprawa jednorazowa. Zdecydowanie więcej, bo 38% badanych, zadeklarowało w ostatnich 12 miesiącach zaangażowanie w sprawy społeczności lokalnej. Nadal jednak takiej aktywności nie podjęła co druga spośród badanych osób.

faktem, iż część obywateli nie postrzega wyborów jako drogi wpływu na sprawy lokalnej społeczności lub sprawy publiczne (obserwujemy raczej małe poczucie wpływu), ale też część badanych mogła po prostu zapomnieć, że w ostatnim roku odbywały się jakieś wybory.

²³ 2008-09 Citizenship Survey – Empowered Communities Topis Report

Rysunek 8

Generalnie rzecz biorąc – ile razy w ciągu ostatnich 12 miesięcy robił(a) Pan(i) coś, by bezpośrednio pomóc osobie/osobom spoza Pana(i) rodziny (np. sąsiadowi); angażował(a) się Pan(i) w jakikolwiek sposób w sprawy lokalnej społeczności; angażował(a) się Pan(i) w jakikolwiek sposób w sprawy publiczne, wykraczające poza lokalną społeczność? N=1005



9.4. WNIOSKI I REKOMENDACJE

W związku z szerokim zakresem doświadczeń związanych z kontaktami administracji publicznej z obywatelami można odnaleźć pełen katalog – pozytywnych i negatywnych – wzajemnych ocen kompetencji i sposobów funkcjonowania. Urzędnicy zarzucają często uczestnikom konsultacji niskie kompetencje, komercjalizację i oportunistyczny organizację pozarządowych, małe zaangażowanie i niewystarczający odzew na zaproszenia do konsultowania, a także roszczeniowe i konfliktowe nastawienie. Cenią natomiast (co często wyklucza zgłaszane uwagi krytyczne) profesjonalizm w działaniu i merytorycznym uczestnictwie, a także zdolność do kompromisu. Uczestnicy konsultacji natomiast cenią urzędników za chęć do włączania obywateli w proces decyzyjny, ich rzetelność i profesjonalizm, krytykują natomiast formalizm, lekceważenie obywateli, nieprzygotowanie do prowadzenia procesu konsultacji, uznaniowość w zapraszaniu uczestników i uwzględnianiu ich uwag. Obie strony zgadzają się co do tego, że brakuje wiedzy i wypracowanych metod konsultowania. Wyrażają potrzebę ich formalnego uregulowania, która określałaby standardy procesu i byłaby punktem odniesienia w sytuacjach spornych.

Mechanizmy konsultacji społecznych stopniowo stają się silniejsze, procesów konsultacyjnych jest coraz więcej, można również zauważyć coraz większe zaangażowanie zarówno po stronie administracji, jak i obywateli. Należy podkreślić, że jest to jeszcze początkowy etap budowania standardów dialogu obywatelskiego i wiele aspektów tego zjawiska generuje frustracje i niezadowolenie po obu stronach.

Ważne jest świadome i oparte na wiedzy strategiczne planowanie rozwoju dialogu obywatelskiego, aby nie popełnić zasadniczych błędów we wrażliwym, początkowym okresie budowania partycypacyjnego decydowania o sprawach publicznych.

REKOMENDACJE

Budowaniu trwałego i silnego kapitału społecznego (typu *linking*) między administracją publiczną a obywatelami sprzyjać mogą następujące działania:

- **tworzenie struktur dialogu obywatelskiego:** komórki konsultacyjne, fora współpracy, ciała konsultacyjne, stanowiska pełnomocników ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i konsultacji społecznych, co szczegółowo rekomendowaliśmy w rozdziale 8;
- **częste praktykowanie współpracy i wychodzenie „poza urząd”** w różnych formach: konsultacje społeczne, przyznawanie dotacji na działania organizacji i niezrzeszonych obywateli, wydarzenia organizowane przez urząd lub pod jego patronatem etc.;
- **wykorzystanie nowych technologii do nawiązywania i prowadzenia dialogu obywatelskiego:** platformy do konsultacji społecznych, listy mailingowe, powiadomienia o wydarzeniach przy wykorzystaniu portali społecznościowych (Facebook, Grono etc.) i innych form komunikowania: Twitter, newsletter, Skype, Gadu Gadu, Tlen;
- **przestrzeganie ustawy o dostępie do informacji publicznej i dbanie o dobrą i wiarygodną informację o działaniach urzędu** (w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronach internetowych urzędów, podczas spotkań rad samorządowych, w mediach – lokalnej prasie, telewizji etc.);
- **przeprowadzanie częstych diagnoz potrzeb i opinii mieszkańców** (debaty publiczne, spotkania warsztatowe, badania społeczne etc.);
- **wspieranie i animowanie funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu** (rad sołeckich, rad dzielnicowych/osiedlowych), które mogą być „oswojonym” i bliskim przedstawicielem obywateli w samorządach.

Działania takie są o tyle istotne, że jednostki pomocnicze mogą dysponować funduszami sołeckimi, mogącymi pełnić funkcję budżetów partycypacyjnych. Decydowanie obywateli o tym, na co przeznaczana jest część publicznych środków, może w znaczny sposób podnieść jakość relacji między administracją publiczną a obywatelami. Obecnie uczestnictwo w wyborach do rad osiedli jest na krytycznie niskim poziomie kilku procent uprawnionych do głosowania, a w wielu miejscach w ogóle nie są powołane jednostki pomocnicze.

10. PRAKTYKA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Konsultacje społeczne są procesem, w którym ogromne znaczenie ma sekwencyjność – poszczególne etapy powinny prowadzić do następnych. Jakość całego procesu zależy od jakości każdego z elementów. W tym rozdziale omawiamy, w jaki sposób – w świetle przeprowadzonych przez nas badań – przebiega w różnych urzędach każdy z sześciu etapów: przygotowanie, informowanie, zasięgnięcie opinii, wykorzystanie wyników, informowanie o wynikach i ewaluacja konsultacji społecznych. Opisujemy je w kolejności, która wydaje się być modelowa i do pewnego stopnia uniwersalna i która została przedstawiona w rozdziale 3 przy opisie tzw. modelu 3P. Wskazujemy także na konsekwencje zaniedbań, jakie potencjalnie mogą pojawić się na każdym z nich. W niniejszym rozdziale wykorzystujemy dane (jakościowe i ilościowe) zgromadzone na różnych etapach badania.

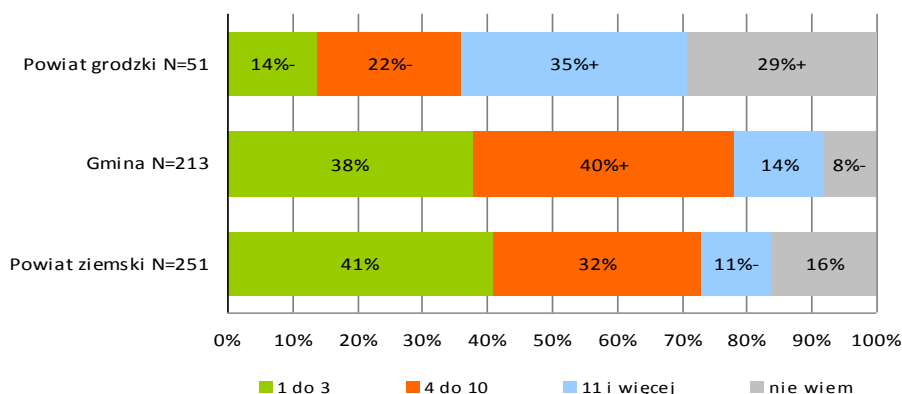
10.1. PODSTAWOWE DANE O KONSULTACJACH W POLSCE

Na podstawie badania kwestionariuszowego, które przeprowadziliśmy wśród urzędów gmin i powiatów, możemy określić częstość prowadzenie konsultacji społecznych.

37% urzędów twierdzi, że w ciągu ostatnich dwóch lat przeprowadziło od jednej do trzech konsultacji społecznych, niewiele mniej zadeklarowało podjęcie od czterech do dziesięciu konsultacji, zaś 15% – więcej niż 11 konsultacji. Dość liczna grupa respondentów (14%) nie potrafiła udzielić odpowiedzi na pytanie o liczbę przeprowadzonych konsultacji²⁴. Wziąwszy pod uwagę ilość dokumentów, jakie w ciągu dwóch lat rutynowo przygotowuje urząd (i jakie powinny co do zasady podlegać konsultacjom społecznym), powyższy wynik można uznać za dość skromny. Skłonność do prowadzenia konsultacji zależy wyraźnie od typu samorządu – jak pokazuje poniższy wykres, wyraźnie większą aktywność w tej dziedzinie wykazują powiaty grodzkie.

Rysunek 9

Proszę powiedzieć, ile konsultacji społecznych przeprowadził Pana/Pani urząd w ciągu ostatnich 2 lat?



²⁴ W tym miejscu warto przywołać dane z badania inwentarzowego, z którego wynika, że ok 2% gmin i powiatów nie przeprowadziło żadnego procesu konsultacyjnego w ciągu ostatnich dwóch lat.

Istotną kwestią jest to, na którym etapie powstawania dokumentu przeprowadzane były jego konsultacje. Okazuje się, że najczęściej konsultowana jest wstępna koncepcja dokumentu (opcja wskazana przez 71% gmin i powiatów). Mniej urzędów konsultuje gotową już wersję dokumentu – choć jest to dość liczna grupa 59%. Połowa jednostek administracyjnych konsultuje założenia do dokumentu. Najrzadziej (co można uznać za pocieszające) konsultowana jest ocena uchwalonego już dokumentu (27% wskazań), choć w ogóle fakt, że sytuacje takie mają miejsce, jest naganny. Wyniki te są o tyle ciekawe, że jednym z najważniejszych problemów, jakie wskazywali nasi rozmówcy w ramach badań jakościowych, było to, że włączanie uczestników w proces decydowania o danej sprawie następuje na zbyt późnym etapie. Zarówno organizacje pozarządowe, jak i niezrzeszeni obywatele, z którymi rozmawialiśmy, wielokrotnie podkreślali chęć pracy przede wszystkim nad założeniami konsultowanego zagadnienia, czy wręcz chęć zaangażowania się w wypracowanie kierunków rozwiązań problemu. Wynikała ona z poczucia niewielkiego wpływu na konsultowane kwestie. Często przyczyną tego poczucia było właśnie rozmijanie się propozycji rozwiązań przedstawianych przez urząd z wizją uczestników i brak okazji do przedyskutowania tych różnic. W konsekwencji zgłaszane uwagi często były „obok” zagadnienia i nie miały szansy na zmianę sposobu myślenia o danej kwestii. Zbyt późne prowadzenie konsultacji ma szereg konsekwencji:

- urzędnicy są przywiązani do pracy, którą wykonali (efekt psychologiczny) i źle znoszą krytyczne uwagi, które pojawiają się podczas konsultacji. Takie podejście może potęgować przekonanie, że urząd wykonuje swoje obowiązki z pełnym zaangażowaniem, a uczestnicy konsultacji wprowadzają chaos w proces i negatywnie podchodzą do wykonanej już pracy;
- późne rozpoczęcie konsultacji daje często niewielkie możliwości zmian, nierzadko nie mogą być one większe niż kosmetyczne. Często niemożliwe jest wypracowanie innej struktury, zmiana zasadniczego kierunku czy dyskusja nad całkowicie odmienną wizją rozwiązania problemu;
- istnieje ryzyko, że uczestnicy procesu będą traktowani instrumentalnie – nie jako partnerzy, którzy są w stanie podnieść jakość rozwiązań, ale jako „element” procedury formalnej, która musi być wypełniona.

Ważne jest również to, kto proces konsultacyjny rozpoczyna. W przytłaczającej większości konsultacje społeczne badanych przez nas dokumentów są inicjowane przez urzędy (90% przypadków), tylko 7% urzędników wskazało, że dokumenty te były konsultowane z inicjatywy podmiotów spoza urzędu. W tej bardzo wąskiej grupie podmiotów pozarządowych organizacje pozarządowe są najliczniejsze (41%). Kolejne aktywne podmioty to radni (33%), zorganizowane grupy obywateli (33%) i pojedynczy obywatele zainteresowani daną kwestią (29%). Inne podmioty bardzo incydentalnie (poniżej 6%) inicjowały konsultacje społeczne. Były to związki zawodowe, organizacje pracodawców, dziennikarze lokalnych mediów, lokalne ugrupowania polityczne, parafie i organizacje kościelne.

10.2. PRZEBIEG KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W PRAKTYCE

10.2.1. PRZYGOTOWANIE DO KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Pierwszym krokiem po podjęciu decyzji o realizowaniu konsultacji społecznych jest zaplanowanie całego procesu, przy wzięciu pod uwagę uwarunkowań merytorycznych, organizacyjnych i finansowych. Przygotowanie merytoryczne polega na odniesieniu konsultowanej kwestii do ram formalno-prawnych (dokumentów czy ustaw wyższego rzędu, strategii, oficjalnych wytycznych,

regulaminów konsultacji etc.) i zgromadzeniu wiedzy o przedmiocie konsultacji (opinie eksperckie, dokumenty, raporty, opinie społeczne). Przygotowanie organizacyjne polegać powinno na wyznaczeniu osób czy zespołu o odpowiednich i zróżnicowanych kompetencjach, przygotowaniu planu działań, zapewnieniu możliwości sprawnego funkcjonowania i podejmowania decyzji takiej osobie/zespołowi. W fazie przygotowawczej należy zadbać też o zapewnienie właściwych środków na przeprowadzenie procesu.

Na podstawie badania kwestionariuszowego przeprowadzanego wśród urzędników gminnych i powiatowych można stwierdzić, że w prawie wszystkich przypadkach konsultacji społecznych przebadanych dokumentów wyznaczony był koordynator zajmujący się organizacją procesu (96%). Zatem to podstawowe kryterium przygotowania organizacyjnego wydaje się w dużym stopniu spełnione.

Zadaliśmy także pytanie o liczebność zespołów zajmujących się organizacją konsultacji społecznych. Najczęściej wskazywana odpowiedź to zespół 4-6 osób (29%). Jednakże prawie w połowie urzędów – 45%, zespół liczy nie więcej niż trzy osoby (jedna osoba prowadzi konsultacje w 10% urzędów, dwie osoby w 17% urzędów, trzy osoby w 18% urzędów). **Zatem konsultacje społeczne przygotowują niewielkie zespoły** (większe grupy po 7-10 osób wskazywane były już tylko przez 11% urzędników). Na ogół w samorządach nie ma wyspecjalizowanych komórek odpowiedzialnych za prowadzenie konsultacji. Wyjątkiem są miasta na prawach powiatu, gdzie aż w 22% przypadków prowadzeniem konsultacji społecznych zajmuje się właśnie wyspecjalizowana komórka. W 27% powiatów grodzkich wskazywano, jako odpowiedzialnego za prowadzenie konsultacji, zewnętrznego eksperta. Przypadki takie znacznie rzadziej zdarzają się w przypadku innych typów samorządów (gminy 7%, powiaty ziemskie 4%).

Badanie jakościowe pokazało, jak istotnym czynnikiem – decydującym o jakości konsultacji społecznych – jest osoba organizująca proces. Tam, gdzie taka osoba dysponowała wysokimi kompetencjami, przekonana była o sensowności dialogu obywatelskiego, miała umiejętności organizacyjne i potrafiła współpracować z ludźmi, liczba i jakość procesów konsultacyjnych były wyższe. W wielu przypadkach osoby odpowiedzialne za konsultacje społeczne są również współautorami konsultowanych dokumentów – **nie zawsze jednak ich kompetencje związane z tematem konsultacji idą w parze z umiejętnościami prowadzenia procesu konsultacyjnego**. Przykładem może tu być chociażby konsultowanie programów ochrony środowiska, które realizowane są zazwyczaj przez osoby z przygotowaniem technicznym, rzadko posiadające umiejętności komunikowania się z obywatelami i zasięgania ich opinii. Wskazują na to m.in. opisane i przeanalizowane przez nas konsultacje takich programów, które znajdują się w załączniku nr 10.

Kolejnym problemem jest **łącznie prowadzeni konsultacji z innymi obowiązkami urzędowymi**. Taki stan rzeczy sprawia, że często już i tak marginalnie traktowane zadania związane z organizacją procesu są wypierane przez inne, codzienne działania urzędników.

W ramach badania ilościowego zapytaliśmy także o czynności, jakie są wykonywane na etapie przygotowań do konsultacji społecznych. Jak się okazuje, najwięcej gmin i powiatów analizowało uwarunkowania prawne i merytoryczne (67%) wyznaczające proces przygotowania dokumentów, ponad połowa analizowała poprzednie wersje dokumentu (58%) oraz dokumenty wyższego rzędu (wytyczne rządowe, europejskie, wojewódzkie etc.) – 57%. Prawie połowa urzędników przyglądała się podobnym dokumentom przygotowanym przez inne urzędy (49%). Na marginesie warto zauważyć, że w praktyce czasem oznacza to niestety kopiowanie dokumentów. Stosunkowo często, ku naszemu

zaskoczeniu, konsultacjom społecznym towarzyszy prowadzenie badań społecznych (29%). W 15% urzędów w trakcie konsultacji wynajmowano profesjonalnego moderatora. Stosunkowo rzadko zamawiano na potrzeby konsultacji społecznych ekspertyzy zewnętrzne (11%).

Warto w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że podczas rozmów, jakie przeprowadziliśmy z osobami prowadzącymi konsultacje społeczne, natknęliśmy się na częste nieporozumienie polegające na „zastępowaniu” **konsultacji społecznych badaniami społecznymi**. Uczestnikom badań komunikowano, że zgłaszają swoje opinie, przez co mogli spodziewać się jakiejś reakcji urzędu, jak przy standardowych konsultacjach społecznych, taka reakcja jednak nie następowała. Zdarzało się też, że badanie opinii społecznych wykonane zostało niejako „na zapas”. Badania takie bywają traktowane jako rodzaj „podkładki” – na przykład w przypadku trudnych decyzji lokalizacyjnych. Czasem są one elementem specyficzniej rozumianej „maskarady”, ale czasem jednak istotnie ważnym argumentem w sytuacjach, kiedy w czasie konsultacji jedynymi grupami, jakie zabierają głos, są samoselekcjonujące się grupy interesu zainteresowane forsowaniem jedynie swoich wąskich interesów. Warty przytoczenia przykładem pozytywnego wykorzystania badań społecznych, jaki zidentyfikowaliśmy w trakcie badań, jest przeprowadzenie ankiety przez Łódzki Urząd Marszałkowski (Wydział Rozwoju Regionalnego) wśród mieszkańców województwa, dotyczącej ich preferencji względem priorytetów przeznaczenia funduszy europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego (można uznać to za specyficzny eksperyment w dziedzinie budżetu partycypacyjnego). Ten sam urząd realizował ponadto szeroko zakrojone badania mające na celu opracowanie strategii rozwoju województwa i mniejszych jednostek administracyjnych w obrębie województwa.

PRZYKŁAD

Urząd Marszałkowski w Łodzi przeprowadził badanie, które miało dostarczyć wiedzy do stworzenia strategicznej mapy rozwoju regionu. Badanie było zrealizowane przez wybraną w ramach przetargu warszawską firmę PAG Uniconsult za kwotę około miliona euro i przeprowadzone było w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Miało ono na celu stworzenie scenariuszy rozwojowych na najbliższe dziesięć lat dla każdej ze 199 znajdujących się w regionie jednostek samorządu terytorialnego. Założeniem projektu było włączanie w proces tworzenia prognoz szerokiego grona osób, w którego skład wchodził przedstawiciele lokalnych elit: władz samorządowych, organizacji pozarządowych, mediów, środowisk biznesowych itd. Sformowanym w każdej jednostce grupom przedstawiano diagnozę sytuacji społeczno-ekonomicznej, opierając się na danych statystycznych. Następnie w toku warsztatu prowadzonego przez moderatora grupa dochodziła do konsensusu w kwestii czynników rozwojowych gminy. Była to analiza typu SWOT, co znaczy, że grupa sytuowała każdy czynnik na osiach szanse – zagrożenia zewnętrzne oraz mocne i słabe strony cechujące daną jednostkę samorządową. Zagregowane wyniki pozwalały umieścić gminę na dwóch osiach. Wyniki były przedstawiane za pomocą danych liczbowych. Analiza SWOT stanowiła podstawę dla sformułowania scenariuszy rozwojowych. Przygotowane prognozy trendów były następnie konsultowane poprzez stronę internetową ze wszystkimi mieszkańcami danej gminy czy powiatu (strona projektu: <http://www.smrscenariusze.pl/>). Należy podkreślić, że metoda przy formułowaniu diagnozy kładzie nacisk na uczestnictwo liderów lokalnych, ponieważ to oni są ważnym zasobem, który będzie realizował przewidywane trendy. Istnieje założenie, że to miejscowe elity znają najlepiej zagrożenia i szanse oraz swoje słabe i mocne strony.

Niekiedy procesy konsultacyjne mogą być zasilane nie tylko badaniami społecznymi, ale także **ekspertyzami wykonywanymi przez zewnętrzne podmioty**. W zdecydowanej większości przypadków urzędnicy odpowiedzieli, że w ramach procesów konsultacyjnych nie korzystali nigdy z ekspertyz przygotowywanych przez organizacje pozarządowe. Zdarzało się to jednak często w 18% urzędów i tam, gdzie sytuacja taka miała miejsce, 38% respondentów odpowiedziało, że są to ekspertyzy wartościowe. Niewiele częściej (23%) urzędy zlecają wykonanie ekspertyzy na potrzeby konsultacji społecznych zewnętrznym podmiotom niebędącym organizacjami pozarządowymi. Ich skuteczność oceniana jest wyżej – 51% respondentów odpowiedziało, że były one raczej lub bardzo skuteczne.

Bardziej precyzyjnie przyjrzelismy się również planowaniu konsultacji społecznych i zapytaliśmy urzędników gminnych i powiatowych o czynności wykonywane w ramach samego organizowania procesu. Można spodziewać się, że takie czynności jak, określenie przedmiotu i zakresu merytorycznego konsultacji społecznych, określenie formy zasięgania opinii (zgłaszania uwag, wniosków przez zainteresowane podmioty) i czasu, jaki jest na to przeznaczony, określenie sposobu poinformowania/dotarcia do podmiotów (osób i instytucji) oraz samo określenie tych podmiotów, które mogą być zainteresowane udziałem w konsultacjach społecznych, określenie sposobu odpowiadania na zgłoszone uwagi, wnioski w ramach konsultacji społecznych dokumentu, przygotowanie całościowego dokumentu opisującego cały proces/plan konsultacji społecznych dokumentu – powinny być wykonywane każdorazowo w dobrych konsultacjach społecznych. Jednak, jak się okazuje, pierwsze cztery czynności były wykonywane przez ponad połowę (55% do 58%) urzędów, a kolejne jedynie przez niewiele ponad 1/3 jednostek administracyjnych.

Następnym ważnym elementem przygotowania do konsultacji społecznych jest dobór właściwej grupy podmiotów, która może być zainteresowana uczestnictwem w procesie. W poniższej tabeli znajdują się wyniki pokazujące, jak często przedstawiciele urzędów gminnych i powiatowych stosowali poszczególne kryteria doboru – uporządkowane od najczęściej do najrzadziej wskazywanych. **Najczęstszym kryterium jest posiadanie przez urząd danych kontaktowych** (sic!), dopiero potem istotne są czynniki związane z pozytywnymi cechami podmiotów (doświadczenie w konsultacjach, zaangażowanie, kompetencje merytoryczne). Dość liczna jest także grupa urzędników, którzy zaznaczyli, że uczestnicy zgłaszali się samodzielnie bez wyraźnego zaangażowania ze strony urzędu. W wielu przypadkach trudno jest mówić o aktywnym poszukiwaniu właściwych adresatów konsultacji społecznych. Wydaje się, że informacje o procesie wysyłane są do podmiotów, do których dotarcie jest po prostu najmniej kosztowne organizacyjnie.

Wyniki te są spójne z wnioskami z badań jakościowych. Warto tu jeszcze dodać, że podczas rozmów urzędnicy bardzo rzadko wspominali o aktywnym wyszukiwaniu nowych podmiotów, które jeszcze nie kontaktowały się z urzędem, a które zainteresowane są merytorycznie konsultowaną kwestią. Urzędnicy w przeważającej większości przyjmują niestety dość bierną postawę, kierując się do podmiotów, które już znają bądź które zgłaszają się samodzielnie. Na podstawie powyższych wyników nie można zatem mówić o precyzyjnym i aktywnym doborze uczestników konsultacji społecznych wśród przebadanych urzędników.

Tabela 22 Kryteria doboru uczestników konsultacji społecznych

Staraliśmy się dotrzeć do wszystkich potencjalnie zainteresowanych instytucji, do których adresy\dane kontaktowe posiadaliśmy	60%
Doświadczenie urzędu ze współpracy z danym podmiotem	48%
Zaangażowanie podmiotu w przedmiot konsultacji	43%
Kompetencje merytoryczne i profesjonalizm danego podmiotu	40%
Uczestnicy zgłaszali się do uczestnictwa w konsultacjach społecznych z własnej inicjatywy	30%
Dostępność podmiotu	23%
Dobór był przypadkowy	5%
Nie wiem\trudno powiedzieć	3%
Inne	3%

Częstym problemem, jaki ujawnił się podczas rozmów z urzędnikami, jest **mało specyficzne wskazanie konkretnych adresatów konsultacji społecznych (lub w ogóle jego brak)**. Zwykle adresaci definiowani są dość ogólnikowo, np.: *mieszkańcy danej gminy, województwa* czy: *osoby zainteresowane dyskutowaną kwestią*. Zazwyczaj brakowało bardziej szczegółowego określenia cech grupy docelowej, np. w kategoriach demograficznych (wiek itd.), społecznych (studenci, emeryci, matki z dziećmi, niepełnosprawni itd.) oraz związanych z kryterium merytorycznym (np. organizacje ekologiczne, organizacje zajmujące się wykluczeniem społecznym itd.). Niewystarczająco wyraźne określenie grup uczestników konsultacji społecznych właściwie uniemożliwia stworzenie ich charakterystyki, dostosowanie kanałów komunikacyjnych i języka materiałów do grup odbiorców, dobranie adekwatnej formy zasięgania opinii. Tak ogólne określanie interesariuszy jest symptomem ważniejszego problemu. Wydaje się, że czasem po prostu **organizatorom konsultacji trudno jest zdefiniować potencjalnych uczestników konsultacji i brakuje im głębszej wiedzy na ich temat**.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym problemie (wydaje się on, na szczęście, marginalny, jaki pojawia się przy doborze uczestników konsultacji społecznych()). Dotyczy on **pomijania czy celowego unikania informowania konkretnych podmiotów, z jakiegoś powodu niewygodnych z punktu widzenia urzędu**. Tacy obywatele, organizacje pozarządowe, instytucje nie są uwzględniane przy doborze uczestników ze względu na konflikt z urzędem bądź wyraźnie rozbieżne interesy, które mogą przesunąć wynik konsultacji w niepożądanym kierunku. Przedstawiciele organizacji pozarządowych w kilku przypadkach donosili również o konieczności funkcjonowania w sieci nieformalnych kontaktów, aby w ogóle otrzymywać informacje o planowanych procesach.

Tego rodzaju problemy dotyczą bardzo istotnej kwestii, jaką jest reprezentatywność procesu konsultacji. Polega ona na dotarciu do przedstawicieli różnych grup interesu, bez pomijania żadnej z nich. Ważne jest unikanie nieformalnych procesów decyzyjnych czy negocjacyjnych i branie pod uwagę możliwie pełnego spectrum głosów społecznych. Jeden z rozmówców określił to w następujący sposób: *„Dobre konsultacje to takie, w których brały udział co najmniej trzy osoby, które się nie znały. Najlepiej, żeby były z różnych stron województwa, co potwierdzałoby, że informacja o konsultacjach dotarła do odbiorców.”*

Trzeba mieć też świadomość, że stosowane obecnie najczęściej praktyki konsultacji często w ogóle nie „trafiają” do osób, których powinny dotyczyć. Bardzo rzadko autorzy rozwiązań zadają sobie trud, by trafić bezpośrednio do grup „trudnego dotarcia” – nawet wtedy, kiedy projektowane rozwiązania ich właśnie dotyczą (np. seniorzy, osoby niepełnosprawne, bezrobotni, młodzież, imigranci etc.).

Można zatem powiedzieć, że przygotowania do konsultacji społecznych, a szczególnie kwestia ich planowania, pozostawiają jeszcze wiele do życzenia. Brakuje w nich wykorzystania różnych źródeł informacji (badania społeczne, ekspertyzy), często nawet podstawowych (dokumenty wyższego rzędu, uwarunkowania formalno-prawne), korzystania z usług profesjonalistów prowadzących dialog obywatelski, a także precyzyjnego określania warunków brzegowych i reguł danego procesu. Wielokrotnie brakuje wyraźnej instytucjonalizacji (osadzenia ich w oficjalnych strukturach organizacyjnych i procedurach) tych procesów. Niejednokrotnie źle planowane lub zgoła zupełnie nieplanowane konsultacje wymykają się spod kontroli lub skutkują „przechwyceniem” procesu wyłącznie przez interesariuszy o największej sile (zazwyczaj to urząd), podczas gdy pozostali uczestnicy i ich potrzeby są ignorowane. Dość łatwo także w takim procesie zgubić cele konsultacji społecznych. Warto też pamiętać, że brak jasno wybranych celów i sposobów dążenia do nich nie pozwala w konsekwencji na przeprowadzenie poprawnej ewaluacji procesu.

10.2.2. INFORMOWANIE O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH

Pierwszym krokiem po przygotowaniu zaplecza organizacyjnego konsultacji społecznych jest zakomunikowanie chęci zasięgnięcia opinii obywateli przez urząd. Od tego, w jaki sposób wyglądać będzie ten komunikat, a także od jego skuteczności w dotarciu do odbiorców, zależy w dużej mierze przebieg kolejnych etapów procesu, w szczególności zaś zasięg konsultacji. Celem komunikatu powinno być dotarcie z informacjami o dyskutowanym zagadnieniu do wszystkich interesariuszy związanych z podejmowaną decyzją. Niezwykle ważna jest w tym względzie zasada reprezentatywności w kierowaniu komunikatów. Kluczowe zagadnienia związane z informowaniem o konsultacjach społecznych to: forma (ze zwróceniem uwagi na wysiłek organizacyjny, adekwatność i efektywność), czas oraz język i stylistyka nadawanego komunikatu. Poświęćmy też uwagę wykorzystaniu nowych technologii, które mogą usprawnić zarówno reprezentatywność zebranych uwag, jak i zasięg dotarcia z informacją o konsultacjach społecznych

W ramach badania kwestionariuszowego przeprowadzonego wśród urzędników gminnych i powiatowych zadaliśmy m.in. dwa pytania: o stosowanie poszczególnych form informowania w ich urzędzie i o wysiłek (różnego rodzaju – organizacyjny, finansowy etc.), jaki wiąże się z użyciem danego kanału komunikacyjnego. Można powiedzieć, że zdecydowanie najczęstszymi obecnie formami informowania o konsultacjach społecznych są: umieszczanie wiadomości na stronach internetowych (np. BIP, strona urzędu) – 92% odpowiedzi często i zawsze, i umieszczanie informacji w gablocie urzędowej (90% odpowiedzi często i zawsze) – przedstawia to poniższa tabela nr 18. Należy zwrócić uwagę, że są to jednak typowo bierne formy informowania. W teorii dają one każdemu szansę na zapoznanie się z informacją, trzeba jednak zdać sobie sprawę, że dostępność ta jest uzależniona od tego, czy obywatele będą wchodzić na stronę internetową lub odwiedzać siedzibę urzędu. Metody te powinny być koniecznie uzupełnione o formy aktywne.

Inne metody informowania o konsultacjach są stosowane rzadziej. Należą do nich rozsyłanie informacji pocztą tradycyjną i elektroniczną do zainteresowanych osób i instytucji, bezpośrednia rozmowa lub kontakt telefoniczny z zainteresowanymi osobami i instytucjami czy informowanie za pośrednictwem prasy. Należy zauważyć, że rozkład wyników dla tych form informowania jest bardzo wyrównany – niewielkie są różnice między odpowiedziami nigdy, rzadko, w połowie przypadków, często i zawsze. Świadczy to o bardzo dużym zróżnicowaniu częstotliwości stosowania tych metod w zależności od konkretnych przypadków jednostek administracyjnych. Wymienione formy informowania częściej oceniane są jako te, które wymagają dużego lub raczej dużego wysiłku organizacyjnego. Do grupy form informowania wymagających dużego wysiłku zalicza się także informowanie przy wykorzystaniu broszur, plakatów i ulotek. Wyniki te mogą tłumaczyć rzadsze wykorzystywanie tych metod. Metody aktywne to takie, które opierają się na rzeczywistej interakcji urzędnika z obywatelem. Przy wykorzystaniu ich obywatel ma szansę na jakąkolwiek reakcję – może odpowiedzieć na list (elektroniczny lub tradycyjny), ustosunkować się w bezpośredniej rozmowie do planów i pomysłów urzędu, a także wyrazić swoją opinię. Właściwie tylko dzięki wykorzystaniu tych metod informowania jest szansa na dialog, w którym aktywne mogą być dwie strony.

Rozsyłanie informacji o konsultacjach wiąże się jednak również z pewnymi ograniczeniami. W poprzednim podrozdziale pisaliśmy, że informacje rozsyłane są bardzo często tylko do tych podmiotów, których adresy posiadają urzędnicy. Ponadto wiele organizacji pozarządowych, ale także innych podmiotów, nie posiada własnego adresu elektronicznego, a nieznajdowanie się na liście

adresowej może skutkować wykluczeniem z konsultacji. Grupa najbardziej zagrożona pod tym względem to niezrzeszeni obywatele, którzy nie zawsze są aktywni w sferze publicznej – w związku z tym urzędnicy mogą nie dysponować ich adresami – a w niektórych kwestiach skłonni byłiby wyrazić swoje zdanie (np. na temat projektów inwestycyjnych, drogowych, środowiskowych).

Z drugiej strony, nie zawsze podmioty będące na takiej liście są zainteresowane danym procesem i wysyłanie im informacji „z rozdzielnika” mija się z celem. Problemem zatem przy wykorzystaniu tej metody jest właściwy dobór i reprezentatywność list adresowych potencjalnie zainteresowanych podmiotów. Badania jakościowe pokazały, że listy te są w wielu urzędach uaktualniane (dopisuje się nowe kontakty, usuwa nieaktywnych odbiorców). Często zajmują się tym pełnomocnicy ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, urzędowe komórki konsultacyjne lub wydziały, które prowadzą wiele konsultacji społecznych (lub konsultacje cykliczne, np. dotyczące strategii rozwiązywania problemów społecznych, strategii zatrudnieniowych).

Łatwiej wskazać formy informowania, które nie są nigdy wykorzystywane przez wyraźną część przebadanych urzędów: 60% z nich nie wykorzystuje nigdy radia i telewizji, a 41% nigdy nie stosuje broszur, plakatów, ulotek. Informowanie za pośrednictwem mediów (radio, telewizja, prasa) uznawane jest najczęściej za formę wymagającą średniego zaangażowania i wysiłku organizacyjnego (ok. 40% wskazań).

Tabela 23

Wykorzystanie różnych form informowania o konsultacjach społecznych w urzędach gminnych i powiatowych

	Nigdy	Rzadko	W połowie przypadków	Często	Zawsze	Nie wiem, trudno powiedzieć
Umieszczanie informacji w gablocie urzędowej	2%	2%	5%	10%	80%	2%
Bezpośrednia rozmowa lub kontakt telefoniczny z zainteresowanymi osobami i instytucjami	16%	19%	18%	19%	23%	5%
Rozsyłanie informacji pocztą tradycyjną do zainteresowanych osób i instytucji	21%	14%	16%	19%	26%	4%
Rozsyłanie informacji drogą elektroniczną do zainteresowanych osób i instytucji	23%	14%	15%	17%	27%	4%
Umieszczenie informacji na stronie internetowej (np. BIP, strona urzędu etc.)	2%	0%	5%	11%	81%	1%
Informowanie z zastosowaniem broszur, plakatów, ulotek etc.	41%	16%	13%	13%	13%	5%
Informowanie za pośrednictwem prasy	23%	14%	20%	15%	23%	4%
Informowanie za pośrednictwem radia i/lub telewizji	60%	14%	7%	6%	8%	5%
Inne, jakie?.....	75%	4%	3%	3%	4%	11%

Jedną z najważniejszych kwestii związanych z informowaniem o konsultacjach jest zaadresowanie odpowiednich metod do tych, którzy mogą być zainteresowani daną sprawą. W poprzednim rozdziale pisaliśmy o problemie dokładnego definiowania podmiotów zainteresowanych konsultacjami. Widać to już na etapie informowania o procesie. W badaniach jakościowych niezwykle rzadko natrafialiśmy na urzędników, którzy byli świadomi adekwatnego wyboru metody informowania. Zazwyczaj stosowane są dokładnie te same formy – bez względu na specyfikę konsultowanej kwestii – i są to przede wszystkim metody wygodne dla samych organizatorów.

Warto również krótko wspomnieć o wykorzystaniu nowych technologii w prowadzeniu akcji informacyjnych, które mogą, przy stosunkowo niewielkich kosztach docierać w natychmiastowo do szerokiego grona odbiorców. Mogą one być np. szczególnie adekwatną formą dotarcia do osób niepełnosprawnych lub młodzieży – każda z tych grup z różnych powodów w dużej mierze (szczególnie w miastach) posługuje się tą formą komunikacji. W celu informowania o konsultacjach społecznych można stosować nie tylko listy elektroniczne, ale także portale społecznościowe, Twitter, komunikatory internetowe, newslettery, sms’y urzędowe. W ramach badania przygotowaliśmy też prototyp narzędzia www.mamzdanie.org.pl dedykowanego tego rodzaju zadaniom (niektóre większe samorządy samodzielnie przygotowują takie narzędzia, np. Poznań lub ostatnio Warszawa).

Należy pamiętać, że narzędzia internetowe mogą trafić wyłącznie do osób aktywnie korzystających z internetu. W konsekwencji nie można ograniczać się do korzystania w akcjach informacyjnych tylko do tych metod, które *de facto* wykluczają dużą część interesariuszy. Wykorzystanie tych narzędzi nadal należy w Polsce do rzadkości, mimo że są proste w obsłudze i mają szeroki zasięg. Dominuje używanie stron internetowych urzędu. Jednakże częstym problemem było rozrzucenie informacji o jakimś procesie konsultacyjnym w różnych miejscach w sieci. Zdarzało się, że informacje o spotkaniach umieszczone były na stronach internetowych, ale w jakiejś bocznej zakładce, o której trzeba było wcześniej wiedzieć, że istnieje, by ją znaleźć. Jest to praktyka niesprzyjająca rozprzestrzenianiu się informacji i zdecydowanie niewygodna dla użytkowników.

Ważna jest również ocena skuteczności poszczególnych metod informowania w oczach przebadanych urzędników. Najczęściej zaznaczaną odpowiedzią w przypadku każdej wymienionej metody była odpowiedź: „ta metoda jest raczej skuteczna”, co nakazuje ostrożność przy interpretacji wyników. Najwięcej jednak odpowiedzi „raczej skuteczna” i „zdecydowanie skuteczna” przypadło na umieszczanie informacji na stronie internetowej (74%) oraz na bezpośrednią rozmowę lub kontakt telefoniczny (71%). Dość dużo odpowiedzi uzyskały także: rozsyłanie informacji drogą pocztową i elektroniczną do zainteresowanych osób (65% i 64%). Mniej skuteczne w oczach urzędników są umieszczenie informacji w gablocie (50%) i informowanie za pośrednictwem prasy (56%). Za najmniej skuteczną urzędnicy uważają informowanie za pośrednictwem broszur, plakatów i ulotek (24% odpowiedzi zdecydowanie i raczej nieskuteczna). Warto zwrócić uwagę, że za najbardziej skuteczne urzędnicy uznali metody aktywnego informowania. Kiedy zestawimy te wyniki z odpowiedziami na poprzednie pytania, rodzi się zatem pytanie – skoro te metody uznawane są za najskuteczniejsze, to dlaczego nie są najczęściej stosowane (różnica między wysoką oceną skuteczności a dużą częstotliwością używania tych metod wynosi ok. 20%)? Należy sądzić, że jest to związane z większym wysiłkiem organizacyjnym, którego wymagają. Częstsze stosowanie tych metod – oprócz tego, że jest skuteczniejsze – przynosi również długofalowe pozytywne skutki, które polegają na wytwarzaniu bezpośrednich relacji między urzędnikami a obywatelami, zwiększaniu wzajemnego zaufania, tworzeniu postaw proobywatelskich i większym poczuciu wpływu obywateli na sprawy publiczne. W związku z powyższymi wynikami jedną z rekomendacji jest zatem stosowanie komplementarnych

metod informowania – umieszczanie informacji na stronach urzędu połączone z jedną lub kilkoma formami interaktywnego informowania potencjalnych zainteresowanych.

Dość niska ocena skuteczności informowania poprzez ogłoszenie w urzędzie może być zastanawiająca w zestawieniu z częstym stosowaniem tej metody. Z jednej strony można zadać sobie pytanie, jaki jest cel stosowania metody, która jest nisko skuteczna, z drugiej strony badania jakościowe dostarczają argumentów za utrzymaniem tego sposobu informowania. Metoda ta działa bardzo sprawnie szczególnie w gminach wiejskich, gdzie słup ogłoszeniowy jest rzeczywiście funkcjonującym medium w dystrybucji informacji. Mimo niskiej oceny skuteczności tej metody przez urzędników warto jednak ją utrzymać, dlatego że dociera do grup, które mają ograniczony dostęp do innych źródeł informacji.

Warto przeanalizować, do kogo adresowana jest informacja o konsultacjach. Na podstawie badania kwestionariuszowego kwestionariusza zrealizowanego wśród urzędników zajmujących się operacyjnie konsultacjami społecznymi można wnioskować, że informacja o zamiarze zasięgnięcia opinii wysyłana jest zdecydowanie najczęściej do organizacji pozarządowych (64% odpowiedzi), w drugiej kolejności – choć wyraźnie rzadziej – do pojedynczych obywateli zainteresowanych daną kwestią (43%) i zorganizowanych grup obywateli (38%). Informacje rozsyłane są także do organizacji pracodawców (27%) oraz parafii i organizacji kościelnych (24%). Najrzadziej wskazywane były związki zawodowe (17%), lokalne ugrupowania polityczne (16%) i dziennikarze lokalnych mediów (16%). Można zatem wnioskować, że organizacje pozarządowe wydają się być postrzegane jako najlepsze podmioty do konsultowania różnych zagadnień. Prawdopodobnie związane jest to z tym, że ich członkami są aktywne obywatelsko osoby, które często posiadają wiedzę o sprawach publicznych. Jest to grupa właściwie wyselekcjonowana z lokalnej społeczności, będąca „liderem opinii” i potencjalnie mogąca reprezentować obywateli. Dość oczywiste jest usytuowanie obywateli zrzeszonych i niezrzeszonych – konsultacje społeczne polegają właśnie na tym, że wysłuchuje się ich zdania. Zastanawiające jest jednak, że ich odsetek mimo to jest stosunkowo niski. Koniecznie trzeba pamiętać, że „dystrybucja” adresatów jest silnie zależna od tego, jaki dokument jest przedmiotem konsultacji. To całkiem oczywiste, że lista zainteresowanych Programem współpracy z organizacjami jest zupełnie inna niż lista podmiotów zainteresowanych np. planami zagospodarowania przestrzennego czy strategią rozwoju rynku pracy. Szczegółowy rozkład opisujący tę zależność jest częścią odrębnego raportu z badań ilościowych.

Pojedyncze konsultacje społeczne nie odbywają się w próżni i są osadzone w szerszym kontekście organizacyjnym, który określa główne wzorce komunikowania się z obywatelami. W przypadku gmin bardzo rzadko spotykaliśmy się z długą tradycją współpracy z lokalną społecznością czy strategicznym sposobem myślenia o dialogu obywatelskim (patrz ramka). Dla budowy społeczeństwa obywatelskiego zasadnicze jest wypracowanie trwałej płaszczyzny dialogu, która dysponuje stabilnymi formami informowania (ale także zasięgnięcia opinii, przekazywania informacji zwrotnej o podjętej decyzji) i zapewnia stały i transparentny przepływ informacji – zarówno o działaniach administracji publicznej, jak i potrzebach społecznych.

PRZYKŁAD

Podkowa Leśna – miejscowość z długą tradycją dialogu obywatelskiego

Podkowa Leśna jest miejscem szczególnym na obywatelskiej mapie Polski: w ostatnich wyborach prezydenckich należała do gmin z najwyższą frekwencją w całej Polsce (75,42%), a w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku zdobyła tytuł „Pępka Europy” za najwyższy w całym kraju odsetek osób – spośród uprawnionych do głosowania, które udały się do urn (50,86%). Miejscowość, powstała dopiero w latach 20.

zeszłego wieku i od początku przeniknięta była duchem obywatelskim. Najstarsza organizacja społeczna, powstała w roku 1930 roku i pełniące wówczas funkcję samorządu osiedlowego Towarzystwo Przyjaciół Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna, wznowiło działalność po roku 1989 i pozostaje nadal aktywnie działającym stowarzyszeniem. W trakcie drugiej wojny światowej w mieście spotykali się przedstawiciele państwa podziemnego, a w okresie PRL-u – opozycji demokratycznej. Miejskowa parafia stanowiła w okresie PRL-u źródło wielu inicjatyw o wymiarze społecznym. Nic dziwnego, że miasto posiada grono mieszkańców mocno zaangażowaną w przedsięwzięcia *pro publico bono*. Stąd należy pamiętać, że potencjał Podkowy Leśnej do organizacji autentycznych konsultacji społecznych był od początku wysoki. Warto się przyjrzeć, w jaki sposób został wykorzystany.

Istotnym zagadnieniem jest język materiałów informacyjnych. Najczęściej pojawiającym się problemem w tej kwestii jest zbyt sformalizowany i urzędowy styl materiałów, który jest mało czytelny dla przeciętnego odbiorcy. Teksty nie są dostosowane do odbiorców, np. komunikaty skierowane do „wszystkich mieszkańców miasta”, którzy różnią się poziomem i kierunkiem wykształcenia, napisane są w sposób, który jest zrozumiały prawie wyłącznie dla urzędników. Najczęściej też teksty te mają charakter informacyjny, bardzo zwięzły i rzeczowy, a nie perswazyjny, tzn. zachęcający do udziału w konsultacjach („przyjdź i zdecyduj”, „wyraź swoją opinię” etc.), mimo że głównym zadaniem informacji o konsultacjach powinno być właśnie namówienie obywateli do wzięcia w nich udziału. Bardzo rzadko materiały informacyjne mają atrakcyjną formę wizualną, która zachęcałaby do zapoznania się z nimi i wyrażenia własnego zdania w przedmiocie konsultacji.

10.2.3. ZASIĘGANIE OPINII

Najważniejszym bodaj etapem konsultacji społecznych jest zasięganie opinii interesariuszy. To jest miejsce najintensywniejszej interakcji między urzędnikami i obywatelami i od niej – zarówno na poziomie formalnym, jak i merytorycznym – w największym stopniu zależy wynik całego procesu. Na tym etapie ważne są czas i formy zasięgania opinii oraz ich skuteczność, struktura uczestników konsultacji, procedury zgłaszania wniosków oraz kwestia profesjonalnego prowadzenia spotkań konsultacyjnych.

Zarówno część jakościowa, jak i ilościowa tego badania dostarczają podobnych wniosków, jeśli chodzi o czas zasięgania opinii. W przytłaczającej większości urzędów gminnych i powiatowych – przebadanych za pomocą kwestionariusza – okres zgłaszania uwag nie trwa dłużej niż miesiąc (71%). W tym miejscu niestety musimy się przyznać do własnego błędu metodologicznego. Przedział jednego miesiąca, który zaproponowaliśmy w badaniu ankietowym jako najmniejszy z możliwych, jest – jak się okazuje – stanowczo „zbyt pojemny”. Trzeba pamiętać, że w praktyce czas wyznaczony na składanie opinii jest często znacznie krótszy – bywa, że liczony jest w dniach (a w przypadku instytucji centralnych napotkaliśmy przypadki terminów wyznaczonych wręcz w godzinach). Dłuższy czas na składanie wniosków miał miejsce tylko w 13% przypadków (15% urzędników nie znało długości takiego czasu). Można zastanawiać się, czy niespełna miesięczny okres jest wystarczający na zapoznanie się przez uczestników z konsultowaną kwestią, zgromadzenie wiedzy na jej temat oraz wypracowanie jakiegoś stanowiska lub opinii. W dużym stopniu jest to uzależnione od przedmiotu konsultacji i samych uczestników – trudno tu generalizować. Przedstawiciele organizacji pozarządowych podczas rozmów z naszymi badaczami czasami skarżyli się na zbyt krótki czas na zgłaszanie uwag. Dotarliśmy także do przypadków, w których z powodu zbyt krótkiego okresu zasięgania opinii uczestnicy nie zmieścili się w wyznaczonym terminie, w konsekwencji ich uwagi nie

zostały uwzględnione w formalnej procedurze. Czas na zgłaszanie uwag powiązany jest silnie z jakością informowania o konsultacjach społecznych. Jeśli jest ono skuteczne i szybkie, potencjalni uczestnicy zyskują czas na zapoznanie się z danym zagadnieniem i ustosunkowanie do niego. W przypadku bardziej złożonych problemów warto rozważyć również możliwość prowadzenia konsultacji społecznych w kilku etapach, które dedykowane byłyby innym częściom zagadnienia, bądź polegałyby na ulepszaniu poprzednich rozwiązań. Kwestia czasu przeznaczanego na wyrażenie opinii jest jedną z najistotniejszych z punktu widzenia poprawności procesu. Niedobrze, gdy czas ten jest za krótki, ale nie powinien być również zbyt długi (choć rzadko mamy do czynienia z tym problemem). Miesiąc – poza nadzwyczajnymi przypadkami – można uznać za okres minimalny, choć nasze rekomendacje idą w kierunku nawet dłuższego czasu (np. w Wielkiej Brytanii standardem w przypadku tzw. pisemnych konsultacji jest 12 tygodni).

Zapytaliśmy także o to, **w jaki sposób dostępne były dokumenty lub inne materiały przedłożone do konsultacji**. Najczęściej zamieszczane były one na stronach internetowych urzędu (84% gmin i powiatów) lub w gablocie wewnątrz budynku urzędu (68%). Połowa respondentów deklarowała, że przesłano je w formie papierowej lub elektronicznej do zainteresowanych stron. Dużo rzadziej umieszczane były na tablicach poza urzędem (37%) czy w formie ogłoszenia prasowego. Inne formy prezentowania konsultowanej dokumentacji okazały się marginalne. Jak już pisaliśmy, warunkiem *sine qua non* dotarcia do materiałów jest otrzymanie informacji, że konsultacje w ogóle się odbywają. Nasi rozmówcy z organizacji pozarządowych deklarowali, że o szczegółach proponowanych rozwiązań często dowiadawali się dopiero na spotkaniu (często jedynym) bądź konferencji informacyjnej, podczas której należało już składać wnioski, dyskutować różne rozwiązania, co wiązało się z ryzykiem niepełnego rozważenia problemu. Dotarliśmy także do sytuacji, w których przedstawienie materiałów następowało na dzień (dokładnie w porze wieczorowej) przed datą spotkania konsultacyjnego. Takich przykładów prawdopodobnie można odnaleźć dużo więcej i są one skutkiem zaniedbań organizatorów bądź wprost złej woli.

W tym miejscu warto poruszyć jeszcze kwestię ułatwiania potencjalnym uczestnikom rozumienia konsultowanej kwestii. Przedstawiane dokumenty w większości przypadków mają charakter czysto urzędowy bądź specjalistyczny (np. plany zagospodarowania przestrzeni). Ważna jest nie tylko lokalizacja materiałów (np. umieszczenie ich w widocznym miejscu na stronie internetowej), ale także wypisywanie prostym i przystępnym językiem kluczowych zagadnień do dyskusji, celu powstawania danego dokumentu, jego charakteru i konsekwencji, jakie ze sobą niesie jego wprowadzenie. Nie natrafiliśmy na materiały konsultacyjne, które zawierałyby takie opracowanie dla uczestników (tzw. *jargon buster*). Zasadniczym, jak się zdaje, problemem jest też to, że bardzo rzadko procesom konsultacji towarzyszy sformułowanie pytań, na które mają one odpowiadać. W konsekwencji konsultacje zamieniają się w hermetyczny proces zarezerwowany dla ekspertów, pasjonatów czy lobbystów. Zjawisko takie jest naganne szczególnie tam, gdzie chodzi o uzyskanie opinii od indywidualnych obywateli, do których kompetencji nie należy (i należeć nie musi) biegłość w rozszyfrowywaniu urzędowych dokumentów.

To, w jaki sposób zbierane są opinie obywateli, jest chyba najważniejszą kwestią w mechanizmie konsultacji społecznych. Zapytaliśmy urzędników z szerszym spojrzeniem na procesy konsultacyjne, jakie formy zasięgania opinii zazwyczaj stosują w swoich urzędach oraz jak oceniają nakłady (różnego rodzaju: organizacyjne, finansowe etc.), które muszą ponieść w związku z ich zastosowaniem. Najczęstszą odpowiedzią była możliwość pisemnego złożenia wniosku w urzędzie (81% odpowiedzi

często i zawsze). Niewiele rzadziej zaznaczana była odpowiedź – możliwość składania wniosków pisemnych pocztą tradycyjną lub faksem (79%).

Tabela 24

Wykorzystanie różnych form zasięgnięcia opinii w konsultacjach społecznych – częstotliwość stosowania poszczególnych form zasięgnięcia opinii²⁵

	Nigdy	Rzadko	W połowie przypadków	Często	Zawsze	Nie wiem, trudno powiedzieć
Możliwość składania wniosków pisemnych pocztą tradycyjną lub faksem	4%	5%	9%	14%	65%	3%
Możliwość składania wniosków drogą mailową	13%	10%	11%	12%	50%	4%
Możliwość składania wniosków poprzez fora internetowe, czaty i inne formy komunikowania elektronicznego	59%	8%	6%	8%	16%	4%
Indywidualne spotkania z zainteresowanymi osobami i instytucjami	13%	11%	15%	21%	35%	5%
Zgłoszenie uwagi ustnie urzędnikowi w godzinach pracy urzędu	10%	9%	10%	12%	53%	6%
Złożenie wniosku pisemnego bezpośrednio w urzędzie	3%	5%	8%	11%	70%	4%
Złożenie wniosku telefonicznie bezpośrednio do urzędnika	27%	12%	10%	12%	34%	5%
Złożenie wniosku telefonicznie za pośrednictwem infolinii	75%	5%	4%	4%	9%	3%
Otwarte spotkania i konferencje	12%	11%	21%	22%	30%	3%
Spotkania grup roboczych (zespołów urzędników, ekspertów i przedstawicieli innych instytucji, którzy wspólnie pracują nad problemem/zadaniem)	13%	12%	19%	21%	30%	4%
Zbieranie informacji w nieformalnych codziennych kontaktach z osobami lub przedstawicielami zainteresowanych instytucji	27%	13%	15%	14%	24%	7%
Zasięgnięcie opinii poprzez stałe ciało konsultacyjne/doradcze	48%	10%	9%	10%	15%	8%
Inne formy, jakie?....	83%	3%	1%	1%	1%	11%

Podobnie jak w przypadku pytań o formę informowania o konsultacjach, tutaj również **dominują formy bierne**. Są one z reguły silnie sformalizowane. Form takich nie można uniknąć – problemem jest jednak sytuacja, kiedy są to formy jedyne. Taką sytuację krytykują uczestnicy konsultacji społecznych. Pamiętajmy też, że złożenie oficjalnego wniosku (często w wyznaczonej i ściśle przestrzeganej przez urząd formule) może być barierą – zarówno psychologiczną, jak i związaną z kompetencjami – dla wielu osób, które nie są zaznajomione z taką formą komunikowania się, np.

²⁵ Badanie zrealizowane wśród urzędników zajmujących wyższe stanowiska, mających szerszy ogląd na konsultacje społeczne prowadzone w urzędzie.

osób z niższym wykształceniem, mieszkających w mniejszych miejscowościach, wykluczonych społecznie, starszych, czy choćby bardzo zajętych. Niespełnienie warunków formalnych w kilku przypadkach znanych nam konsultacji społecznych było powodem nieprzyjęcia uwag. Oczywiście ważne są zasady legalizmu, ale nie powinny one stanowić pretekstu do ignorowania istotnych uwag ze strony zainteresowanych.

Kolejne formy zasięgnięcia opinii w grupie najczęściej stosowanych to zgłoszenie uwagi ustnie urzędnikowi w godzinach pracy urzędu (65%) i składanie wniosków drogą mailową (62%). Urzędnicy najczęściej oceniali te dwie formy zasięgnięcia opinii jako wymagające średnich nakładów na przeprowadzenie. Około połowy przebadanych urzędników deklaruje stosowanie indywidualnych spotkań z zainteresowanymi (56%), otwartych konferencji i spotkań (53%) oraz spotkań grup roboczych (51%), a także złożenia wniosku telefonicznie bezpośrednio u urzędnika (46%). Powyższe formy uznane zostały za wymagające największych nakładów na przeprowadzenie (z wyjątkiem wniosków telefonicznych, które zostały uznane za średnio bądź raczej trudne). Formy te są stosowane dość często, jednak ich stosowanie związane jest z koniecznością wychodzenia poza urząd i konfrontowania się z często konfliktowo nastawionymi uczestnikami. We wcześniejszych częściach tego opracowania szerzej opisywane były kwestie nastawienia, powodów niekonsultowania oraz relacji między uczestnikami i organizatorami konsultacji społecznych, które w szeroki sposób odnosiły się do kwestii bezpośrednich interakcji urzędów i obywateli.

Otwarte spotkania, grupy robocze, warsztaty są szczególnie ważnymi i adekwatnymi metodami konsultacji. W ich trakcie ma szansę zaistnieć realny i żywy dialog urzędników i obywateli. W tym opracowaniu nie ma miejsca, by opisywać szczegółowo dobre praktyki związane z prowadzeniem spotkań czy warsztatów. Warto jednak wypunktować przynajmniej pewne zasady, które mogą podnieść ich jakość organizacyjną i merytoryczną:

- spotkania powinny być prowadzone w miejscach łatwo dostępnych (o ile to możliwe w miejscu, gdzie konsultacje są prowadzone) dla wszystkich grup (także dla niepełnosprawnych, osób starszych, osób z dziećmi) – z możliwością zapewnienia podstawowych potrzeb (toaleta, dostępność wody, ew. poczęstunek);
- kluczowy jest czas spotkań, który powinien być dostosowany do możliwości uczestników – w wielu przypadkach najlepsze są godziny popołudniowe (po 18.), jak również długość trwania (np. warsztatów), tak aby nie kolidowało to z innymi obowiązkami uczestników. Czasem dobrze jest zaprojektować dwa spotkania w różnych godzinach, tak by możliwe było dotarcie na nie różnych kategorii osób;
- ważne jest przygotowanie procedury spotkania/warsztatu, która powinna być znana wszystkim uczestnikom, na którą powinni móc wpływać (np.: przywitanie, prezentacja konsultowanej kwestii, dyskusja i pytania, formułowanie wniosków z dyskusji, zakończenie);
- bardzo pomocna może być moderator, który jest niezależny i zajmuje się wyłącznie procesem, a nie stroną merytoryczną spotkania. Jego rola polega na organizacyjnym przeprowadzeniu procesu z zachowaniem zasad reprezentatywności, szacunku do uczestników i organizatorów, zasad ogólnej kultury dyskusji oraz przestrzegania reguł specyficznych dla danego spotkania;
- najważniejsze jednak jest to, żeby nie mylić spotkań informacyjnych ze spotkaniami konsultacyjnymi (jest to bardzo częsty przypadek). W czasie spotkania koniecznie zadbać

trzeba o to, aby zapewnić przestrzeń i zachętę do wypowiedzania się uczestników. Ten rodzaj spotkań doczekał się nawet ironicznego określenia tzw. 3I (*Invite, Inform, Ignore*).

Wróćmy jeszcze do wyników badania kwestionariuszowego dotyczących stosowania form zasięgnięcia opinii. Dość ciekawy wydaje nam się fakt, że „zbieranie informacji w nieformalnych codziennych kontaktach z osobami lub przedstawicielami zainteresowanych instytucji”, wskazywane jest zarówno jako metoda stosowana zawsze (24%), jak i nie stosowana nigdy (27%). Na podstawie otrzymanych wyników można wysunąć hipotezę o ambiwalentnym traktowaniu kontaktów nieformalnych w konsultacjach społecznych.

Nieformalny sposób zasięgnięcia opinii ma swoje wady i zalety. W ramach badania jakościowego natknęliśmy się na taką formę właściwie na wszystkich szczeblach – od centralnego po najniższy, samorządowy. Szczególnie w małych gminach, gdzie relacje między urzędnikami są w bardzo dużym stopniu bezpośrednie – konsultacje, jeśli występują, mają właśnie taki charakter. Zagrożeniem w takiej sytuacji jest podejmowanie decyzji z wykluczeniem grup osób, które nie znajdują się w sieci nieformalnych kontaktów. Taki proces nie jest również transparentny, trudno w nim o przewidywalność i w razie konfliktu nie ma możliwości oficjalnego odwoływania się do dokumentów, wniosków czy procedur. Z drugiej strony jednak nie da się wyeliminować nieformalnych kontaktów, które właściwie są podstawą budowania zaufania między urzędnikami i obywatelami oraz stanowią siłę napędową tych relacji. Wydaje się, że właściwym rozwiązaniem jest wystrzeganie się takich sytuacji, w których ten rodzaj konsultowania jest jedyny i zastępuje oficjalne zasięgnięcie opinii.

Najbardziej stosowanymi formami zasięgnięcia opinii, zgodnie z deklaracjami urzędników, okazały się: złożenie wniosku telefonicznie za pośrednictwem infolinii (80% odpowiedzi „nigdy” i „rzadko”), możliwość składania wniosków poprzez fora internetowe, czaty i inne formy komunikowania elektronicznego (67%). Mało popularne, jak się okazuje, jest zasięgnięcie opinii poprzez stałe ciało konsultacyjne/doradcze (58%), ale wynik ten nie może zaskakiwać, skoro z danych przedstawionych w podrozdziale 8.1 wynika, że takich ciał przy instytucjach samorządowych nie ma wciąż zbyt wiele. Nasi respondenci najczęściej uznawali te formy za wymagające raczej dużych nakładów na przeprowadzenie.

Przy tej okazji warto trochę miejsca poświęcić ponownie wykorzystaniu nowych technologii w zasięgnięciu opinii. Powyżej przytoczone badania – zarówno ilościowe, jak i jakościowe – wskazują na to, że ich użycie nie jest popularne w samorządach. W ramce poniżej znajduje się kilka przykładów wykorzystania takich metod.

PRZYKŁAD

Portal internetowy do konsultacji *on-line* w Bristolu

Bristolski portal internetowy poświęcony bezpośrednim kontaktom z obywatelami posiada bardzo wiele przydatnych funkcjonalności. Na stronie można znaleźć informację na temat nadchodzących, aktualnie trwających oraz zakończonych konsultacji wraz z podstawowymi informacjami: streszczeniem tematu konsultacji, czasem ich trwania oraz osobami odpowiedzialnymi za proces. Większość spotkań konsultacyjnych jest również rejestrowana na żywo, a relacje można oglądać poprzez portal konsultacyjny. Strona łączy w sobie także inne funkcje, takie jak na bieżąco aktualizowany blog, na którym zamieszczane są najważniejsze informacje, lub możliwość złożenia elektronicznych petycji czy wniosków. Dodatkową opcją są również „debaty on-line”, gdzie bez konieczności logowania każdy obywatel może wziąć udział w moderowanej dyskusji poświęconej aktualnie konsultowanym kwestiom.

Więcej informacji na stronie:

<http://www.bristol.gov.uk/ccm/content/Council-Democracy/Consultations/e-democracy.en>

PRZYKŁAD

Elektroniczne urny do głosowania

Przydatnym narzędziem ułatwiającym obywatelom branie udziału w procesach konsultacyjnych mogą być tzw. urny elektroniczne. Są to niewielkie urządzenia o prostym i przyjaznym dla użytkownika interfejsie, które umożliwiają udział w głosowaniu nad wybraną kwestią. Zaopatrzone zwykle w ekran dotykowy, przypominają w wyglądzie i obsłudze np. automaty biletowe. Takie rozwiązanie zastosowano z powodzeniem między innymi w procesie opracowywania budżetu partycypacyjnego w brazylijskim Recife (szczegółowy opis znajduje się w załączniku nr 11 mieszkańcy mogli korzystać z urn, aby oddawać głosy na swoich delegatów do forów dzielnicowych oraz na projekty inwestycyjne dla społeczności lokalnych. Zaletą wykorzystania takich urn jest możliwość dotarcia do szerokich rzesz mieszkańców zamieszkujących różne części miasta – urządzenia mogą być umieszczone w różnych jego obszarach, np. w pobliżu ważnych budynków użyteczności publicznej, centrach komunikacyjnych itp. Umożliwiają one również oddanie głosu osobom, które nie mogły pojawić się na spotkaniu konsultacyjnym w konkretnym terminie.

Trzeba w tym miejscu przywołać także dopiero co uruchomiony prototyp narzędzia do konsultacji *on-line* www.mamzdanie.org.pl. Wierzmy, że może stać się ono pomocą dla samorządów przy prowadzeniu otwartych konsultacji pisemnych, a jednocześnie stanowić publicznie dostępne archiwum aktywności konsultacyjnej poszczególnych urzędów.

W poniższych ramkach znajdują się opisy przykładowych procesów konsultacyjnych, w których korzystano z ciekawych form zasięgania opinii. Pierwszy z nich jest przykładem typowym, realizowanym przez biuro, gdzie prowadzone są konsultacje na stosunkowo wysokim poziomie, drugi ma charakter innowacyjny.

PRZYKŁAD

Dobrze zorganizowany proces zasięgania opinii

W Małopolskim Urzędzie Marszałkowskim prowadzone były konsultacje społeczne strategii wojewódzkiej pod hasłem „Małopolska obywatelska”. Powołany został w tym celu specjalny **zespół**. W ramach projektu przygotowano **ankiety** dla organizacji pozarządowych, dzięki którym przedstawiciele organizacji mogli wypowiedzieć się na temat wielu spraw istotnych dla województwa i przedstawić swoje zdanie o właściwej kolejności ich rozwiązywania. W ankietowych konsultacjach wzięło udział ponad 600 małopolskich organizacji.

Z inicjatywą przeprowadzenia konsultacji wychodził samorząd: „nie wiem, czy były podstawy prawne [przeprowadzenia konsultacji programu współpracy], czy nie, nie wiem, czy były obowiązkowe. (...) Konsultacje programu współpracy również wychodziły z takiego założenia, że nie powinny to być programy pisane przez urzędników za biurkiem, tylko w jakiś sposób konsultowane z organizacjami”. Konsultacje w zakresie programu współpracy zostały przygotowane i zrealizowane przez zespół konsultacyjny na zlecenie departamentu odpowiedzialnego za tworzenie strategii rozwoju województwa.

Program „Małopolska obywatelska” polegał na zdefiniowaniu, na podstawie poprzedniej strategii rozwoju, 30 spraw kluczowych dla Województwa Małopolskiego i przekazaniu ich listy do zainteresowanych organizacji, które na **spotkaniach** zwoływanych we własnym zakresie wyłaniały działania ich zdaniem priorytetowe. Urząd nie dokonał wyboru organizacji, którym przekazano listy rankingowe do uszeregowania – to organizacje zgłaszały do urzędu chęć udziału w projekcie. Streszczenie wyników konsultacji zostało zawarte w strategii, która jest publicznie dostępna. http://www.malopolskie.pl/Pliki/2010/SRWM_2020_projekt_po%20ZWM.pdf

PRZYKŁAD

Innowacyjny proces konsultacyjny

Departament Polityki Społecznej w Lubuskim Urzędzie Marszałkowskim wypracował swoją specyficzną, od kilku już lat stosowaną metodę konsultacji społecznych. Największym, jak się wydaje, dotychczasowym przedsięwzięciem realizującym zasady konsultacji społecznych było opracowanie strategii polityki społecznej

województwa lubuskiego na lata 2005-2013.

Całe przedsięwzięcie trwało pół roku i zaczęło się od opracowania przez powołany do tego zespół, w którego skład wchodziłi urzędnicy, naukowcy i przedstawiciele trzeciego sektora, diagnozy społecznej województwa. Następnie zorganizowano serię spotkań z różnymi partnerami w wąskim gronie, aby wreszcie wyjechać na dwupółdniowe seminarium, w którym uczestniczyły wszystkie strony i gdzie w małych zespołach wypracowywane były elementy strategii. W rolę trenerów koordynujących pracę grup wcielili się wykładowcy miejscowej uczelni. Dokument został następnie jednogłośnie przyjęty przez sejmik województwa i stał się podstawą do prowadzonych w ostatnich latach działań. Strategia została wydana w formie publikacji książkowej.

Całe przedsięwzięcie miało patronat naukowy. Respondent podkreślał, że trudno mówić w tym wypadku o konsultowaniu dokumentu, ponieważ ten był wypracowywany w toku prac grupy. Relacje między członkami grupy miały zatem charakter partnerski.

Urzędnicy za najskuteczniejsze formy zasięgnięcia opinii uważają te, których najczęściej używają, czyli składanie wniosków pisemnych bezpośrednio w urzędzie (79% odpowiedzi „raczej skuteczna” i „zdecydowanie skuteczna”) oraz składanie wniosków pisemnych pocztą tradycyjną lub faksem (72%). Do grupy najskuteczniejszych form zasięgnięcia opinii należą według naszych respondentów także spotkania grup roboczych (77%), indywidualne spotkania z zainteresowanymi podmiotami (75%) oraz otwarte spotkania i konferencje (71%). Warto zwrócić uwagę, że trzy ostatnie formy, polegające na kontakcie bezpośrednim, mimo że są oceniane jako skuteczne, to jednak – jak pamiętamy – nie są często stosowane, m.in. dlatego, że przynajmniej teoretycznie wymagają więcej zasobów.

Kolejne wskazywane przez urzędników jako skuteczne formy zasięgnięcia opinii to składanie wniosków drogą mailową (63%) i zgłaszanie ustnie uwag urzędnikowi (61%). W dalszej kolejności znajduje się zasięgnięcie opinii poprzez stałe ciało konsultacyjne/doradcze (43%).

Należy również zaznaczyć, że następujące formy zasięgnięcia opinii zebrały dość dużo zaznaczeń wskazujących na ich niską skuteczność: składanie wniosków poprzez fora internetowe, czaty i inne formy komunikowania elektronicznego (30% odpowiedzi „zdecydowanie nieskuteczne” i „raczej nieskuteczne”), złożenie wniosku telefonicznie za pośrednictwem infolinii (27%), złożenie wniosku telefonicznie bezpośrednio do urzędnika (23%).

Przejdźmy teraz do kolejnego ważnego zagadnienia – **kwestii uczestników konsultacji społecznych**. Zapytani o nich urzędnicy powiatowi i gminni wskazali, co ciekawe, że są nimi najczęściej radni (73% odpowiedzi „często” i „zawsze”) i organizacje pozarządowe (66%). Można więc zakładać, że w lokalnych kontekstach uczestnictwem w konsultacjach są zainteresowane najbardziej aktywne, zaangażowane osoby pełniące istotne funkcje w społeczności, a do takich zaliczają się zarówno radni, jak i osoby związane z lokalnymi organizacjami. Wynik dotyczący radnych może jednak mieć i inną przyczynę – urzędnicy nierzadko za konsultacje społeczne uważają zasięgnięcie opinii pracowników instytucji publicznych działających w danej gminie czy powiecie – GOPS-ów, PCPR-ów, PUP-ów – i wówczas naturalną grupą wydają się być także radni. Przyglądając się wynikom w zamieszczonej poniżej tabeli warto zwrócić uwagę na niższy odsetek obywateli i ich grup.

Tabela 25

Częstotliwość uczestnictwa poszczególnych typów grup w konsultacjach społecznych²⁶

	Nigdy	Rzadko	W połowie przypadków	Często	Zawsze	nie wiem/trudno powiedzieć
Organizacje pozarządowe	5%	8%	17%	29%	38%	3%
Związki zawodowe	37%	20%	15%	10%	9%	10%
Organizacje pracodawców	32%	19%	19%	11%	9%	10%
Radni	6%	5%	10%	21%	53%	5%
Ugrupowania polityczne	49%	14%	9%	9%	9%	10%
Dziennikarze mediów lokalnych	44%	16%	12%	12%	10%	7%
Parafie i organizacje kościelne	38%	25%	14%	7%	8%	8%
Pojedynczy obywatele	16%	17%	18%	17%	26%	6%
Grupy obywateli	16%	16%	18%	19%	24%	7%
Inne jakie?.....	83%	2%	2%	1%	2%	10%

Najrzadziej pojawiającymi się uczestnikami konsultacji społecznych w gminach i powiatach są przedstawiciele ugrupowań politycznych (63% odpowiedzi „nigdy i „rzadko”), parafie i organizacje kościoła (62%), dziennikarze lokalnych mediów (60%), a także związki zawodowe (56%) i organizacje pracodawców (51%). Prócz parafii i lokalnych dziennikarzy, pozostałe grupy wydają się funkcjonować raczej w skali regionalnej lub ogólnokrajowej, a nie lokalnej, i tym można tłumaczyć ich niski poziom uczestnictwa. Dziwić może natomiast brak zainteresowania konsultacjami społecznymi lokalnych mediów.

Bardzo ważną kwestią jest także liczba podmiotów zgłaszających uwagi, a także merytoryczna wartość tych uwag oceniana z perspektywy urzędników.

Urzędnikom zajmującym się operacyjnie konsultacjami społecznymi zadaliśmy pytanie o to, ile podmiotów zgłosiło swoje uwagi do poszczególnych dokumentów, które badaliśmy. Dokładne dane w rozbiciu na dokumenty znajdują w załączniku nr 12, w tym miejscu natomiast przytoczymy zbiorcze wyniki. Otóż prawie jedna czwarta badanych stwierdziła, że w prowadzonych przez nich konsultacjach uczestniczyło więcej niż 10 podmiotów, ale jednocześnie niemal 40% nie było w stanie wskazać żadnej liczby. Zapewne jest to konsekwencja trudności w dotarciu do takich danych (np. ze względu na czas prowadzenia procesu lub niewystarczające dokumentowanie realizowanych działań konsultacyjnych).

Ten wniosek potwierdza nasze doświadczenia z badania studiów przypadków, w których dotarcie do udokumentowanej liczby zgłoszonych i uwzględnionych wniosków było często niewykonalne. Nie trzeba podkreślać, że zasada dokumentowania jest w tym względzie niezwykle istotna. Często jednak nie jest prowadzona ewidencja uwag zgłaszanych podczas spotkań w formie ustnej w urzędzie, a nawet wnioski składane w formie pisemnej nie są nigdzie gromadzone czy zestawiane, tak aby można

²⁶ Kwestionariusz zrealizowany wśród urzędników zajmujących wyższe stanowiska, mających szerszy ogólny ogląd na konsultacje społeczne prowadzone w urzędzie.

było wrócić do historii dyskusji nad daną kwestią, np. przy kolejnej edycji konsultacji tego samego dokumentu bądź konsultacji podobnego problemu.

Zapytaliśmy także o to, ile ze zgłoszonych uwag urzędnicy uważają za istotne z punktu widzenia konsultowanego dokumentu. Warto tym danym się przyjrzeć w kontekście konkretnych typów dokumentów, dlatego odsyłamy do załącznika nr 12, gdzie znajdują się syntetyczne raporty poświęcone każdemu z badanych dokumentów.

W rozdziale o relacjach między urzędami a obywatelami ujawniła się podobna – rozdwojona – ocena wkładu merytorycznego uczestników konsultacji społecznych. Pojawiło się równie dużo pozytywnych, jak i negatywnych opinii w tym względzie. Równie często urzędnicy uważali, że nieprzygotowani uczestnicy nie są w stanie być partnerami w podejmowaniu decyzji, a ich wpływ na kształt dokumentu sprowadza się do korygowania zagadnień peryferyjnych lub nawet błędów językowych. Taka ocena prowadziła do zdystansowania się do konsultacji lub wręcz niechętniej wobec postawy, a w przypadku konsultacji obowiązkowych proces był prowadzony bez wiary, że doda on cokolwiek pozytywnego do rozważanej kwestii. Z drugiej strony spotkaliśmy się także z wysoką oceną składanych wniosków. Często nawet przedstawiciele organizacji pozarządowych lub liderzy lokalni traktowani byli przez urzędników jako eksperci, dysponujący szerszą wiedzą. W takich sytuacjach często uczestnicy procesu byli równoprawnymi współtwórcami dokumentów czy propozycji rozwiązań, a nawet pomysłodawcami ich pierwszych propozycji.

10.2.4. INFORMACJA ZWROTNA

Najbardziej zaniedbywanym etapem konsultacji społecznych jest informowanie uczestników o wykorzystaniu zgłoszonych uwag w procesie podejmowania decyzji. Dość częstą praktyką w analizowanych przez nas konsultacjach było to, że podsumowania konsultacji nie powstawały (w jakiegokolwiek formie) lub nie były podawane do publicznej wiadomości. Oznacza to, iż kończono konsultacje w momencie, gdy powinna się rozpocząć interakcja między urzędem a obywatelami w kwestii uzasadnienia podjęcia decyzji. O informowanie zapytaliśmy oczywiście urzędników gminnych i powiatowych. Większość urzędników operacyjnie zajmujących się konsultacjami społecznymi deklarowała, że upublicznia wyniki konsultacji społecznych (62%), ale aż 1/3 tego nie robi. Podobne wyniki otrzymaliśmy w pytaniu skierowanym do urzędników z szerszym oglądem konsultacji społecznych: 21% z nich nigdy nie upublicznia wyników, 11% robi to rzadko, 14% w połowie przypadków, 15% często, a 34% robi to zawsze.

Przyjrzyjmy się jednak bliżej temu, w jaki sposób wyglądało to informowanie. Najczęściej informacja zwrotna polegała na publicznym przedłożeniu dokumentu, który zawierał zestawienie zgłoszonych uwag, ale bez wskazania, które z nich są przyjęte lub odrzucone i z jakiego powodu (54% wskazań). Kolejne odpowiedzi są ułożone według skali wysiłku, jaki urząd musi włożyć w przygotowanie takiej informacji: 39% urzędników przygotowuje dokument ze wskazaniem przyjętych i odrzuconych uwag, ale bez uzasadnienia, 33% urzędników podaje pełen dokument ze wskazaniem przyjętych lub odrzuconych uwag z uzasadnieniem tej decyzji. Dość często także stosowane są indywidualne formy informowania każdego uczestnika konsultacji o wynikach (28%), które mają jednak ograniczony zasięg, a 18% urzędników wskazało na inną formę informowania o wynikach.

Spora część urzędników wprawdzie deklaruje zatem informowanie o wynikach konsultacji społecznych, ale informacje te zazwyczaj nie zawierają żadnego odniesienia się do zgłaszanych

wniosków. Nasi rozmówcy w badaniach jakościowych przedstawiali w swoich wypowiedziach postrzeganie takiego zachowania urzędów. Brak informacji zwrotnej odczuwali jako przejaw ignorancji z ich strony. Skarżyli się, że włożyli pewien wysiłek w uczestnictwo i wygenerowanie uwag, natomiast nie widzieli żadnego skutku czy oddziaływania tego wysiłku. Urzędnicy otrzymują informacje potrzebne do ulepszenia rozwiązań i uważają, że kończy się proces konsultacji, a zaczyna wewnętrzna praca urzędu nad doprowadzeniem do zatwierdzenia decyzji. Pytani, dlaczego nie podają informacji zwrotnej, najczęściej nie potrafili wskazać wyraźnej przyczyny. Wśród odpowiedzi pojawiały się następujące:

- brak obowiązku informowania zwrotnego;
- urzędnicy wydają się nie zdawać sprawy z tego, że należy przeprowadzić taką akcję informacyjną „(...)przecież już mieszkańcy zgłosili wnioski, więc teraz musimy się tym zająć. Projekt pójdzie do zatwierdzenia w Radzie i mamy uchwałę.”;
- obywatele powinni sami interesować się tym, co dzieje się z kwestią, którą konsultowali, i dopytać o wyniki.

W niewielu przypadkach uczestnicy konsultacji społecznych, z którym rozmawialiśmy, otrzymywali informację o wyniku, wraz z uzasadnieniem. W przypadku, gdy organizacje nie mają adresu mailowego (co zdarza się często) – nawiązywany jest kontakt telefoniczny (np. w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Marszałkowskim). Rzadko natomiast powstawały pełne raporty z konsultacji społecznych, które byłyby w jakiejś postaci upublicznione. Wydaje się, że w bardzo wielu przypadkach poza wewnętrznymi dokumentami urzędów nie powstaje żaden dokument, który podsumowywałby konsultacje społeczne i informacje, jakie zostały w nich zebrane. W tym kontekście warto podkreślić, że podsumowania konsultacji zamieszczane na stronach internetowych czy fizycznie w urzędzie docierają zazwyczaj jedynie do przypadkowych lub szczególnie zainteresowanych tematem osób.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na czas, jaki mija od momentu złożenia opinii (w wyznaczonym przez urząd okresie), a podaniem informacji zwrotnej. Kiedy zadaliśmy takie pytanie urzędnikom gminnym i powiatowym, najczęściej wpisywali oni „0 tygodni” (35% odpowiedzi), co wskazuje na fakt, że takiej informacji zwrotnej właściwie nie było (informacją zwrotną nie można nazwać np. podsumowania spotkania, które odbywa się w końcowej jego części). Wynik ten potwierdza wyżej już opisany wniosek, że co trzeci urząd nie udziela informacji zwrotnej. Najczęściej wskazywanym czasem były dwa tygodnie od zakończenia zasięgania opinii (21% wskazań). Okresy ponad trzytygodniowe zaznaczało 5% przebadanych urzędników. Należy też zwrócić uwagę na bardzo liczną grupę osób, która nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie (21%), prawdopodobnie dlatego, że nie potrafiły one określić dokładnie tego czasu. Część tej grupy można traktować łącznie z pierwszą opisywaną grupą. Tak liczny brak odpowiedzi i wskazań na zerowy czas na udzielanie informacji zwrotnej (ponad połowa badanych) dobrze ilustruje tezę o silnych zaniedbaniach w realizowaniu tego etapu konsultacji społecznych.

Nasi rozmówcy po stronie uczestników konsultacji społecznych wyraźnie sygnalizowali potrzebę otrzymywania takich informacji. Mają oni wtedy poczucie, że reguły dialogu – jaką jest m.in. zwrotność i interakcja – są przestrzegane, oraz że zostali potraktowani i z szacunkiem. Urzędnicy, którzy nie zaniedbywali tego etapu w naszych rozmowach również byli świadomi wagi takich działań, poprzez które buduje się zaufanie i trwały kapitał społeczny z partnerami spoza urzędu.

Poniżej zamieszczamy dwa przykłady udanego udzielania informacji zwrotnej.

PRZYKŁAD

Informowanie zwrotne w konsultacjach społecznych Lokalnego Programu Rewitalizacji w Poznaniu

W Poznaniu, w trakcie przeprowadzania miejskich konsultacji dotyczących Lokalnego Programu Rewitalizacji, organizatorzy (Urząd Miasta w Poznaniu) dołożyli szczególnych starań by dotrzeć z informacją zwrotną do zaangażowanych w proces konsultacyjny obywateli. Po serii dzielnicowych spotkań z mieszkańcami, dotyczących problemów społecznych związanych z danym obszarem, urzędnicy przygotowali specjalną listę, w której zestawili wszystkie wymieniane problemy i bolączki z istniejącymi już programami miejskimi. Zostało to zaprezentowane w trakcie kolejnego spotkania. Takie rozwiązanie sprawiło, że mieszkańcy uzyskali bardzo cenną wiedzę na temat już istniejących rozwiązań i propozycji Urzędu Miasta, ale przede wszystkim dało poczucie, że przedstawiciele władzy potraktowali poważnie ich uwagi, przeanalizowali je i konkretnie się do nich odnieśli. Takie wrażenie jest niezwykle ważne dla satysfakcji, jaką wynosi się z uczestniczenia w procesie konsultacyjnym. To z kolei w dużej mierze buduje motywację do angażowania się w przyszłe tego typu działania.

PRZYKŁAD

Informowanie zwrotne w procesie konsultacji Lokalnych Ram Rozwoju w Chelmsford (Wielka Brytania)

Informowanie zwrotne w procesie konsultacji Lokalnych Ram Rozwoju (*Local Development Framework*) w brytyjskim Chelmsford łączyło metody tradycyjne z elementem innowacji. Standardowo, po każdym etapie konsultacji i wprowadzeniu uwag i poprawek zgłoszonych przez mieszkańców, projekty dokumentów były wykładane do wglądu w siedzibie Urzędu Gminy. Można tam było zapoznać się z ich proponowaną, „pokonsultacyjną” formułą, zadać pytania na ten temat urzędnikom oraz zgłaszać ewentualne uwagi do projektów. Kolejne wersje dokumentów były również umieszczane na internetowym portalu konsultacyjnym hrabstwa Chelmsford (<http://consult.chelmsford.gov.uk/portal>). Szczególnie innowacyjnym elementem procesu informowania zwrotnego było przygotowanie wystawy w przestrzeni miejskiej: informacje na temat projektu Ram Rozwoju oraz zdjęcia planów zagospodarowania przestrzennego zostały umieszczone na planszach w okolicach Urzędu Gminy. W wyznaczonych godzinach dyżurował przy nich urzędnik, który odpowiadał na ewentualne pytania mieszkańców. Informacje na temat wdrażania ostatecznie uchwalonych dokumentów mieszkańcy mogli uzyskać z okresowych sprawozdań (*Annual Monitoring Reports*), publikowanych przez Urząd Gminy.

10.2.5. WYKORZYSTANIE WYNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez urząd jest kwestią kluczową z punktu widzenia sensowności całego procesu konsultacyjnego. Im wpływ jest większy, tym bardziej znaczący jest udział obywateli w rządzeniu daną społecznością. Według licznych przedstawicieli organizacji pozarządowych, z którymi rozmawialiśmy, w bardzo wielu przypadkach uwagi wnoszone przez uczestników prowadziły jedynie do kosmetycznych zmian. Większy wpływ na ostateczny kształt dokumentów wywierają konsultacje polegające na wypracowywaniu brzmienia dokumentu w ramach eksperckich grup roboczych lub kiedy konsultowane są założenia do projektu. Jak jednak pokazały prezentowane w tym rozdziale wyniki – oba przypadki występują stosunkowo rzadko w polskich procesach konsultacyjnych.

Urzędnicy, z którymi rozmawialiśmy, często deklarowali uwzględnienie przynajmniej części wnoszonych uwag. Podkreślali również znaczący wkład merytoryczny uczestników konsultacji w generowanie rozwiązań wysokiej jakości. Tej opinii jednak nie podzielali niektórzy rozmówcy po stronie społecznej. Często deklarowali, że nie otrzymali żadnej informacji zwrotnej o wynikach procesu, a tym samym nie potrafili określić, jaki wpływ na ostateczną decyzję miało ich uczestnictwo. Ten niespójny wynik może być związany z kwestią podnoszoną w poprzedniej części raportu, czyli

brakiem publicznie dostępnej informacji o wyniku konsultacji i planach realizacji projektu. Nie sposób określić wpływu uczestników konsultacji na decyzję, jeśli nie otrzymują oni informacji zwrotnej.

Przyjrzyjmy się zatem danym ilościowym dotyczącym liczby i wpływu wnoszonych uwag.

Znaczna grupa urzędników mających szerszy ogląd konsultacji społecznych w swoich urzędach deklaruje, że wnoszone uwagi mają fundamentalny wpływ na ostateczny kształt dokumentu, który jest wspólnie wypracowywany z uczestnikami konsultacji (59% odpowiedzi „zawsze tak jest” i „czasem tak jest”). Już mniej liczne grupy przyznają, że wpływ uwag na podjętą decyzję jest mniejszy: 44% odpowiedzi „zawsze” i „często” na pytanie czy uwagi miały zasadniczy wpływ na kształt dokumentu oraz 38% odpowiedzi „zawsze” i „często” na pytanie o uwzględnianie tylko części uwag, które nie miały zasadniczego wpływu na kształt dokumentu. Warto przytoczyć jeszcze odpowiedzi na pytanie o zasadniczy wpływ uwag na kształt dokumentu: 25% respondentów odpowiedziało, że nigdy lub rzadko uwagi przyniosły efekty.

Można przypuszczać, że na pytanie o wpływ konsultacji na podejmowaną decyzję, zadane wprost urzędnikom, otrzyma się zawyżone wyniki. Opierają się one wyłącznie na deklaracjach, których treść jest formułowana pod wpływem presji społecznej.. Biorąc tę poprawkę nie można powiedzieć, że wskazania urzędników są wysokie, skoro co czwarty urzędnik deklaruje, że uczestnicy nie mieli szans na fundamentalny wpływ na dokument, a więcej niż co trzeci uważa, że zgłoszone uwagi miały wpływ wyłącznie na peryferyjne zagadnienia w konsultowanej kwestii.

Wejźmy jeszcze głębiej i przyjrzyjmy się odpowiedziom urzędników zajmujących się konsultacjami poszczególnych przebadanych przez nas dokumentów na pytanie o liczbę przyjętych uwag, spośród tych, które zostały zgłoszone. Najczęściej wskazywaną odpowiedzią była: uwzględniono wszystkie wniesione uwagi (27%). Kolejne odpowiedzi były wybierane przez wyraźnie mniejszą liczbę respondentów, ale za to prawie tak samo często: zostało uwzględnionych $\frac{3}{4}$ uwag (12%), połowa uwag (19%), $\frac{1}{4}$ uwag (15%). Tylko 8% respondentów odpowiedziało, że nie uwzględniono żadnej uwagi. Dość wielu urzędników jednak nie potrafiło udzielić odpowiedzi na pytanie, ile uwag uwzględniono (17%).

Interpretacja wyników jest, podobnie jak w poprzednim przypadku, dość trudna. Symptomatyczna natomiast wydaje się dość liczna grupa urzędników, którzy nie potrafili oszacować ilości przyjętych uwag (pytanie to zakłada i tak bardzo już „miękką” miarę o charakterze proporcjonalnym, a nie dokładnym, ilościowym). Prawdopodobnie jest to konsekwencja wcześniej już sygnalizowanych problemów: braku prowadzenia dokładnej dokumentacji konsultacji społecznych, braku analizy zgłaszanych uwag i upubliczniania decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków.

Więcej na temat uwzględniania uwag można powiedzieć na podstawie odpowiedzi na pytanie o powody odrzucania uwag i określeniu ich wagi poprzez wskazanie najważniejszego powodu (tabela 21). Najczęściej wskazywano odpowiedź, że wnioski nie były zgodne z obowiązującymi regulacjami. Odpowiedź ta najczęściej uznawana była jednocześnie za najważniejszą z całego zestawu. Następne dwie odpowiedzi, prawie tak samo często wskazywane, to: konieczność wyboru między wykluczającymi się wnioskami i brak środków finansowych na realizację, jednakże ta druga odpowiedź częściej zaznaczana była jako ważniejsza. Rzadziej wybierane były odpowiedzi: odmienny pogląd ze strony urzędu i to, że uwzględnienie danej uwagi wiązałoby się z przebudową całego dokumentu, choć ten pierwszy czynnik wyraźnie częściej uznawany był za najważniejszy przy odrzucaniu składanych wniosków.

Tabela 26

Powody dla których wnioski zgłaszane w konsultacjach społecznych nie są uwzględniane²⁷

	Wskazanie powodu	Waga
Proponowane rozwiązania nie były zgodne z obowiązującymi regulacjami\przepisami	52%	34%
Istniała konieczność wybrania pomiędzy istotnymi, ale przeciwstawnymi opiniami, nie wszystkie można uwzględnić	34%	15%
Brak funduszy, środków finansowych na zrealizowanie zgłaszanych uwag	32%	20%
Merytorycznie odmienny pogląd ze strony urzędu, własna, odmienna wizja konkretnych rozwiązań	27%	12%
Uwzględnienie uwag wymagałoby zbyt daleko idących zmian w całym dokumencie	22%	5%
Żadne z wymienionych powodów	12%	12%
Brak kompetencji urzędników/urzędu w postulowanym w uwagach zakresie	5%	1%

Z licznych wskazań dotyczących nieadekwatności zgłaszanych uwag można pośrednio wnioskować, że wiedza uczestników o konsultowanej kwestii jest stosunkowo niska, na co wielokrotnie skarżyli się urzędnicy w rozmowach z naszymi badaczami. Ciekawe może być jednak wyjaśnienie tej kwestii. Do pewnego stopnia związane jest to z funkcjonowaniem i kompetencjami uczestników konsultacji społecznych (np. nie każdy mieszkaniec miasta musi być specjalistą w zakresie ochrony środowiska lub planowania przestrzennego). Sukcesem konsultacji jest między innymi to, że ich uczestnicy mogą dokładnie zapoznać się z warunkami brzegowymi, możliwościami formalnymi i finansowymi rozstrzyganych kwestii. Rola organizatorów dobrych konsultacji polega na przybliżaniu i tłumaczeniu formalnego języka dokumentów urzędowych na język zrozumiały dla każdego obywatela biorącego udział w konsultacjach. Zarzut o nietrafności zgłaszanych uwag przez uczestników konsultacji powinien być zatem co najmniej powodem do refleksji urzędników nad komunikowaniem konsultowanego zagadnienia, a nie powodem do negatywnej oceny kompetencji obywateli czy organizacji.

Kolejne trzy powody nieprzyjmowania zgłaszanych uwag są właściwie istotą procesu podejmowania decyzji i to właśnie one powinny być przedmiotem największych dyskusji podczas konsultacji społecznych – świadczą bowiem o ścieraniu się różnych interesów. Niepokojące jednak jest, że dość dużo zaznaczeń padło na odpowiedź: „uwzględnienie uwag wymagałoby zbyt daleko idących zmian w całym dokumencie”. Sygnalizuje to problem już przez nas podnoszony, że konsultacje społeczne inicjowane są zbyt późno, by możliwa była fundamentalna zmiana założeń bądź zasadniczy kierunek rozwiązania. Prawie gotowy projekt dokumentu, który poddawany jest dyskusji społecznej, trudno jest już zmienić – zarówno ze względu na poniesione koszty finansowe i włożony w jego stworzenie wysiłek, jak i z powodów czysto psychologicznych. Trudno jest fundamentalnie zmieniać dokument

²⁷ Badanie kwestionariuszowe zrealizowane wśród urzędników zajmujących wyższe stanowiska, mających szerszy ogląd na konsultacje społeczne, prowadzone w urzędzie.

lub słyszeć o jego niskiej przydatności lub jakości, kiedy zaangażowało się w prace nad nim dużo energii.

Istotną kwestią, o której warto wspomnieć, jest czas, jaki mija od momentu zgłoszenia wniosków do decyzji o ich przyjęciu lub odrzuceniu. Najczęściej urzędnicy operacyjni wskazywali, że trwa to od tygodnia do miesiąca (44%). Dwukrotnie mniej urzędników wskazywało okres dłuższy: od miesiąca do trzech miesięcy. Zdarzały się także przypadki, że ten proces trwał dłużej niż trzy miesiące – 10%. Dość spora grupa urzędników nie potrafiła odpowiedzieć na to pytanie (12%). Dane te świadczą o dość szybkim podejmowaniu decyzji, co należy interpretować wyraźnie pozytywnie. Należy jednak mieć w pamięci obraz konsultacji społecznych, który wyłania się z prezentowanych w tym rozdziale wyników. Często są to konsultacje prowadzone na dość niskim poziomie lub nawet o charakterze fasadowym. Szybki czas podejmowania decyzji może też świadczyć o tym, że dane z konsultacji tylko w niewielkim stopniu włączane są w proces kształtowania dokumentu. Taki wniosek wynika również z naszych rozmów z uczestnikami konsultacji społecznych. Jednakże przy ograniczonej liczbie danych należy utrzymać podwójną interpretację, polegającą na tym, że krótki czas podejmowania decyzji może oznaczać efektywność procesu, ale może wskazywać również na jego niewielki udział w kształtowaniu decyzji.

10.2.6. EWALUACJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Obok informowania o wynikach kolejnym „brakującym etapem” w konsultacjach społecznych jest ewaluacja całego procesu z punktu widzenia szeroko rozumianej efektywności i realizacji zamierzonych celów. Skala nierealizowania ewaluacji jest nawet większa niż braki w informacji o konsultacjach. Z punktu widzenia uczestnika nie jest to, być może, etap kluczowy, ale bez niego o wiele trudniejsze jest podnoszenie jakości konsultacji społecznych, które – szczególnie w obecnej sytuacji w Polsce – jest niezwykle istotne. Wskazywanie wad, niedociągnięć, obszarów do poprawy w konsultacjach, które prowadziło się samodzielnie, jest chyba najlepszą metodą na podnoszenie kompetencji urzędników zajmujących się tego typu procesami. Przyjrzyjmy się zatem danym, jakie udało nam się zgromadzić.

Urzędników dysponujących szerszym oglądem procesów konsultacyjnych w swoich urzędach zapytaliśmy o to, czy przeprowadzana była analiza procesu konsultacji pod względem stopnia osiągnięcia zakładanych celów, udanych i nieudanych działań. Najliczniejsza grupa urzędników odpowiedziała, że nigdy nie było takich analiz (37%), dość sporo respondentów zaznaczyło odpowiedź „rzadko” (13%), co daje łącznie dokładnie połowę badanych. Pozostali urzędnicy odpowiadali, że wykonywali taką ewaluację w połowie procesów (12%), w ¼ procesów (12%) lub zawsze (16%). Dość liczna jest również grupa urzędników, odpowiadających, że nie wie, czy takie działania były podjęte – ich odpowiedzi należy właściwie włączyć do pierwszej opisywanej grupy – nigdy bądź rzadko ewaluujących konsultacje (10%). Dane te pokrywają się z wnioskami z innych źródeł (badania jakościowe, studia przypadków).

Jak wskazują urzędnicy operacyjni, w przytłaczającej większości przypadków ewaluacje takie realizowane są w ramach wewnętrznego funkcjonowania urzędu (90% odpowiedzi). Urzędnicy z szerszym oglądem procesów konsultacyjnych najczęściej jako formę takiej ewaluacji wskazywali spotkanie robocze osób zaangażowanych ze strony urzędu w konsultacje (86%), nieliczna ich grupa odpowiedziała, że przyjmują one formę ankiet z uczestnikami procesu (13%).

Wewnętrzne ewaluacje mają ogromne zalety i przy założeniu że są prowadzone w sposób uczciwy i z dobrą wiarą, mogą bardzo pomóc w urefleksyjnieniu osób prowadzących konsultacje. Są też mniej kosztowne i można je wpleść w sposób naturalny w cały proces konsultacji. W ramach przeprowadzonego przez nas projektu badawczego staraliśmy się w oparciu o model 3P wypracować proste narzędzia, które pozwolą urzędnikom dokonywać ewaluacji – zarówno w wersji uproszczonej (*checklist*), jak i bardziej zaawansowanej, uwzględniającej wszystkie trzy wymiary modelu 3P.

W niektórych przypadkach warto jednak zaprosić do takiego procesu zewnętrznego podmiot, który jest w stanie z zewnątrz ocenić elementy, które nie są dostrzegane przez samych urzędników. Inną zaletą takiego rozwiązania jest to, że niezależne podmioty mają mniej ograniczeń we wskazywaniu obszarów do poprawienia.

10.2.7. NAKŁADY PONOSZONE PRZY ORGANIZACJI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Zagadnieniem nierozdzielnie związanym z procesem konsultacji jest kwestia zasobów potrzebnych do ich realizacji. Zarówno badania jakościowe, jak i studia przypadków pokazują, że większość procesów realizowana jest w ramach obowiązków wykonywanych przez urzędników, a koszty finansowe są najczęściej zerowe lub minimalne. Tylko w nielicznych urzędach napotkaliśmy na sytuacje, kiedy na ten cel przeznaczone były specjalne kwoty. Najczęściej wydawane były na zlecenia wykonania danego dokumentu, a częścią zlecenia było przeprowadzenie konsultacji społecznych zgodnie z obowiązkami ustawowymi – zatem całe działanie, np. wykonanie i konsultacje społeczne studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzeni, cedowane były poza urząd. Często w grupie urzędów, które przeznaczały jakieś środki finansowe na konsultacje, opłacano ekspertyzy i badania społeczne, dużo rzadziej natomiast akcje informacyjne czy moderatora spotkań/warsztatów. Na tym tle wybija się m.st. Warszawa, które kilka lat temu pozyskało grant z Funduszy Norweskich specjalnie na wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w warszawskich urzędach i z tych pieniędzy finansowało m.in. modelowe konsultacje w dzielnicach.

Nie należy zapominać także o nakładach kadrowych i czasowych, które są równie istotne z punktu widzenia organizacji procesów konsultacyjnych.

10.2.7.1. NAKŁADY FINANSOWE

Zapytaliśmy urzędników gminnych i powiatowych z szerszym spojrzeniem na konsultacje społeczne w ich urzędzie, ile środków finansowych zostało przeznaczonych na konsultacje w 2009 roku. 29% respondentów odpowiedziało, że nie było takich środków w ogóle, 33% urzędów nie przeznaczyło więcej niż tysiąc zł na ten cel, 23% wskazało kwoty w przedziale od tysiąca do pięciu tysięcy zł i tylko 15% wydało większą kwotę. Dane te są zgodne z wnioskami z naszych rozmów z urzędnikami.

Jeśli chodzi o rok 2010, tylko 17% badanych urzędników wskazało, że na konsultacje społeczne zaplanowane zostały środki finansowe, 73% uważa, że takich środków nie ma, a 10% nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie. W porównaniu z 2009 r. zaplanowane przez nich kwoty są nieznacznie większe. Jednak w dalszym ciągu są to bardzo niskie kwoty, pozwalające na przeprowadzenie niewielu procesów konsultacyjnych w efektywny sposób.

Dla porównania zapytaliśmy również urzędników zajmujących się konkretnymi procesami konsultacji, jakie środki finansowe zostały przeznaczone na realizację konsultacji konkretnych badanych przez nas

dokumentów. Połowa (51%) respondentów odpowiedziała, że w ogólnie nie było wyodrębnionego budżetu na ten cel, a wśród procesów, na które były przeznaczone środki, najwięcej (22%) wynosiło tysiąc złotych. Wyniki tego pytania są bardziej pesymistyczne niż powyżej przytoczanych. Jednakże wydają się być bardziej wiarygodne w związku z tym, że ta grupa respondentów realnie zajmowała się konsultowaniem i rozdysponowywaniem dostępnych zasobów na konkretne cele. Sporo ponad 2/3 urzędników nie miało żadnych środków, lub bardzo skąpe, na wykonanie wszystkich działań.

Warto więc się zastanowić, czy taki budżet wystarczy do przeprowadzenia dobrego procesu konsultacyjnego. Skoro procesy te są prowadzone, to być może nie są aż tak bardzo kosztowne. Dotychczasowa praktyka urzędnicza sugeruje, że tak właśnie prowadzone są konsultacje, ale ich jakość pozostawia wiele do życzenia (o czym już wielokrotnie wspominaliśmy). Zlecenie badań społecznych, profesjonalne moderowanie spotkań czy szeroko prowadzona akcja informacyjna wymagają środków finansowych, a skoro tych środków nie ma, to wymienione działania nie są prowadzone (stąd tak niskie wskaźniki wykorzystania tych metod). Oczywiście niezbędna jest tu racjonalizacja kosztów – ceny niektórych usług czy towarów można obniżać wykorzystując zasoby samorządu lub podległych mu jednostek, np. przestrzeń na plakaty w środkach transportu miejskiego.

10.2.7.2. NAKŁADY KADROWE

Równie ważne jest szacowanie zasobów kadrowych, jakie są niezbędne do realizowania konsultacji społecznych wysokiej jakości. Przyjrzelіśmy się także temu zagadnieniu.

Na pytanie o to, kto najczęściej prowadzi konsultacje społeczne, wskazywano przede wszystkim dwie odpowiedzi: osoba/y, do której obowiązków należy nie tylko prowadzenie konsultacji społecznych w urzędzie, ale także realizacja innych zadań urzędowych (52%) oraz pracownik\cy wydziału, z którym konsultowane dokumenty są powiązane merytorycznie (50%). Trochę rzadziej wybierano odpowiedź: komórka, wydział lub inna jednostka organizacyjna, do której obowiązków należy nie tylko prowadzenie konsultacji społecznych, ale także realizacja innych zadań urzędowych (41%). Pozostałe odpowiedzi wskazywane były dość rzadko: komórka, wydział lub inna jednostka organizacyjna, do której obowiązków należy wyłącznie prowadzenie konsultacji społecznych (9%), zewnętrzny ekspert (8%), a najrzadziej osoba/y, wyłącznie prowadząca/e konsultacje społeczne w urzędzie (3%). Podobne wyniki otrzymaliśmy zarówno w grupie urzędników operacyjnych, jak i tych z szerszym oglądem konsultacji w swoim urzędzie.

Odpowiedzi zależą oczywiście od tego, jakimi strukturami organizacyjnymi związanymi z dialogiem obywatelskim dysponują urzędy, o czym pisaliśmy w rozdziale 8. W konsekwencji konsultacje najczęściej prowadzone są przez pracowników merytorycznych, dla których jest to dodatkowym – i jak już pisaliśmy niepriorytetowym – obowiązkiem. Łączenie zadań konsultacyjnych z innymi zadaniami urzędowymi może wpływać na niską jakość koordynacji, szczególnie w sytuacji, kiedy konsultacje traktowane są jako mniej ważne.

Co ciekawe, zdecydowana większość urzędników uznaje jednak, że zasoby kadrowe, jakimi dysponują ich urzędy, są wystarczające (85%), aby prowadzić skuteczne konsultacje społeczne. Odpowiedzi te można interpretować również dwojako: można brać je za dobrą monetę lub wykorzystując kontekst zgromadzonej wiedzy znaleźć inne wytłumaczenie. Zasoby kadrowe przy procesach konsultacyjnych traktowanych marginalnie prawdopodobnie są wystarczające, nawet jeśli nie dysponuje się specjalnie

dedykowanymi w tym celu stanowiskami czy komórkami. Konsultacje dobrej jakości wymagają jednak czasu i właściwego przygotowania.

10.2.7.3. NAKŁADY CZASOWE

Ostatnim już omawianym w tym rozdziale zagadnieniem jest czas poświęcany na realizację procesu konsultacji społecznych. Zapytaliśmy urzędników organizujących konkretne procesy konsultacyjne badanych dokumentów, jak długo trwał taki proces w przypadku danego dokumentu. Najwięcej wskazań dotyczyło okresu do jednego miesiąca (29%) i od 1 do 3 miesięcy (30%). Wyraźnie mniej urzędników wskazało okres od 3 do 6 miesięcy (19%), a jeszcze mniej okres 6-12 miesięcy (10%) i powyżej roku (11%).

Realizowane konsultacje należy zatem uznać za stosunkowo krótkie – i nie jest to z korzyścią dla ich jakości. Przeprowadzone przez nas badania pozwalają twierdzić, że często czasu jest po prostu za mało lub jest nieefektywnie wykorzystywany.

Można wyobrazić sobie następujący „łańcuszek” zaniedbań związanych z czasem w konsultacjach społecznych: krótkie lub nieefektywne informowanie sprawia, że wiadomość o konsultacjach dociera zbyt późno, brak wyraźnego i odpowiednio wcześniej zakomunikowanego harmonogramu spotkań, warsztatów, debat czy innej formy zasięgnięcia opinii sprawia, że potencjalni uczestnicy nie są w stanie w pełni brać udziału w konsultacjach, czy nawet zmieścić się w okresie przeznaczonym na składanie wniosków; w końcu brak informacji zwrotnej i szybkie podjęcie decyzji przez urząd w danej sprawie nie pozwala na ewentualne zareagowanie na toczący się proces. Ponadto dosyć banalne wydaje się stwierdzenie, że decyzje – szczególnie o dużym znaczeniu publicznym – powinny być odpowiednio długo i dokładnie rozważane. Jednoetapowość i krótki czas nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem.

10.3. REKOMENDACJE

- dostosowanie **czasu** konsultacji społecznych (trwanie, czas na poszczególne etapy konsultowania, ale także czas spotkań/warsztatów/godziny wyłożenia dokumentu etc.);
- ogromne znaczenie ma również moment w procesie decyzyjnym, kiedy inicjowane są konsultacje społeczne. Warto je **rozpocząć już na etapie założeń**;
- jedną z fundamentalnych zmian, jakie należy wprowadzić, jest **podnoszenie kompetencji urzędników**. Chodzi o wiedzę o **różnych możliwościach prowadzenia konsultacji społecznych i umiejętności organizowania procesu** (planowanie, dobór uczestników, miękkie umiejętności komunikacyjne etc.). Istotna jest edukacja, która podkreśla **sekwencyjne wykonywanie konsultacji społecznych** bez pomijania któregoś z etapów. Obecnie najczęściej zdarza się, że pomijane są etapy udzielania informacji zwrotnej o wynikach oraz ewaluacji procesu;
- Potrzebne jest **kształcenie specjalistów od procesu partycypacyjnego (w tym moderatorów spotkań konsultacyjnych)**;
- Warto promować ciekawe praktyki zasilania procesów podejmowania decyzji w sprawach publicznych rzetelnie prowadzonymi **badaniami opinii społecznej, diagnozami potrzeb i oczekiwań**, ale także różnego rodzaju **ekspertyzami** podnoszącymi jakość rozwiązań;
- Bardzo ważnym elementem przybliżającym konsultowane kwestie jest **tworzenie materiałów**

pomocniczych, które pozwalają zrozumieć najważniejsze cele, znaczenie i oddziaływanie danego dokumentu. Jedną z takich form jest stosowanie streszczeń dokumentów – pisanych językiem zrozumiałym dla potencjalnego odbiorcy. Przy inwestycjach, planach miejscowych można stosować makiety, mapy, wizualizacje, które dają dużo lepsze wyobrażenie o proponowanych rozwiązaniach. Kolejnym pomysłem jest inicjowanie dyskusji publicznej poprzez przygotowywanie kilku zasadniczych problemów do rozwinięcia w trakcie dyskusji;

- **Kluczowe jest zdywersyfikowanie sposobów zasięgnięcia opinii** oraz dobieranie ich **adekwatnie do przedmiotu konsultacji i ich uczestników**. W wielu konsultacjach dobrym rozwiązaniem może się okazać łączenie innowacyjnych i interaktywnych metod, np. wykorzystujących narzędzia internetowe, z metodami tradycyjnymi, które są przewidywalne i zrozumiałe dla większości uczestników, oparte na bezpośrednich relacjach urzędników i uczestników, trafiające do grup niestosujących narzędzi internetowych;
- Wykorzystywanie innowacyjnych metod partycypacyjnego podejmowania decyzji o sprawach publicznych w postaci np. **budżetów partycypacyjnych, sondaży deliberatywnych, paneli obywatelskich, projektowania opartego na wiedzy**;
- Stosowanie innowacyjnych i interaktywnych form zasięgnięcia opinii, np. **platform konsultacyjnych on-line**, które mogą w znaczny sposób zwiększyć tempo i poprawić skuteczność dotarcia do potencjalnie zainteresowanych obywateli. Ponadto są one naturalnym środowiskiem funkcjonowania, także w życiu publicznym, dla osób na co dzień używających podobnych narzędzi. Portale takie mogą pełnić wiele funkcji, mogą odgrywać rolę **tablicy ogłoszeń**, na której wywieszane są informacje o zamiarze konsultowania, ale gdzie można się także przyjrzeć **aktualnie prowadzonym procesom**, zapoznać się z **materiałami** dotyczącymi danej kwestii. Portale takie mogą też wysyłać **newslettery** do subskrybowanych uczestników. Najważniejsza jest jednak możliwość **wyrażenia swojej opinii** – i w tym względzie można wskazać kolejne formy: zgłoszenie uwag poprzez **wysłanie wiadomości** do urzędu, udział w **czacie** – dyskusji nad daną kwestią, lub **forum**, możliwe wydają się także **wideokonferencje, multimedialne relacjonowanie spotkań, wypowiedzi**. Dzięki takiemu portalowi można także w łatwy sposób **rozsyłać informację zwrotną** o wynikach konsultacji. Można wyobrazić sobie również realizowanie prostych **badania ankietowych** dotyczących opinii obywateli w jakiejś kwestii.

11. BARIERY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH I DZIAŁANIA WSPOMAGAJĄCE

W niniejszym rozdziale staramy się sformułować propozycje działań, które w opinii urzędników administracji różnych szczebli objętych badaniem byłyby pomocne dla szerszego wykorzystywania konsultacji społecznych w ich codziennej pracy. Prezentowane niżej wyniki pochodzą zarówno z badań jakościowych, jak i ilościowych, jakie prowadziliśmy na potrzeby raportu. Konstrukcja niniejszego wywodu oparta jest na dwóch krokach: w pierwszym przedstawiamy katalog barier i obaw, jakie w opinii urzędników towarzyszą konsultacjom, w drugim – „recepty”, które w tej sprawie urzędnicy proponują. W rozdziale poniższym referujemy też opinie przedstawicieli organizacji pozarządowych na ten sam temat.

11.1. GENERALNA OCENA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W OCZACH URZĘDNIKÓW

11.1.1. PODSTAWOWE BARIERY W PROWADZENIU DOBRYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Na podstawie licznych wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami możemy zrekonstruować listę częstych barier, które w ich opinii utrudniają przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych. Są to:

- Dodatkowe obciążenie – „konkurujące” o ograniczony czas pracy urzędnika;
- Ograniczenia budżetowe, sztywne przepisy finansowe ograniczające możliwość prowadzenia innych niż rutynowe działań;
- Domniemanie (a często doświadczenie) stosunkowo niskiego zaangażowania w konsultacje ze strony ich potencjalnych uczestników (organizacji pozarządowych i indywidualnych obywateli);
- Mało komfortowa sytuacja, w której urzędnicy często stoją przed koniecznością komunikowania decyzji, z którymi sami się nie zgadzają i na które nie mają wpływu;
- Niejednolite stanowisko w sprawie konsultowanej sprawy w samym urzędzie. Urzędnicy, którzy przeprowadzają konsultacje społeczne, muszą brać pod uwagę opinie uczestników konsultacji, jak i swoich kolegów i przełożonych z urzędu (formalnie nieuczestniczących w konsultacjach, ale często mających znaczny wpływ na ostateczny kształt rozstrzygnięć);
- Kłopotliwość sytuacji, w której organizacje zabierają głos i zgłaszają uwagi w ostatniej chwili;
- Przypadki interwencji (skarg) ze strony organizacji pozarządowych zgłaszane do przełożonych lub na wyższy szczebel administracji;
- Problemy wynikające z uczestnictwa w konsultacjach organizacji, które reprezentują tylko swoje partykularne interesy, wprowadzają chaos i często reprezentują roszczeniową postawę;
- Częsty brak głębszej wiedzy uczestników co do przedmiotu konsultacji;
- Brak platformy i wspólnej płaszczyzny komunikacji z organizacjami pozarządowymi (szczególnie w tych województwach, gdzie nie funkcjonują Rady Pożytku Publicznego);

- Częsty brak zrozumienia samej istoty konsultacji. Przekonanie uczestników, że każda zgłoszona przez nich propozycja powinna być uwzględniona przez urząd. Nagminne mylenie procesu konsultacji i negocjacji;
- Dla urzędników proces konsultacji i powiązana z tym konieczność bezpośredniego kontaktu z partnerami zewnętrznymi wiąże się często z narażeniem się na bezpośrednie negatywne „recenzje” ich pracy oraz sygnały wskazujące na brak zaufania do nich;
- Częsty brak głębszej i praktycznej wiedzy na temat technik prowadzenia konsultacji społecznych;
- Kłopotliwość sytuacji, kiedy uczestnicy konsultacji w przypadku spraw, które traktują emocjonalnie, nie są skłonni do budowania konsensusu i wywołują konflikty, które urzędnikom trudno jest opanować i rozwiązywać;
- Brak dostępnej bazy informacji na temat specjalistów kompetentnych w dziedzinach będących przedmiotem konsultacji. Specjalistami takimi mogą być zarówno pojedyncze osoby, jak i organizacje (chodzi o te, które można uznać za rzeczywistych ekspertów w danej dziedzinie);
- Obawa przed kreowaniem nierealistycznych oczekiwań. Brak środków na realizację postulatów uczestników konsultacji społecznych.

Dodatkowe, specyficzne bariery identyfikowane są na poziomie samorządowym.

Najczęstszymi uczestnikami konsultacji, zdaniem urzędników, są **niezadowoleni obywatele i organizacje, które starają się uzyskać od urzędu dotacje**: „zwykle ludzie mówią o sprawach, które ich bolą”. Często brakuje też, ich zdaniem, zrozumienia istoty konsultacji.

Bywa, że **obywatel zagaszający jakąś propozycję uważa, że powinna być ona zrealizowana przez urząd** – „mieszkańcy mają prawo wypowiedzieć swoją teorię, swoją tam politykę w danej sprawie, ale to nie znaczy, że jak mieszkaniec tak chce – to my musimy tak zrobić”. Powodem nierealizowania przez urząd postulatów mogą być sytuacje, na które urzędnik nie ma wpływu, np. za sprawą ograniczonych środków: „kołdra zawsze jest za krótka”. To, że nie można spełnić wszystkich postulatów, skutkuje jednak często uruchamianiem (czasem wręcz cynicznej) postawy, w której urzędnicy sprowadzają swoją rolę jedynie do wysłuchania uczestników i nie próbują nawet tłumaczyć obywatelom swoich decyzji – „z tymi konsultacjami to tak różnie bywa, posłuchamy i zostajemy na swoich stanowiskach najczęściej”. Taka sytuacja skutkuje dalszym brakiem zaufania do urzędników, a to bardziej jeszcze obniża liczbę uczestników konsultacji społecznych.

Urzędnicy zwracają też uwagę na **częstą roszczeniowość organizacji pozarządowych, które nie zawsze potrafią oddzielić sytuację konsultowania od sytuacji, w której zabiegają o dotacje ze strony urzędu**. Każda z tych sytuacji powinna się rządzić odrębnymi regułami. Środki samorządowe są bardzo istotne dla NGO-ów – często od dostępu do nich zależy przetrwanie i możliwość działania organizacji. Dostęp do środków wywołuje zatem wiele emocji, a konsultacje społeczne bywają dobrym sposobem do wyartykułowania własnych potrzeb (a czasem wręcz frustracji spowodowanych brakiem dostępu do funduszy z urzędu), często bez związku z przedmiotem toczących się konsultacji. *Niektóre organizacje nie rozumieją, co to dobro wspólne i pilnują tylko swoich interesów. (...).*

Bywa, że **niezadowoleni z przebiegu konsultacji uczestnicy interweniują u przełożonych urzędników przeprowadzających proces konsultacji** lub u wyżej usytuowanych w hierarchii przedstawicieli

administracji. Jak podkreślają urzędnicy, problemem nie jest sam fakt złożenia skargi, a raczej przypadki niezrozumienia przez kierownictwo ich treści. Przedstawiciele organizacji pozarządowych najczęściej posądzają urzędników o złą wolę i to właśnie tego często dotyczą ich skargi. Tymczasem kierownictwo odczytuje te skargi jako niedopełnienie przez urzędników organizujących konsultacje wymogów formalno-prawnych. Takie sytuacje wprowadzają u urzędników poczucie zagrożenia. W konsekwencji stają się oni bardziej zachowawczy i zniechęceni, a kolejne konsultacje starają się ograniczyć do niezbędnego minimum.

W opinii urzędników **uczestnicy konsultacji** często **bywają do nich nieprzygotowani**. Zdaniem urzędników, aby mówić o efektywnych konsultacjach, zarówno strona przygotowująca, jak i uczestnicząca muszą posiadać odpowiednią wiedzę i nastawienie. Ten problem dotyczy obydwu stron, ale często organizacje pozarządowe i obywatele nie orientują się dokładnie w kompetencjach poszczególnych organów władzy samorządowej. Skutkuje to tym, że zgłaszane przez nich postulaty niejako od początku są chybione (powinny być adresowane do kogo innego). Urzędnicy nie mogą im sprostac, co pogłębia napięcie między nimi a uczestnikami konsultacji.

Częstym problemem zgłaszanym przez urzędników z poziomu regionalnego jest **brak wspólnej płaszczyzny kontaktów z organizacjami pozarządowymi**. Problem ten powinien stopniowo zanikać wraz z powoływaniem lokalnych rad działalności pożytku publicznego.

Dużą przeszkodą są także kwestie organizacyjne. W wielu przypadkach **konsultacje społeczne są dla urzędnika tylko małą częścią zakresu jego obowiązków**. Przeprowadzenie poważnych konsultacji wymaga często poświęcenia czasu zarezerwowanego na inne obowiązki, z których urzędnik jest rozliczany przez kierownictwo. Dlatego urzędnicy często chętnie oddaliby organizowanie konsultacji społecznych zewnętrznym, wyspecjalizowanym w tej materii instytucjom. Niestety na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu stają często ograniczenia budżetowe i formalne.

Urzędnicy z niższych niż regionalne szczebli administracji samorządowej zwracają także często uwagę na **brak „miękkich” kompetencji w prowadzeniu konsultacji społecznych**. Bez nich nie można zaangażować do uczestnictwa w konsultacjach większej ilości obywateli i przedstawicieli organizacji społecznych: *„nie ma osób, które rozumieją, co to znaczy zebrać energię ludzi i zrobić coś nie mając nic, nie ma osób, które mają doświadczenie menedżerskie”*. Potrzebne są także umiejętności radzenia sobie z konfliktem oraz znajomość sposobów jego rozładowywania. Bywa, że uczestnicy konsultacji społecznych artykułują swoje stanowiska w taki sposób, że wywołuje to konflikt nie tylko pomiędzy uczestnikami a urzędnikami, ale też w gronie samych uczestników. Brak kompetencji w „zarządzaniu konfliktem” czy mediacji utrudnia wypracowanie konsensusu i wpływa ostatecznie na negatywne oceny konsultacji w oczach ich uczestników.

Urzędnicy przyznają też, że mają też **kłopot poszukując osób i instytucji, do których warto zwrócić się w sprawie konsultowania spraw wymagających wiedzy eksperckiej i dużej znajomości tematu** będącego przedmiotem konsultowania: *„trudno konsultować wszystkie sprawy z każdym, to musi być osoba, która cokolwiek wie”*. Problem ten próbuje się rozwiązać budując bazy danych z listami osób będącymi ekspertami w danej dziedzinie. Jest to jednak proces długotrwały i, ze względu na brak źródeł dostępu do takich osób, niezwykle trudny.

Powyższe bariery uzupełnić warto wynikami z badań ilościowych, które szczegółowo są opisane w załączniku nr 7. Jak już wcześniej zaznaczaliśmy, w badaniu tym kontaktowaliśmy się z dwoma typami urzędników. Chodziło zarówno o tych, którzy zajmują się bezpośrednio przeprowadzaniem procesów konsultacji, jak i ich bezpośrednich lub dalszych przełożonych. W kwestionariuszu wymieniliśmy listę

barier w konsultacjach społecznych i zapytaliśmy o to, które z nich i w jakim stopniu są przeszkodą w prowadzeniu konsultacji.

Tabela 27 Bariery prowadzenia dobrych konsultacji społecznych wg urzędników

		Nigdy	Rzadko, mniej więcej w jednej czwartej przypadków	Mniej więcej w połowie przypadków	Często, mniej więcej w trzech czwartych przypadków	Zawsze	Nie wiem, trudno powiedzieć
Niewystarczające środki finansowe	Powiat ziemski	59%	12%	7%	10%	9%	5%
	Gmina	56%	14%	8%	9%	9%	2%
	Powiat grodzki	69%	12%	6%	8%	4%	2%
Niewystarczająca liczba osób zajmujących się konsultacjami	Powiat ziemski	62%	11%	8%	9%	4%	6%
	Gmina	54%	14%	15%+	7%	5%	4%
	Powiat grodzki	67%	14%	8%	6%	2%	4%
Niewystarczająca ilość czasu	Powiat ziemski	60%	11%	9%	10%	5%	6%
	Gmina	54%	16%	13%	7%	8%	3%
	Powiat grodzki	65%	14%	8%	10%	2%	2%
Niewystarczające zainteresowanie i zaangażowanie ze strony urzędu organizującego konsultacje	Powiat ziemski	73%	6%-	7%	5%	3%	6%
	Gmina	66%	13%	8%	4%	4%	5%
	Powiat grodzki	69%	25%+	--	--	--	6%
Brak wiary w sens i skuteczność konsultacji społecznych	Powiat ziemski	60%	12%-	13%	5%	4%	6%
	Gmina	60%	20%	8%	4%	5%	3%
	Powiat grodzki	57%	24%	8%	4%	--	8%
Brak praktycznej wiedzy o prowadzeniu konsultacji	Powiat ziemski	67%	13%-	6%	4%	2%	7%
	Gmina	59%-	21%+	10%	3%	3%	5%
	Powiat grodzki	67%	20%	4%	2%	--	8%
Brak zwyczaju/kultury dyskusji z obywatelami	Powiat ziemski	70%	8%-	9%	4%	3%	6%
	Gmina	66%	15%	8%	4%	3%	4%
	Powiat grodzki	67%	20%	4%	6%	--	4%
Konfrontacyjne nastawienie urzędu organizującego konsultacje	Powiat ziemski	75%	10%	4%	2%	3%	7%
	Gmina	71%	12%	4%	4%	4%	5%
	Powiat grodzki	69%	20%	2%	2%	--	8%
Pozorne zainteresowanie konsultacjami ze strony urzędu organizującego je, wynikające wyłącznie z wymogów formalnych organizacji konsultacji	Powiat ziemski	59%	16%	8%	6%	4%	8%
	Gmina	62%	14%	11%	3%	5%	6%
	Powiat grodzki	69%	16%	6%	2%	--	8%
Niechęć do organizowania pozornych konsultacji w sytuacji, gdy sprawy są już przesądzone (np. poprzez decyzje urzędników lub polityków)	Powiat ziemski	59%	12%	9%	7%	5%	8%
	Gmina	58%	18%	6%	5%	7%	6%
	Powiat grodzki	65%	18%	4%	2%	2%	10%
Brak klarownych ram formalno-prawnych	Powiat ziemski	60%	14%	8%	6%	4%	8%
	Gmina	59%	15%	14%	5%	4%	4%-
	Powiat grodzki	55%	18%	8%	10%	2%	8%

W oczy rzuca się przede wszystkim fakt, że w praktyce większość urzędów (dotyczy to każdej z barier) twierdzi, że nie napotkała na nie. Istnieje pewne (choć niewielkie) zróżnicowanie, jeśli chodzi o typy urzędów. W dużym uproszczeniu powiedzieć można, że biorąc pod uwagę deklaracje samych urzędników najmniejsze problemy w prowadzeniu konsultacji mają powiaty grodzkie (na ogół silniejsze ośrodki miejskie). Syntetycznie rzecz ujmując, łączne natężenie problemów, na jakie

napotykają gminy i powiaty ziemskie, jest podobne. Próbuąc wyodrębnić bariery istotniejsze od innych (choć nie są to przewagi poważne) można wskazać na brak środków finansowych, niedostateczny czas przeznaczony na konsultacje oraz brak klarownych ram formalno-prawnych. Raz jeszcze trzeba zastrzec, że według urzędników natężenie problemów w ujęciu statystycznym nie jest szczególnie wysokie. Najbardziej wymienianymi barierami są: konfrontacyjne nastawienie uczestników, niewystarczające zaangażowanie ze strony organizatorów oraz brak praktycznej wiedzy z ich strony.

Ogólnie rzecz biorąc – **badane przez nas urzędy wyraźnie nie postrzegają zbyt wielu problemów w związku z prowadzeniem konsultacji (albo widzą je, ale nie są skłonni dzielić się tą wiedzą w badaniach kwestionariuszowych)**. Owa wysoka samoocena własnych kompetencji każe raz jeszcze podkreślić znaczenie badań uzupełniających, prowadzonych tym razem nie w gronie organizatorów konsultacji, ale potencjalnych i aktualnych uczestników (w naszym modelu jest to tzw. wymiar percepcji). Może się okazać, że różni uczestnicy procesu bardzo różnie oceniają te same wydarzenia.

Zapytaliśmy urzędników również o to, jakie – ich zdaniem – są przyczyny, dla których niektóre urzędy odstępują od konsultacji lub są im niechętne.

Tabela 28

Czy zgadza się Pan/Pani z poglądem, że następujące przyczyny mogą być przyczyną nieprowadzenia konsultacji

		Odsetek odpowiedzi twierdzących
Brak potrzeby. Urząd jest świadom opinii i preferencji obywateli i organizacji pozarządowych	Powiat ziemski	23%
	Gmina	29%
	Powiat grodzki	14%
Brak obowiązku ustawowego lub umocowania konsultacji w przepisach prawa	Powiat ziemski	45%
	Gmina	41%
	Powiat grodzki	33%
Brak odpowiednich regulacji wewnętrznych w urzędzie	Powiat ziemski	32%
	Gmina	35%
	Powiat grodzki	27%
Brak wystarczających środków finansowych, jakimi dysponuje urząd	Powiat ziemski	29%
	Gmina	30%
	Powiat grodzki	18%
Brak pracowników, którzy mogliby się tym zająć	Powiat ziemski	30%
	Gmina	33%
	Powiat grodzki	27%
Brak przygotowania, wiedzy merytorycznej pracowników urzędu	Powiat ziemski	24%
	Gmina	31%
	Powiat grodzki	25%
Brak wyspecjalizowanej jednostki lub stanowiska ds. konsultacji społecznych	Powiat ziemski	33%
	Gmina	41%
	Powiat grodzki	25%
Brak wystarczającej ilości czasu	Powiat ziemski	25%
	Gmina	35%
	Powiat grodzki	37%
Brak wiary w sens przeprowadzania konsultacji	Powiat ziemski	33%
	Gmina	32%
	Powiat grodzki	25%
Brak wiedzy i umiejętności prowadzenia konsultacji społecznych	Powiat ziemski	26%
	Gmina	32%
	Powiat grodzki	24%
Brak zainteresowania i zaangażowania ze strony potencjalnych uczestników konsultacji	Powiat ziemski	48%
	Gmina	49%
	Powiat grodzki	35%
Brak kompetencji potencjalnych uczestników – przekonanie, że ich udział nie wnosi do sprawy nic nowego	Powiat ziemski	29%
	Gmina	34%

		Odsetek odpowiedzi twierdzących
	Powiat grodzki	33%
Brak wiarygodnych partnerów do konsultacji	Powiat ziemski	25%
	Gmina	28%
	Powiat grodzki	16%
	Powiat ziemski	36%
Brak zwyczaju/kultury dyskusji z obywatelami/ z organizacjami pozarządowymi	Gmina	31%
	Powiat grodzki	43%
	Powiat ziemski	29%
Obawa przed wywołaniem konfliktu z mieszkańcami	Gmina	33%
	Powiat grodzki	31%
	Powiat ziemski	38%
Obawa przed roszczeniowością ze strony organizacji pozarządowych	Gmina	39%
	Powiat grodzki	35%
	Powiat ziemski	41%
Nadmierne wydłużanie procesu decyzyjnego	Gmina	41%
	Powiat grodzki	43%
	Powiat ziemski	24%
Komplikowanie pracy urzędu	Gmina	29%
	Powiat grodzki	22%
	Powiat ziemski	39%
Niechęć do organizowania pozornych konsultacji w sytuacji, gdy sprawy są już przesądzone (np. poprzez decyzje urzędników lub polityków)	Gmina	46%
	Powiat grodzki	29%
	Powiat ziemski	27%
Wcześniejsze zdecydowanie negatywne doświadczenia związane z prowadzeniem konsultacji	Gmina	32%
	Powiat grodzki	25%

Ogólnie rzecz biorąc – widać, że **lista przyczyn, które mogą powodować odstąpienie od konsultacji, jest długa i większość z nich uznawana jest za dość prawdopodobne** – pytanie miało charakter projekcyjny, stąd być może większa skłonność do „dopuszczenia” zaniechań po stronie urzędu. Niektóre z przyczyn przywoływane są jednak częściej niż inne. Wyższą liczbę wskazań (po uśrednieniu) uzyskują takie przyczyny, jak: brak zainteresowania po stronie potencjalnych uczestników, wydłużanie procesu decyzyjnego oraz brak wyraźnej obligacji prawnej do prowadzenia konsultacji. Tak jak w pytaniach poprzednich – struktura odpowiedzi na pytanie jest dość podobna we wszystkich typach samorządu, z nielicznymi wyjątkami, w których znacząco inne są odpowiedzi powiatów grodzkich.

11.1.2. CO MOŻE POMÓC?

Bez względu na ocenę procesów konsultacji (nawet najlepszą) możliwe są z całą pewnością usprawnienia w sposobie ich przygotowania i prowadzenia. Na podstawie badań jakościowych stworzyliśmy listy (swoiste listy życzeń) działań, które w opinii urzędników byłyby pomocne w prowadzeniu konsultacji.

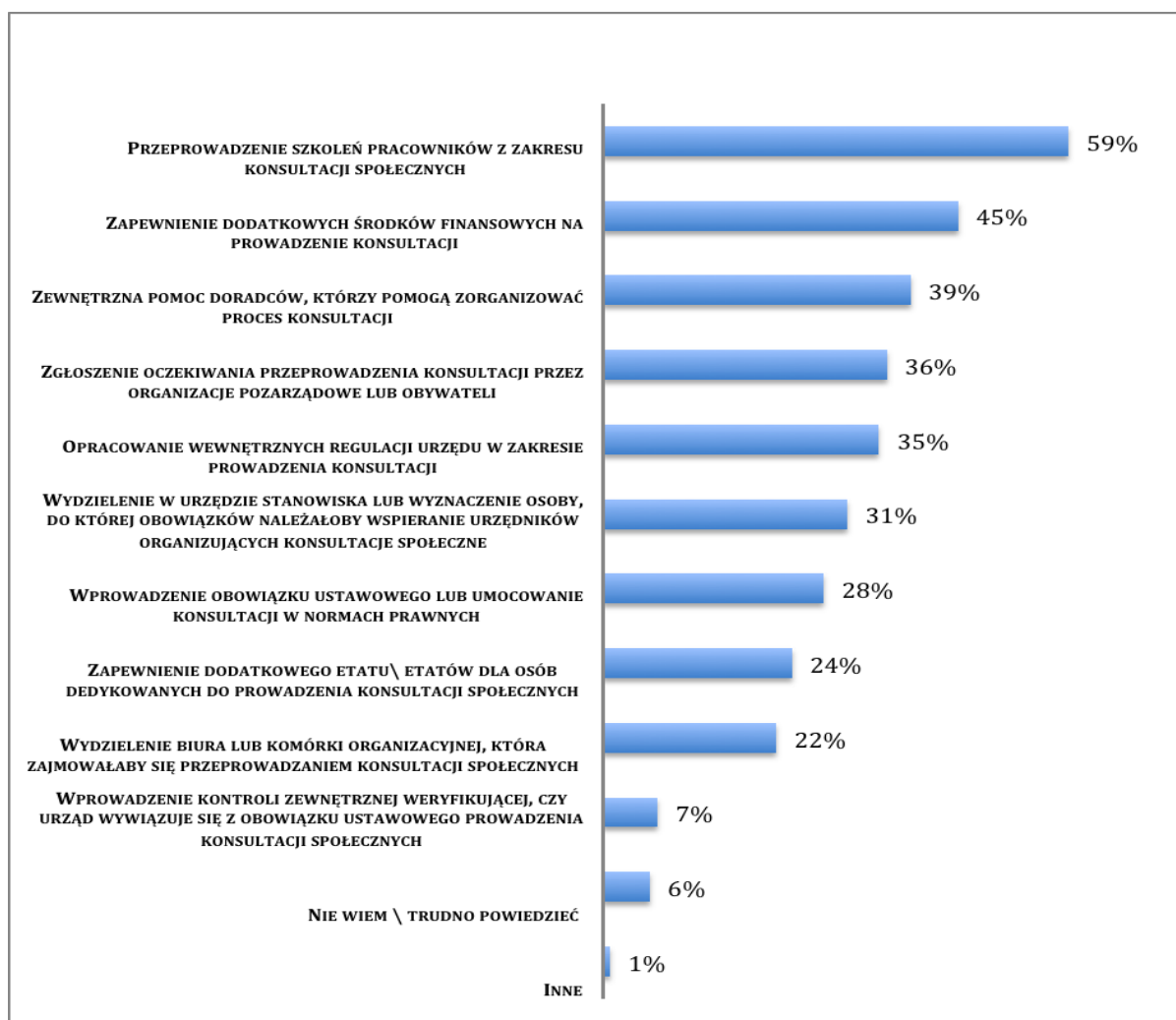
- **Możliwość zatrudniania zewnętrznych (neutralnych) moderatorów kompetentnych w zakresie organizacji procesów konsultacji.**
- **Zaprojektowanie bazy organizacji pozarządowych oraz jej bieżąca aktualizacja.**
- **Edukowanie uczestników konsultacji co do ogólnych zasad funkcjonowania urzędu i kompetencji, jakie posiada.**
- **Większa dostępność funduszy niezbędnych do prowadzenia szerszych akcji informacyjno-promocyjnych namawiających do wyrażenia opinii w ramach procesu konsultacji.**

- **Wsparcie techniczne ze strony innych pracowników podczas przeprowadzania konsultacji** (w szczególności intensywnych momentach pracy).

Podobne zadanie (ustalenie preferencji co pomysłom poprawiających konsultacje) postawiliśmy sobie w badaniu ilościowym.

Rysunek 10

Które z poniższych czynników wpłynęłyby w przyszłości pozytywnie na efekty końcowe tych konsultacji? (n=714)



Jak się okazuje, **najbardziej popularnym pomysłem na poprawę jakości konsultacji** nie są bynajmniej poważniejsze zmiany o charakterze strukturalno-organizacyjnym (znalazły się na końcu listy), ale po prostu **zwiększona liczba szkoleń dla pracowników oraz zapewnienie dodatkowych środków finansowych przeznaczanych na konsultacje**. Stosunkowo popularny jest też pomysł dotyczący różnych **form wsparcia w procesie konsultacji** (zewnątrzni doradcy, wydzielenie w urzędzie stanowiska lub wręcz komórki dedykowanych kwestiom konsultacji społecznych). Wprowadzenie obowiązku ustawowego dotyczącego konsultacji pochwała prawie 30% respondentów. Bardziej jednak popularny jest pomysł stworzenia regulaminu wewnętrznego, który wyznaczałby reguły konsultacji. Ową niechęć do rozwiązań „zewnątrznych” szczególnie wyraźnie pokazuje bardzo ograniczona (ok. 7%) popularność pomysłu wprowadzenia zewnętrznej kontroli weryfikującej, czy urząd poprawnie wywiązuje się z obowiązku przeprowadzenia konsultacji.

Powyższe wyniki mają charakter zagregowany. W oddzielnym raporcie opisującym wyniki z badania ilościowego procesów konsultacyjnych (załącznik nr 7) kwestia ta opisywana jest odrębnie dla każdego z typów dokumentów opracowywanych w urzędzie.

Różnice między tymi wynikami są dość znaczne. Dla przykładu – aż 47% urzędników odpowiedzialnych za konsultowanie gminnych programów ochrony środowiska uważa, że wskazana byłaby ustawowa „interwencja” jednoznacznie definiująca zagadnienie konsultacji społecznych. Innym, dającym do myślenia, spostrzeżeniem jest np. to, że aż 70% urzędników odpowiedzialnych za program rozwiązywania problemów społecznych z chęcią skorzystałoby z pomocy ze strony doradców specjalizujących się w procesach konsultacji. W tej samej grupie urzędników (pomoc społeczna) potrzebę szkoleń deklaruje aż 76% respondentów. Wydaje się, że zgromadzony w badaniu materiał pozwala na stworzenie profilowanych „pakietów” rozwiązań dla każdej z grup urzędników.

11.2. GENERALNA OCENA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W OCZACH ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

W badaniu staraliśmy się też ustalić, jak proces konsultacji postrzegają jego uczestnicy pochodzący z „drugiej strony”. W szczególności interesował nas tu pogląd organizacji pozarządowych. Poniżej opisujemy te bariery, które najczęściej pojawiały się w licznych wywiadach prowadzonych z przedstawicielami organizacji²⁸.

Zdaniem przedstawicieli organizacji, niewątpliwie jedną z głównych barier jest **krótki okres trwania konsultacji** – ciekawe, że dla urzędników problem ten prawie nie istnieje. W wielu przypadkach nie wystarczy poświęcić na konsultacje nawet 30 dni, nie mówiąc już o czasie krótszym. I jest to problem dotyczący konsultacji na każdym poziomie administracji samorządowej. Czas ten jest niewystarczający na spokojne i przemyślane wypracowanie stanowiska jednej organizacji, a co dopiero szerszego grona organizacji pozarządowych. W odczuciu organizacji jest on niewystarczający również dla samych urzędników.

Problemem, w opinii przedstawicieli organizacji, jest także **częsty brak wiary urzędników w przydatność opinii i doświadczenia przedstawicieli organizacji pozarządowych**. Urzędnicy przekonani są o tym, że organizacje nie posiadają ekspertów z dziedzin, które są przedmiotem konsultacji. Pomijając fakt, że jest to często opinia mylna, ważniejsze wydaje się to, że brak wiedzy prawniczej czy formalnych zasad konstruowania dokumentów nie jest bynajmniej przeszkodą w projektowaniu rozwiązań, które mogą poprawiać jakość ostatecznej wersji dokumentu. Kompetencje organizacji często polegają przede wszystkim na posiadaniu bezpośredniej praktyki, empatii oraz zdolności do nazywania (nawet w sposób emocjonalny) problemów.

Częstym problemem (tym razem podnoszonym przez obydwie strony) jest **brak platform współpracy urzędników z przedstawicielami organizacji**. Jak już wspominaliśmy, być może będzie on ustępować wraz z powoływaniem lokalnych rad działalności pożytku publicznego.

Urzędnikom zdarza się, że ułatwiają sobie zadanie i – celowo lub wskutek braku umiejętności znajdowania nowych partnerów – **do konsultacji zapraszają wciąż tych samych uczestników**. Dzieje się tak głównie na poziomie regionalnym. Najczęściej są to organizacje będące na listach uczestników

²⁸ Informacje te w rozbudowanej formie przedstawione zostały w raporcie z badania ilościowego organizacji (załącznik nr 8).

konkursów o dotacje lub inne organizacje, które same zgłaszają się do urzędu. Problem „selekcji” i „samoselekcji” jest jednym z najpowszechniejszych w praktyce konsultacji i często czyni je pozornymi.

Poważnym problemem jest także **zamykanie się przez urzędników na szerszą dyskusję**. Często prezentują oni wąskie, techniczne podejście do konsultowania szczegółowego, skończonego dokumentu, bez chęci omówienia jego szerszego kontekstu. Takie **konsultacje powinny być prowadzone już na etapie pracy nad założeniami przedmiotu konsultacji**. W takiej sytuacji łatwiej jest omówić kontekst konsultowanej sprawy, a początkowa faza tworzenia dokumentu jest dobrym momentem do wytłumaczenia uczestnikom konsultacji jego celu. Konsultowanie założeń daje też organizacjom poczucie wpływu na kształtowane decyzje. Ułatwia to uczestniczenie w konsultacjach także tym partnerom, którzy nie orientują się w specyfice języka prawniczego (co nie oznacza braku umiejętności formułowania pomysłów, które mogą wnieść pozytywną jakość do ostatecznego kształtu przedmiotu konsultacji).

Organizacje są także często pełne obaw co do reakcji urzędników na uwagi zgłaszane w trakcie konsultacji. **Głoszenie przez partnerów w czasie konsultacji niepopularnych opinii i uwag może w opinii organizacji skutkować rodzajem „kary”**, np. poprzez ograniczenie szans na uzyskanie wsparcia ze strony urzędu. Pamiętajmy, że jak wskazują badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, ponad połowa organizacji korzysta z takich źródeł: *„Ludzie nie wierzą, że to cokolwiek daje. Mają mało doświadczeń pozytywnych, poczucie straty czasu. Część osób boi się przyznać, jakie ma zdanie, bo są finansowo uzależnieni dotacjami. (...) Mówi się: a dobra, nie ma co, bo więcej sobie tym kłopotów narobimy, niż będzie z tego korzyści.”*

Uczestnikom konsultacji – szczególnie z poziomu powiatowego i gminnego – przeszkadzają często fasadowe procedury. Regulacje na poziomie urzędu nie wypełniają swojej roli, czyli nie ułatwiają konsultacji i obywatelskiej partycypacji. Bywa wręcz, że w praktyce bardzo je utrudniają. Przykładem takiego przepisu jest wymóg podpisu 10% mieszkańców pod wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji (regulacja ma charakter lokalny). Choć organizacje pozarządowe zdają sobie doskonale sprawę z tego, że konsultacje nie mogą się odbywać na każde żądanie, ustawianie wymogu minimalnej ilości podpisów na tak wysokim poziomie jest nierealne do spełnienia.

Zdaniem uczestników konsultacji społecznych na poziomie lokalnym **brakuje też konsultacji spraw, które faktycznie interesują mieszkańców**, bo przecież trudno, żeby szersze zaangażowanie poszczególnych obywateli budziły konsultacje dokumentów. Jako przykład przedstawiają projektowanie stadionów bez konsultacji z mieszkańcami i stowarzyszeniami kibiców, jak stadiony te mają wyglądać. Tego typu inwestycje mają służyć przede wszystkim lokalnej społeczności, dlatego ignorowanie zdania mieszkańców w tej sprawie jest poważnym błędem.

11.2.1. CO MOŻE POMÓC?

Na koniec (analogicznie jak miało to miejsce w przypadku urzędników) staraliśmy się ustalić, jakie działania – w opinii przedstawicieli organizacji – pomogłyby w lepszym prowadzeniu konsultacji i większej otwartości na partycypację obywatelską.

Organizacje pozarządowe są zdania, że **stan obecnie prowadzonych konsultacji społecznych nie ulegnie poprawie, jeśli nie zmieni się negatywne nastawienie urzędników do trzeciego sektora**. Bez dobrej woli niemożliwe jest polepszenie dialogu między uczestnikami a prowadzącymi konsultacje

społeczne. Uważają także, że nie można się obyć bez **zmian w regulacjach prawnych**. Okres obowiązywania konsultacji społecznych powinien zostać wydłużony, a niewywiązywanie się z obowiązku prowadzenia konsultacji powinno skutkować realnymi sankcjami w stosunku do urzędu lub urzędnika, który nie dopełnił swoich obowiązków. Dotyczy to głównie urzędów na poziomie regionalnym oraz w większych powiatach, gminach i miastach.

Proces konsultacji wymaga zaangażowania wymiernych zasobów po każdej ze stron. Dlatego **powinny istnieć mechanizmy finansowo wspierające proces konsultacji – dostępne zarówno dla urzędów, jak i organizacji**. Dotyczy to w szczególności środków umożliwiających wynagradzania ekspertów i prawników współpracujących z organizacjami. Postulat ten w pierwszej kolejności dotyczy różnego rodzaju struktur (np. federacji), których statutowym zadaniem jest reprezentowanie interesów sektora, i tych, których celem jest szeroko rozumiane rzecznictwo. Urzędy powinny mieć dodatkowe środki na premie lub awanse będące nagrodą dla tych urzędników, którzy podnoszą jakość dialogu z organizacjami pozarządowymi i prowadzą z powodzeniem konsultacje społeczne.

Organizacje potrzebują także **wiedzy o funkcjonowaniu urzędów i ich kompetencjach na wszystkich poziomach władzy samorządowej**. Urzędnicy powinni zostać objęci edukacją także w zakresie korzyści, jakie mogą czerpać z przeprowadzania procesów konsultacji i wsłuchiwania się w opinie obywateli oraz organizacji pozarządowych. Wiedza ta powinna być skierowana szczególnie do wyższej kadry urzędników, gdyż ich oddziaływanie na konkretne decyzje i, co ważniejsze, ogólną kulturę organizacyjną urzędu jest większe niż grup zajmujących się bezpośrednio konsultacjami.

Konsultowane dokumenty powinny być także szczegółowo omawiane i objaśniane uczestnikom konsultacji. Dobre informowanie o celach i zasadach stanowienia dokumentu oddziaływać będzie pozytywnie na uczestnictwo w konsultacjach oraz jakość i trafność zgłaszanych w ich trakcie opinii. Urzędnicy **powinni zwracać się do obywateli i organizacji pozarządowych z pytaniami – dylematami, które chcą rozstrzygnąć w drodze konsultacji**.

12. WSKAŹNIKI JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

W rozdziale 3 przedstawiono teoretyczny model jakości i efektywności konsultacji społecznych – tzw. 3P, wraz z operacjonalizacją opisanych w nim kryteriów w postaci „indeksów jakości i efektywności konsultacji”. Badania przeprowadzone w ramach projektu posłużyły za pierwszy test tej operacjonalizacji. Bazując na uzyskanych w nich danych przeprowadzono pierwszą empiryczną weryfikację założeń modelu i zastosowania go do syntetycznego opisu jakości oraz efektywności konsultacji społecznych w Polsce. Przed przystąpieniem do omówienia wyników tej pierwszej próby czujemy się w obowiązku podkreślić, że zaproponowane przez nas indeksy należy traktować jako narzędzia prototypowe, których ostateczny kształt powinien podlegać zmianom – i niemal na pewno będzie nim podlegał. Ich użyteczność zależy z jednej strony od jakości i dostępności danych opisujących praktyki konsultacji społecznych w Polsce (badania, na których je oparto, same w sobie były w skali polskiej prototypowe), z drugiej – od trafności definicji poszczególnych wskaźników modelu, po trzecie wreszcie – od przyjętych rozstrzygnięć dotyczących ich wkładu w ostateczną wartość poszczególnych indeksów. Choć dołożyliśmy wszelkich starań, aby uczynić je możliwie rzetelnymi, jesteśmy świadomi, że niektóre z podjętych przez nas decyzji (np. system ważenia wskaźników częściowych, kompozycja wskaźników częściowych, punktacja, przypisanie do poszczególnych składowych modelu 3P, ważenie wskaźników złożonych²⁹) mogą i powinny być przedmiotem szerszej dyskusji po zakończeniu projektu. Z pewnością przedmiotem takiej dyskusji mogłyby być także alternatywne źródła danych dla niektórych wskaźników – w obecnej wersji indeksów bazujących na deklaracjach urzędników.

Mimo tych obiekcji omawiane indeksy traktujemy nie tylko (nie tyle) jako narzędzia oceny jakości konsultacji, ale również jako narzędzia propedeutyki konsultacji – wytyczne wskazujące, jakiego rodzaju zachowania w tej dziedzinie warto promować i rozwijać. Poczynione wyżej zastrzeżenia wydają nam się konieczne ze względu na złożoność zagadnienia, którego dotyczy projekt. Jak już zaznaczono, w ramach badania zaprojektowano dwa takie indeksy – osobno dla analizy na poziomie urzędów i dla porównawczej analizy jakości konsultacji poszczególnych dokumentów. Na wartość obu indeksów składa się sześć miar częściowych, zbudowanych z 51 wskaźników, opartych na trzech źródłach danych. Poniżej przedstawiono tylko najważniejsze wyniki tych obliczeń: wartości indeksów dla poszczególnych typów/ugrupowań urzędów i poszczególnych typów konsultowanych dokumentów, a także uwagi dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy składowymi indeksami. Omówienie tych wyników podzielono na trzy części: część poświęconą ocenie urzędów, część dotyczącą oceny konsultacji poszczególnych dokumentów i wreszcie część dotyczącą wzajemnych relacji i wzorów zależności między poszczególnymi wskaźnikami indeksów.

Przed przystąpieniem do prezentacji danych warto jeszcze przypomnieć, jak należy odczytywać cytowane niżej wartości. W odróżnieniu od innych omawianych w raporcie danych nie odnoszą się one do pojedynczych, prostych faktów dotyczących konsultacji społecznych, ale stanowią ważoną średnią z zestandaryzowanych (wyrażonych zawsze w % wartości maksymalnej) wartości wskaźników częściowych (szczegółowy opis zasad punktacji dla każdego ze wskaźników przedstawiono w załączniku metodologicznym nr 1). Ich bezpośrednia interpretacja jest więc bardzo trudna. Należy je

²⁹ Szczegółowy opis operacjonalizacji indeksów można znaleźć w rozdziale 3 oraz w załączniku metodologicznym do raportu nr 1.

traktować jako zbiorczą ocenę (punktację) urzędów w poszczególnych wymiarach oceny konsultacji, na skali od 0 do 100 pkt. procentowych, gdzie wartość maksymalna oznacza ocenę najlepszą. Warto też podkreślić, że tam, gdzie uznano to za potrzebne, ustalano odmienne zasady punktacji dla różnych typów urzędów (gmin różnego typu, powiatów ziemskich, powiatów grodzkich). Dlatego wyniki osiągnięte przez poszczególne typy urzędów należy uznawać za porównywalne.

12.1. INDEKS JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI KONSULTACJI W URZĘDACH

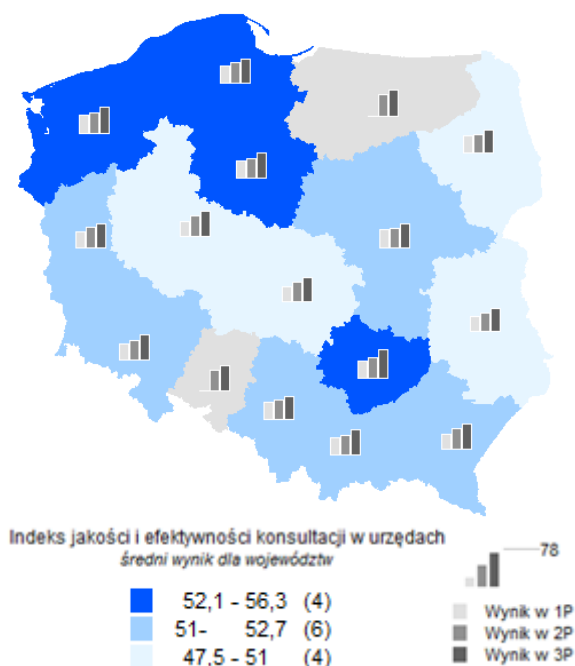
Indeks służy ocenie działań urzędów związanych z konsultacjami społecznymi – ich przygotowania do prowadzenia konsultacji, skłonności do ich prowadzenia, stopnia, w jakim wypełniają podstawowe standardy w tej dziedzinie. Jeśli działania te miałyby być ocenione jednym zdaniem, należałoby powiedzieć, że mamy dziś „połowiczne” powody do zadowolenia. Uśrednione wyniki wszystkich uwzględnionych w obliczeniach gmin i powiatów ledwie przekraczają bowiem środkowy punkt skali (51,8%). Co ciekawe, dotyczy to niemal wszystkich uwzględnionych w obliczeniach typów urzędów – z wyjątkiem miast na prawach powiatu, które wyraźnie i pozytywnie wyróżniają się pod względem jakości i efektywności konsultacji. Także one jednak w szkolnej skali zasługiwałyby najwyżej na trójkę z plusem (63,8%). Pozostałe typy urzędów – czy to gminy miejskie, czy wiejskie, czy powiaty ziemskie, wypadają podobnie (co nie znaczy, że nie różnią się od siebie pod względem częstości czy złożoności procesów konsultacji – różnice te były jednak brane pod uwagę w konstrukcji modelu). Uśrednione wyniki ukrywają przy tym niekiedy znaczące dysproporcje – różnica pomiędzy urzędem ocenionym najlepiej (77%) i najgorzej (25%) wyniosła ponad 50 punktów procentowych. Co dziesiąty urząd uzyskał w indeksie ocenę nieprzekraczającą 40 punktów, a 42% urzędów nie przekroczyło połowy skali (50 pkt.).

W perspektywie terytorialnej wyniki pozornie nie ujawniają wyraźnych wzorów przestrzennych. Uchwycenie takich wzorów z pewnością utrudnia fakt, iż ze względu na niską liczebność próby w badaniach, na których opiera się indeks, nie jest możliwe uwzględnienie w tego typu analizach zróżnicowań związanych z charakterystyką poszczególnych regionów (np. ich poziomem urbanizacji). Zresztą nawet nie biorąc ich pod uwagę trudno jest traktować obserwowane różnice jako statystycznie potwierdzone – przy niespełna 200-elementowej próbie urzędów, dla których możliwe było obliczenie ogólnego indeksu (które odpowiedziały na wszystkie wykorzystywane w nim pytania). Pamiętając o tym, warto mimo wszystko odnotować, że najwyższą przeciętną wartość indeksu odnotowano w urzędach Polski północnej i zachodniej – w województwach zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim (powyżej 52%), a także świętokrzyskim, najniższą zaś na wschodzie – w województwach lubelskim i podlaskim. Wyniki dla województw opolskiego i warmińsko-mazurskiego nie są prezentowane ze względu na fakt, iż dla niektórych z indeksów cząstkowych dysponowaliśmy tu danymi z zaledwie 1-2 urzędów.

Ogólny obraz tych zróżnicowań wydaje się po części korespondować z dotychczasowymi diagnozami dotyczącymi zróżnicowań regionalnych w Polsce. Warto jednak także odnotować wyniki bardziej nieoczekiwane. Niespodziewanie wysoką pozycję zajmują w wynikach indeksu województwa mazowieckie i świętokrzyskie (reprezentowane odpowiednio przez 19 i 13 urzędów). Pierwszy z tych regionów – poza obszarem metropolitalnym Warszawy – opisywany jest zwykle jako obszar kumulacji problemów rozwojowych i rozlicznych barier dla samorządności. Z drugiej strony zwraca uwagę słaby wynik urzędów z Wielkopolski (średnia dla 21 urzędów, 14 miejsce wśród województw). Te zaskakujące ustalenia zasługują z pewnością na dalszą dyskusję, choć w pewnym stopniu można je

przypisywać ograniczeniom związanym z liczebnością próby w badaniach projektu, sprawiającym, że w większości regionów przynajmniej jeden z badanych typów urzędów nie jest reprezentowany w wynikach indeksu.

Mapa 6 Ogólne wyniki indeksu wg województw³⁰



Źródło danych: obliczenia na podstawie badania „inwentaryzacyjnego” i badania urzędów w ramach projektu.

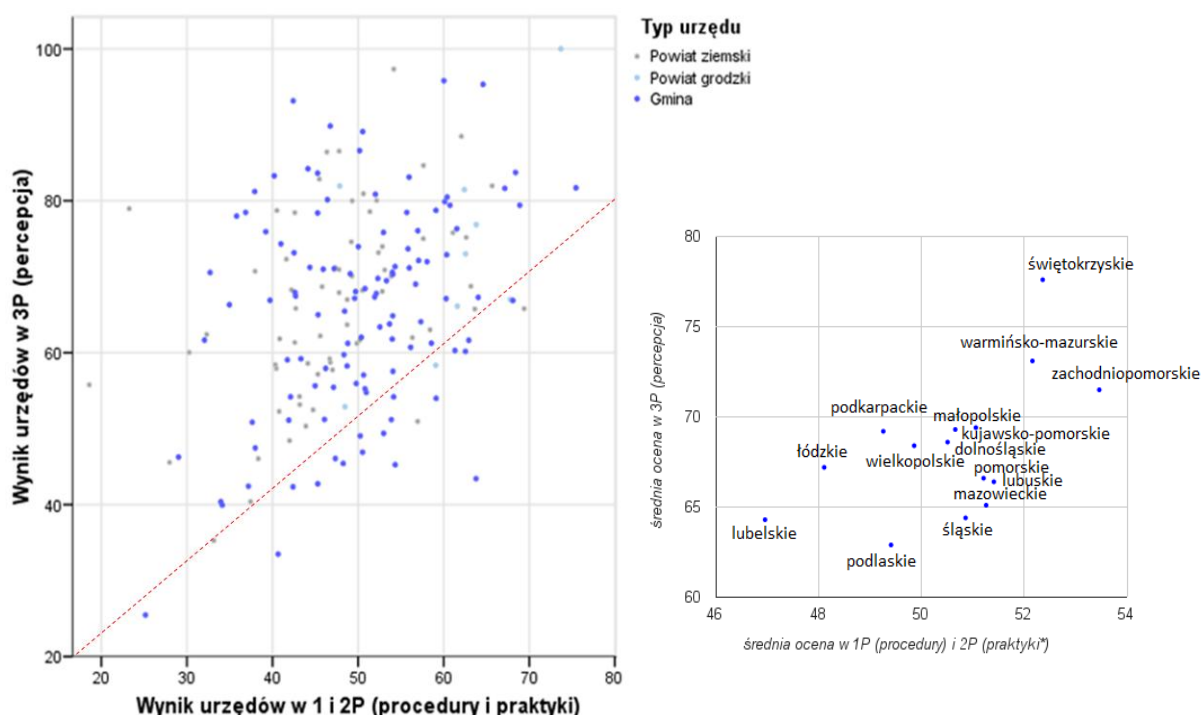
Opieranie się w ocenie konsultacji społecznych w Polsce wyłącznie na wartościach syntetycznego indeksu omówionego powyżej może być ryzykowne. Po pierwsze, jego użyteczność w prototypowej wersji ogranicza znaczna ilość braków danych, ze względu na które dla istotnej części urzędów uczestniczących w badaniach projektu nie dało się obliczyć ostatecznej wartości indeksu (jest to po części cena za złożoność narzędzia – z im większej ilości wskaźników częściowych się składa, tym większe prawdopodobieństwo wykluczenia istotnej części badanej populacji ze względu na braki danych). Po drugie, syntetyzujący charakter wskaźnika utrudnia dostrzeżenie różnicowań, które się nań składają. Częściową receptą na oba problemy może być inspekcja wyników dla poszczególnych składowych indeksu – począwszy od jego trzech podstawowych wymiarów (tzw. 3P). Przypomnijmy definicję tych wymiarów: pierwszy z nich – wymiar Procedur, dotyczy tego, CZY określone procedury składające się na konsultacje społeczne są w danym urzędzie stosowane (czy konsultacje są prowadzone, czy spełnione są podstawowe warunki formalne dla ich powodzenia, czy w urzędzie istnieje regulamin konsultacji społecznych, czy istnieje osoba lub komórka organizacyjna, która koordynuje konsultacje, czy spełnione są odpowiednie standardy dotyczące długości konsultacji, ich przejrzystości itp.). Wymiar drugi – Praktyki – odnosi się do pytania o to, W JAKIM STOPNIU czy też W JAKI SPOSÓB procedury te są spełniane (jakie formy przybierają, jakie przynoszą efekty). Wymiar trzeci dotyczy Percepcji konsultacji – tego, jak są one postrzegane i oceniane przez ich uczestników.

³⁰ Wyniki indeksu są ważone ze względu na typ gminy/powiatu oraz województwo, jednak ze względu na przewagę powiatów w próbach 2 z 3 badań, na których opiera się indeks, na poziomie gmin jego wartości są obciążone większym błędem. W wymiarach Praktyki (2P) i Percepcji (3P) błąd ten jest mniejszy niż dla całego indeksu (mniej braków danych).

Zarówno w perspektywie terytorialnej, jak i w porównaniach dla różnych typów urzędów wyraźnie najlepiej wypada ocena trzeciego wymiaru konsultacji („percepcji”). Trzeba jednak pamiętać, że wymiar ten jest stosunkowo najslabiej zoperacjonalizowany (zarówno jeśli chodzi o liczbę wskaźników cząstkowych, jak i ich jakość – są to bowiem bez wyjątku wskaźniki oparte na deklaracjach urzędników), co znajduje odzwierciedlenie w niskiej wadze przyznawanej mu na etapie obliczania syntetycznego wskaźnika jakości konsultacji (por. rozdział 3). W przyszłości warto uzupełnić wskaźniki tego wymiaru o bardziej obiektywne dane wskazujące na postrzeganie procesów konsultacyjnych (np. liczba organizacji/obywateli uczestniczących w konsultacjach społecznych, liczba protestów/konfliktów wokół konsultacji), a także uwzględnić wśród nich takie, które odwołują się do perspektywy aktorów innych niż urzędnicy. Tymczasem wypada stwierdzić, że subiektywna ocena tych procesów przez samych urzędników (w skali ogólnopolskiej średnio na poziomie 68%) wypada znacznie lepiej, niż wskazywałyby na to obiektywne dane dotyczące częstotliwości i przebiegu konsultacji (składające się na wymiary „procedur” i „praktyk”). Pociuszające jest przy tym to, że percepcja konsultacji w większym stopniu wiąże się z wartością indeksu „praktyk” niż „procedur”³¹, co wskazuje, że nie jest ona całkowicie oderwana od obiektywnej oceny sposobu prowadzenia konsultacji. Najbardziej optymistyczni okazują się pod tym względem urzędnicy z województwa świętokrzyskiego (średnio 77% – przy średnim wyniku 52,3 w 1 i 2P), jednak tendencja do być może nazbyt optymistycznych opinii o konsultacjach społecznych właściwa jest zdecydowanej większości urzędników (na wykresie poniżej – powyżej czerwonej przerywanej linii).

Rysunek 11

Indeks konsultacji w urzędach – percepcja i praktyka



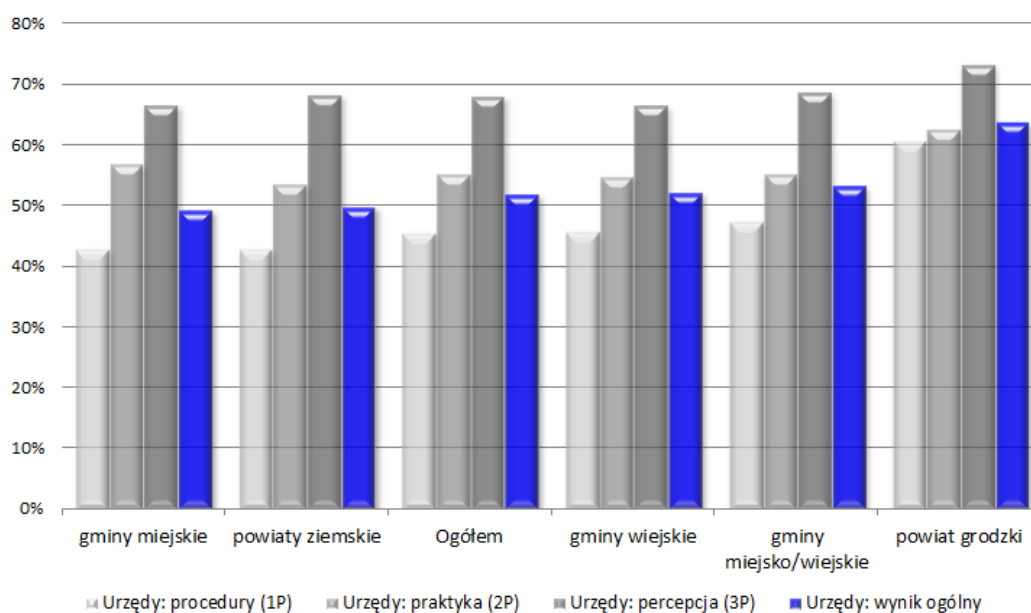
Źródło danych: obliczenia na podstawie badania „inventarycznego” i badania urzędów w ramach projektu.

³¹ r Pearsona $\approx 0,37$ dla relacji „praktyki” – „percepcja” i $0,22$ dla relacji „procedury – percepcja”. Korelacja między ocenami w wymiarze „procedur” i „praktyki” $\approx 0,4$. Wyniki są statystycznie istotne przy $p < 0,01$.

We wszystkich województwach i wszystkich typach urzędów samorządu lokalnego zdecydowanie najgorzej wypadła ocena wymiaru „procedur” konsultacji (1P) – w istocie, tylko w jednym na cztery urzędy wyniki w tym wymiarze nie były niższe niż w każdym z pozostałych dwóch wymiarów. Zaznaczmy, że wymiar ten dotyczy działań i regulacji o najbardziej podstawowym znaczeniu dla oceny konsultacji społecznych (por. rozdział 3). Także w tej dziedzinie jedynym typem urzędu wyraźnie pozytywnie wyróżniającym się na tle innych okazują się miasta na prawach powiatu (przeciętny wynik w 1P to ok. 60%). W przypadku wszystkich pozostałych typów urzędów przeciętna ocena w tym wymiarze nie przekracza 50 pkt., a wśród gmin miejskich (wobec których model zakłada ostrzejsze kryteria oceny) zbliża się nawet do 40 pkt.

Rysunek 12

Przeciętne wyniki uzyskane w poszczególnych składowych indeksu 3P wg typu urzędu



Źródło danych: obliczenia na podstawie badania „inventaryzacyjnego” i badania urzędów w ramach projektu.

Zarówno ostateczna diagnoza stanu konsultacji społecznych w Polsce, jak i ocena narzędzia, które ma tej diagnozie służyć, zyska na uważniejszej analizie wartości poszczególnych wskaźników składających się na indeks. Można wśród nich wyróżnić kilka takich, które spełniane są (w każdym razie według oficjalnych deklaracji) przez zdecydowaną większość badanych w ramach projektu urzędów, ale też takie, które dla większości urzędów okazują się nazbyt wymagające. Do tych pierwszych z pewnością można zaliczyć kryteria nagradzające urzędy za konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich powstawania (założeń lub wstępnych projektów) – przeciętny wynik 97 pkt na 100 możliwych, publikowanie uwag zgłaszanych przez uczestników konsultacji (74 pkt), stosowanie odpowiednich metod informowania o konsultacjach społecznych (74 pkt), przekonanie urzędników o użyteczności konsultacji społecznych (79 pkt), brak (deklarowanych) barier wewnątrz urzędów, utrudniających prowadzenie konsultacji (81 pkt – przy czym ten ostatni wynik należałoby być może traktować jako problem do rozwiązania). Do drugich – tych, które spełniane są najrzadziej – korzystanie z aktywnych form konsultacji poszczególnych dokumentów (średnio 21 pkt), powoływanie osoby lub komórki organizacyjnej zajmujących się konsultacjami społecznymi (21 pkt), rezerwowanie odpowiednio długiego czasu na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji (32 pkt), zdolność do angażowania w konsultacje zróżnicowanego gremium interesariuszy (kategorii uczestników) – 33 pkt,

opracowywanie regulaminu konsultacji lub innego dokumentu porządkującego postępowanie urzędu w tej sferze (32 pkt).

Rysunek 13 Uśredniona punktacja dla poszczególnych kryteriów indeksu

Wskaźniki indeksu 3P dla urzędów	
Wymiar 1P (Procedury - "czy...", poziom wkładu)	Przeciętna ocena
Wskaźniki dotyczące "minimalnych standardów" (bazowe)	
liczba konsultacji społecznych w ciągu ostatnich 2 lat	60,8%
odpowiednio długi czas trwania konsultacji	57,5%
czas oczekiwania na informacje o decyzjach w sprawie przyjęcia / odrzucenia uwag	56,6%
włączanie w konsultacje uczestników z różnych środowisk (deklaracje urzędników, badanie urzędu)	47,8%
włączanie w konsultacje uczestników z różnych środowisk II (na poziomie poszczególnych dokumentów, badanie inentarz.)	33,1%
odpowiednio długi czas na zgłaszanie uwag w trakcie konsultacji	32,3%
posiadanie dokumentu regulującego konsultacje	32,1%
Wskaźniki dotyczące działań "ponad standard" (dodatkowe)	
publikowanie uwag zgłaszanych w konsultacjach	74,4%
włączanie w konsultacje dokumentów różnych interesariuszy	61,6%
konsultowanie dokumentów / decyzji spoza listy dokumentów, których konsultacji wymaga prawo	41,4%
ewaluacja konsultacji po ich zakończeniu	39,4%
korzystanie z ekspertyz podczas przygotowywania materiałów do konsultacji	31,3%
istnienie komórki organizacyjnej lub osoby, do której kompetencji należy prowadzenie konsultacji	20,7%
Indeks 1P	45,6%
Wymiar 2P (praktyki - "jak...", poziom rezultatów)	
Wskaźniki dotyczące "minimalnych standardów" (bazowe)	
konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich przygotowywania	97,5%
stosowanie "aktywnych" metod informowania o konsultacjach	74,4%
stopień wykorzystywania uwag zgłaszanych do dokumentów	64,6%
stosowanie podstawowych, pasywnych metod konsultacji	63,5%
wysoka ocena kompetencji pracowników urzędu w dziedzinie konsultacji (deklaracje urzędników)	59,6%
umożliwianie zgłaszania uwag do dokumentów na wiele sposobów	58,5%
właściwie zdefiniowane cele konsultacji i osiągnięcie tych celów	48,9%
Wskaźniki dotyczące działań "ponad standard"	
udostępnianie materiałów dotyczących konsultowanych dokumentów na różne sposoby	52,8%
konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich przygotowywania II	51,4%
stosowanie "aktywnych" metod informowania o konsultacjach II	47,5%
umożliwianie zgłaszania uwag do dokumentów na wiele sposobów II	47,5%
stosowanie dodatkowych, aktywnych metod konsultacji	21,1%
Indeks 2P	55,2%
Wymiar 3P (percepcja - poziom satysfakcji)	
brak barier utrudniających prowadzenie konsultacji po stronie urzędu (deklaracje urzędników)	81,2%
Wysoka ocena użyteczności konsultacji poszczególnych dokumentów przez urzędników	78,8%
brak barier utrudniających prowadzenie konsultacji po stronie uczestników (deklaracje urzędników)	69,2%
Wysoka ocena stopnia przygotowania organizacji pozarządowych do konsultacji (deklaracje urzędników)	48,0%
Indeks 3P	68,0%
Indeks 123P	51,8%

Źródło danych: obliczenia na podstawie badania „inventaryzacyjnego” i badania urzędów w ramach projektu.

12.2. JAKOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ KONSULTACJI POSZCZEGÓLNYCH DOKUMENTÓW

Niezależnie od indeksu służącego pomiarowi jakości i efektywności konsultacji społecznych na poziomie urzędów opracowano analogiczny indeks służący pomiarowi jakości konsultacji poszczególnych typów dokumentów wymienionych w SIWZ. Omówienie wyników tego drugiego indeksu jest o tyle trudne, że niektóre z uwzględnionych w badaniu dokumentów uchwalane są (a zatem i konsultowane) na innym szczeblu administracji niż pozostałe. Fakt ten uwzględniono jednak w konstrukcji indeksu, dzięki czemu wyniki mają w założeniu walor porównywalności – pozwalają na stwierdzenie, które typy dokumentów konsultowane są lepiej, które zaś gorzej.

Najważniejszym źródłem danych dla indeksu jest badanie nazywane roboczo „procesowym” – poświęcone procesom konsultacyjnym w Polsce. W odróżnieniu od badania omawianego powyżej jednostką obserwacji nie jest w tym wypadku cały urząd, ale dokument, który podlegał w nim konsultacjom. Badanie dostarcza danych o praktykach konsultacji wszystkich typów dokumentów uwzględnionych w SIWZ. Należy podkreślić, że jest to pierwsze tego rodzaju przedsięwzięcie w Polsce – w każdym razie pierwsze tej skali. W badaniu wzięło udział 578 urzędów, w tym 292 powiatów ziemskich, 57 miast na prawach powiatu i 229 gmin. W sumie zebrano w nim szczegółowe informacje na temat konsultacji 714 dokumentów lokalnych. Jakość dotyczących ich oszacowań zależy, obok innych czynników, od tego, jak często bywały one przedmiotem konsultacji społecznych (co stwierdzono w osobnym badaniu, nazywanym „inventaryzacyjnym”) – na tej podstawie określono liczebności wywiadów dotyczących poszczególnych typów dokumentów. Liczebności wynikowe przedstawiono w poniższej tabeli, wraz z informacją o tym, w ilu przypadkach udało się na podstawie dostępnych danych obliczyć wartość poszczególnych składowych indeksu 3P dla danego dokumentu³². Ze względu na ograniczoną wartość dotyczących ich wyników w poniższym omówieniu pominięte zostaną dokumenty o liczebności $n_{p123} < 10$ (oznaczone w tabeli szarą czcionką).

Tabela 29 Dane zasilające indeks jakości i efektywności konsultacji dokumentów

Typ dokumentu	liczba wywiadów (n) w badaniu „procesowym”	% wywiadów	n_{p1}	n_{p2}	n_{p3}	n_{p123}
Strategia rozwoju	100	14%	47	33	100	30
Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy	18	3%	8	6	18	5
Strategia rozwiązywania problemów społecznych	99	14%	54	39	99	35
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	61	9%	35	27	61	25
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	58	8%	29	21	58	19
Plan zaopatrzenia w ciepło i energię elektryczną	9	1%	4	2	9	2
Program ochrony środowiska	107	15%	55	25	107	21
Uchwała w sprawie sieci przedszkoli i oddziałów przedszkolnych	10	1%	6	4	10	4
Plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów	22	3%	11	10	22	10
Plan rozwoju sieci drogowej	18	3%	6	3	18	3
Program współpracy z organizacjami pozarządowymi	140	20%	62	43	140	39
Budżet	44	6%	26	17	44	17

³² Różnica między liczebnością wywiadów w badaniu „procesowym” oraz liczbą dokumentów, dla których obliczono wartość indeksu wynika z braków danych dla niektórych wskaźników zasilających indeks.

Typ dokumentu	liczba wywiadów (n) w badaniu „procesowym”	% wywiadów	n _{p1}	n _{p2}	n _{p3}	n _{p123}
Plan sieci publicznych szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół specjalnych	28	4%	9	6	28	6
Ogółem	714	100%	352	236	714	216

Źródło: badanie „procesowe” i obliczenia na podst. badań „procesowego” i „inwentaryzacyjnego” w ramach projektu.

Nawet pobieżna analiza wartości indeksu dla poszczególnych typów dokumentów przynosi dwie istotne konstatacje: po pierwsze, wyniki okazują się zaskakująco mało zróżnicowane. Po drugie, niemal dla wszystkich typów dokumentów przewyższają wartość omówionego wyżej indeksu dla urzędów. Oznacza to, że konsultacje poszczególnych dokumentów wypadają w świetle dostępnych danych i przyjętej metodologii pomiaru nieco lepiej niż przygotowanie i działalność samych urzędów, w których mają one miejsce. Bezpośrednie porównanie ocen dokumentów i urzędów (tam, gdzie umożliwiły to dostępne dane) pozwala jednak stwierdzić, że w istocie związek pomiędzy oceną urzędów i uśrednioną oceną konsultowanych w nich dokumentów jest dość słaby ($r \approx 0,10$). Faktu tego nie należy jednak traktować jako „dowodu” na słabość zastosowanej metodologii (istnieje wiele możliwych powodów takiego stanu rzeczy, począwszy od istotnego wpływu braków danych³³, a skończywszy na argumentie, iż w porównaniu tym generalnej ocenie urzędów przeciwstawiono ocenę pojedynczego, przypadkowo z tego punktu widzenia wybranego dokumentu). Wskazuje on raczej na złożoność badanego problemu, trudną do uchwycenia w ilościowych analizach. Oba indeksy bazują w znacznej części na różnych źródłach danych, można więc wnosić, że sprzeczności pomiędzy tymi źródłami stanowią odzwierciedlenie efemeryczności samego zjawiska, którego dotyczą. Przedstawiciele tych samych urzędów dostarczają różnych danych na temat ich działań związanych z konsultacjami, i różnie te działania oceniają (choć akurat w wymiarze „percepcji” oba indeksy dość dobrze ze sobą korespondują³⁴). Jeśli więc tego rodzaju zestawienia czegoś dowodzą, to tego, że „ogólna” ocena urzędów pod względem jakości konsultacji jest bardzo trudna, i nie musi to oznaczać, iż urzędy ocenione w tej dziedzinie wysoko nie borykają się z istotnymi problemami na poziomie poszczególnych konsultacji.

Powróćmy do dokumentów. Jak już wspomniano, uśrednione wyniki indeksu nie wskazują na wyraźne różnice między nimi, jeśli chodzi o jakość konsultacji społecznych. Przeciętna wartość indeksu dla najlepiej ocenionego typu dokumentu (strategii rozwoju) wyniosła 66,5%, podczas gdy dla najgorzej ocenionego (program ochrony środowiska) – niespełna 10 pkt procentowych mniej³⁵. Wśród wszystkich analizowanych dokumentów najniższa ocena wyniosła 32 punkty, zaś najwyższa – prawie 85. Wyraźniejsze dysproporcje ujawnia porównanie ze względu na typy urzędów, w których dokumenty były badane (porównanie to było jednak możliwe jedynie dla kilku najczęściej badanych dokumentów). Niekiedy są one zaskakujące z punktu widzenia opisanych wyżej wyników dla samych urzędów. Konsultacje strategii rozwoju w dużych miastach (na prawach powiatu) uzyskały przeciętnie niższą ocenę niż w mniejszych miastach (66% w stosunku do 72%). Podobnie było w przypadku programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednak ze względu na bardzo małą liczebność jednostek, dla których w poszczególnych kategoriach typów urzędów udało się policzyć wartość indeksu, wyniki te nie mogą być uznane za statystycznie potwierdzone.

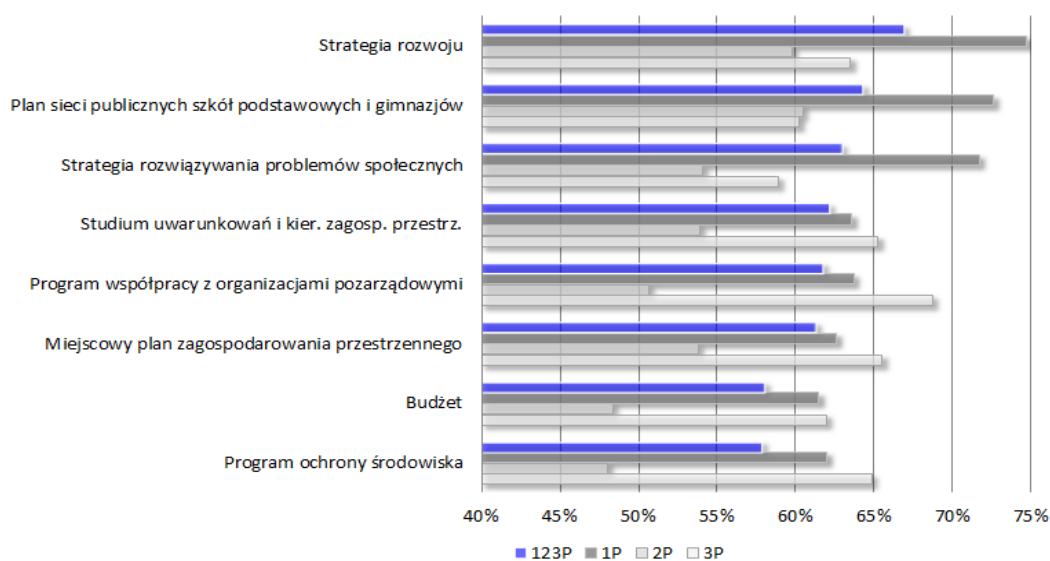
³³ Przywołane wyżej porównanie udało się przeprowadzić tylko dla niespełna 100 urzędów.

³⁴ $r \approx 0,3$, $p < 0,01$.

³⁵ w zestawieniu nie uwzględniono wyniku dla „Planu zaopatrzenia w ciepło i energię elektryczną”, który był o 20 punktów procentowych niższy niż wynik strategii rozwoju, jednak ze względu na fakt, iż bazował na danych o zaledwie dwóch takich dokumentach, nie może być traktowany jako wiążący.

Bardziej wiarygodne, a przy tym interesujące spostrzeżenia przynosi porównanie wyników poszczególnych dokumentów w każdym z trzech wymiarów składających się na ogólną ocenę jakości ich konsultacji. Z tego punktu widzenia analizowane programy można podzielić na dwie grupy: takie, które uzyskały lepszą ocenę w pierwszym z wymiarów indeksu (procedury), oraz takie, które najlepiej wypadły w wymiarze trzecim („percepcji”). Pod względem „procedur” najlepiej wypadają konsultacje strategii rozwoju i strategii rozwiązywania problemów społecznych – dokumentów najbardziej chyba zakorzenionych w polskiej praktyce samorządowej i cieszących się zwykle dużym zainteresowaniem rozmaitych środowisk – ale także, co ciekawe, konsultacje planu sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjalnych (być może ze względu na dobrze zdefiniowaną grupę adresatów). Dokumenty te – a zwłaszcza drugi z nich (strategia rozwiązywania problemów) – zbierają za to najgorsze oceny pod względem „percepcji” (skłonności samorządowców do traktowania ich jako użyteczne, pozytywnej oceny ich uczestników itp.). Można odnieść wrażenie, że są to po prostu konsultacje „trudne” – zarówno ze względów organizacyjnych, jak i z powodu napięć i konfliktów, jakie mogą rodzić. Na drugim biegunie sytuują się konsultacje programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i programu ochrony środowiska – dobrze postrzegane, ale nie konsultowane z taką dbałością o procedury, jak dokumenty z grupy pierwszej. Warto przy tym zauważyć, że oba uzyskują także wyraźnie najgorsze wyniki w wymiarze „praktyki” konsultacji, dotyczącym, by tak rzec, „jakości” tego procesu. Dla wszystkich dokumentów (tak na poziomie średnich wyników, jak i na poziomie wyników dla poszczególnych urzędów, w szczególności w przypadku planu sieci szkół podstawowych) lepszym ocenom w wymiarze „praktyk” konsultacji odpowiadają wyraźnie gorsze oceny w dziedzinie „percepcji” (por. wykres). Trudno powiedzieć, czy mamy tu do czynienia z klasyczną sytuacją „inflacji oczekiwań”, w której wysiłek zaangażowany w proces konsultacji nie przekłada się na oczekiwane rezultaty, czy też – przeciwnie, z sytuacją, w której wyjątkowo trudne (ze względu na swoje znaczenie, konfliktogenność, sprzeczne interesy poszczególnych interesariuszy) zagadnienia mobilizują urzędników do staranniejszego niż zwykle planowania i prowadzenia konsultacji społecznych.

Rysunek 14 Indeks jakości i efektywności konsultacji dla dokumentów



Źródło danych: obliczenia na podstawie badania „inventaryzacyjnego” i badania

13. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE

13.1. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

13.1.1. ROZUMIENIE POJĘCIA I POSTAWA WOBEC KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- Duża część urzędników wyraża wyraźny **brak zrozumienia pojęcia „konsultacje społeczne”**, które często definiowane jest **zbyt wąsko** (np. jako informowanie o działaniach urzędu, nieformalny kontakt z obywatelami) lub **nietrafnie** (np. utożsamienie z dotowaniem organizacji pozarządowych, współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego). Mają również problem z określeniem, jakie konkretne przejawy konsultacji można odnaleźć w funkcjonowaniu ich instytucji.
- **Brak precyzyjnego rozumienia i definiowania** procesów konsultacyjnych można zauważyć również **po stronie obywateli**, którzy charakteryzują się dość niską aktywnością obywatelską, niskim zainteresowaniem sprawami publicznymi i niewielkim poczuciem wpływu na nie.
- **Bardzo zróżnicowane nastawienie** do konsultacji społecznych: od otwarcie negatywnego, przez ambiwalentne, po pozytywne i dojrzałe.

13.1.2. POWODY PROWADZENIA KONSULTACJI I UCZESTNICTWA W NICH

- **Po stronie urzędów administracji publicznej zasadniczym powodem dla prowadzenia konsultacji społecznych są wymagania ustawowe.** Często jednak **pojawiają się inne motywy** – diagnoza potrzeb społecznych i podniesienie jakości dokumentu, jak również budowania dialogu obywatelskiego i współdecydowania wraz z obywatelami, ale także rozpoznanie i wczesne reagowanie w sytuacjach konfliktowych, na koniec – chęć uzyskania wsparcia lub poszukiwanie szerszej legitymizacji działań urzędu.
- Zasadniczą **motywacją obywateli do uczestnictwa w konsultacjach jest chęć wpływania na podejmowane decyzje** i podnoszenie ich **jakości**, ale także **kontrola** funkcjonowania urzędu.
- **Zarzuty ze strony uczestników konsultacji pod adresem administracji związane z niechęcią do prowadzenia prawdziwych konsultacji i faktycznego uwzględniania uwag spotykają się często z kontrargumentami o braku zainteresowania ze strony samych organizacji**, a także uprawianiu przez nie wąsko rozumianego lobbingu – a zatem chęci wpisania korzystnego dla siebie rozwiązania zamiast troski o szerszy interes publiczny, czy wreszcie braku w środowisku organizacji kompetencji do zrozumienia i komentowania przedkładanych dokumentów

13.1.3. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE I REGULACYJNE

- Wydaje się, że **działanie ciał konsultacyjno-doradczych to dobry mechanizm wzmacniania dialogu pomiędzy administracją publiczną a stroną pozarządową.** Wysoko trzeba ocenić ich **kompetencje i zaangażowanie** – przynajmniej sporej części z nich. Należy jednak zwrócić uwagę, że niektóre ciała nie funkcjonują bądź nie ma o nich dostępnych informacji, a

niektórych kompetencje nie są zdefiniowane. Istnieje zagrożenie, że będą przejmować na siebie główny ciężar konsultacji społecznych – szczególnie na wyższych szczeblach.

- Wykorzystanie struktur organizacyjnych dialogu obywatelskiego w administracji publicznej jest zróżnicowane. Dość **powszechne jest stanowisko pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, dużo rzadsze występowanie osób lub komórek zajmujących się głównie konsultacjami społecznymi.** Istnienie tych struktur w urzędzie wyraźnie wzmacnia standardy i jakość konsultacji społecznych. Administracja publiczna wymaga jeszcze dużego wsparcia w podniesieniu jakości działania tych struktur (podnoszenie ich kompetencji, przeznaczenie środków finansowych).
- **Niewielkie rozpowszechnienie regulaminów konsultacji społecznych,** które wprowadzałyby standardy prowadzenia procesu w odniesieniu do różnych kryteriów (czas, dobór uczestników, rodzaj akcji informacyjnych i zasięgania opinii, dokumentowanie i raportowanie etc.).

13.1.4. ORGANIZATORZY I UCZESTNICY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- **Świat urzędników i świat obywateli** (czy organizacji pozarządowych) wydaje się **funkcjonować według odrębnych reguł.** Porozumiewanie się i współpraca pomimo tych różnic wymagają dużego zaangażowania obu stron.
- **Uczestnicy konsultacji o organizatorach** – *Pozytywnie:* wysokie kompetencje, chęć dialogu z obywatelami; *Negatywnie:* brak dobrej woli, zaangażowania i nastawienia na dialog, nieuwzględnianie uwag, fasadowe traktowanie zasięgania opinii.
- **Organizatorzy o uczestnikach konsultacji** – *Pozytywnie:* wysokie kompetencje i zaangażowanie, większa elastyczność w funkcjonowaniu; *Negatywnie:* niskie zaangażowanie, niski profesjonalizm i braki organizacyjne, postawa roszczeniowa, konfliktowość, niewiara w działania urzędników.

13.1.5. PROCES KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- **W niektórych przypadkach lepiej od razu zdecydować o nieprzeprowadzeniu konsultacji, bo konsekwencje złych konsultacji mogą sprawiać, że organizacje i obywatele nie zdecydują się drugi raz na udział w nich.** Tak się dzieje np. wtedy, gdy z góry wiadomo, że nie będą miały one żadnego wpływu na podejmowaną decyzję (konsultacje fasadowe) albo gdy nie towarzyszyłyby żadnemu procesowi decyzyjnemu (konsultacje „na zapas”).
- **Często zbyt późne inicjowanie konsultacji społecznych,** kiedy nie ma już większych szans na zasadniczy wpływ na ostateczny kształt dokumentu.
- **Bardzo rzadkie jest konsultowanie założeń** do dokumentu – najczęściej do konsultacji przedstawiany jest już gotowy projekt.
- **Prawie wszystkie konsultacje inicjowane są ze strony urzędu.**

13.1.5.1. PRZYGOTOWANIE DO KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- Dość niski poziom kultury organizacyjnej konsultacji społecznych skutkuje **kiepskim planowaniem** (harmonogram, zarządzanie zespołem, finanse, strategiczne planowanie) i **małym przygotowaniem** do konsultacji wewnątrz urzędu.

- **Mało klarowny dobór uczestników konsultacji społecznych** – najczęściej na podstawie istniejących kontaktów urzędu z zewnętrznymi podmiotami lub w dużym stopniu przypadkowy, oparty na dostępnej bazie kontaktów (np. adresy elektroniczne, numery telefonów, rzadziej adresy pocztowe).
- **Konsultacje społeczne przygotowują niewielkie zespoły urzędników**, w większości przypadków **koordynatorzy konsultacji posiadają także inne obowiązki urzędowe**.
- **Niewielkie wykorzystanie badań społecznych, ekspertyz i profesjonalnej pomocy w przeprowadzaniu konsultacji (np. moderatorów spotkań)**.

13.1.5.2. INFORMOWANIE O KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH

- Dominuje wykorzystanie **biernych form informowania** (informacja na stronie urzędu, w BIP, wywieszenie ogłoszenia w gablocie urzędowej).
- Nieprecyzyjne adresowanie akcji informacyjnej, która **nie jest dostosowana do odbiorców na poziomie językowym i poziomie doboru kanałów komunikacji, co skutkuje niską skutecznością w dotarciu do adresatów**.
- **Trudna dostępność do informacji, brak skonsolidowanego systemu informowania i gromadzenia materiałów do konsultacji społecznych**

13.1.5.3. ZASIĘGANIE OPINII

- **Dominują nieinteraktywne formy zasięgnięcia opinii** (składanie wniosku w urzędzie, drogą pocztową, faksem), rzadziej stosuje się spotkania, konferencje, warsztaty, bardzo rzadko wykorzystuje się innowacyjne narzędzia konsultacyjne (np. portale on-line).
- **Brak w większości przypadków materiałów przybliżających uczestnikom konsultowane zagadnienie**, np. zagadnień/pytań do dyskusji, materiałów opisanych zrozumiałym, a nie czysto technicznym lub urzędniczym językiem.
- **Zwykle zbyt krótki czas na dyskusję i składanie wniosków**.
- **Zróżnicowana jest ocena jakości składanych wniosków. Równie dużo jest opinii pozytywnych, jak i negatywnych**.

13.1.5.4. INFORMOWANIE ZWROTNE

- W większości konsultacji **brak informacji zwrotnej**, który odbierany jest przez uczestników jako **instrumentalne i niepartnerskie traktowanie** ich przez urzędników. Etap ten jest niezwykle ważny z punktu widzenia budowania trwałej relacji z partnerami społecznymi.
- Drugoplanowa wydaje się w takim kontekście forma informowania, jednakże wykorzystywane metody również prowadzą się do **biernych komunikatów** (na stronie urzędu lub w gablocie urzędowej).
- Informowanie o wynikach konsultacji społecznych, jednakże **bez podania uzasadnienia przyjęcia bądź odrzucenia wniosków**.

13.1.5.5. WYKORZYSTANIE WYNIKÓW

- Wykorzystywanie wyników konsultacji społecznych i ich wpływu na ostatecznie podejmowaną decyzję jest bardzo różne w zależności od procesu czy jednostki administracyjnej. **Dominuje jednak dość niskie wykorzystanie wniosków.**
- **Urzędnicy tylko w umiarkowanym stopniu cenią wnioski składane przez obywateli, najczęściej są one odrzucane.**

13.1.5.6. EWALUACJA

- W większości przypadków **brak ewaluacji** konsultacji społecznych.
- **Znikoma kontrola procesów konsultacyjnych ze strony instytucji państwowych.**

13.1.6. NAKŁADY PONOSZONE NA KONSULTACJE SPOŁECZNE

- **Finansowe nakłady są żadne lub niewielkie** – większość urzędów nie przeznaczają na więcej niż 1000 zł rocznie, prowadzone **procesy urzędowe najczęściej nie przewidują też żadnych środków na ten cel.**
- Konsultacje społeczne **wymagają przede wszystkim nakładów kadrowych i czasowych.**

13.2. NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

13.2.1. ZDEFINIOWANIE POJĘĆ, PROMOCJA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

- **Klarowne wyodrębnienie i promocja w różnych środowiskach pojęcia konsultacji społecznych i partycypacji obywatelskiej** – być może potrzebne jest ukucie nowego terminu (np. partycypacja obywatelska, otwarte konsultacje), określającego uczestnictwo nie tyle instytucji, ile pojedynczych obywateli i ich grup.
- **Jednocześnie niezbędne jest lepsze formalne zdefiniowanie konsultacji społecznych** – na czym polegają, czemu służą, jakie są zadania poszczególnych uczestników, jak powinny wyglądać.
- **Szeroka współpraca z mediami w zakresie edukacji obywatelskiej, w tym w szczególności prawa do wyrażania opinii i współdecydowania.** Tworzenie programów o charakterze edukacyjnym i interwencyjnym. Emitowanie i patronowanie kampaniom społecznym związanym z partycypacją obywatelską.
- **Klarowne określenie organizacji pozarządowych jako odrębnego** (w stosunku do tradycyjnych partnerów społecznych) **podmiotu konsultacji społecznych.** Silniejsza promocja tzw. dialogu obywatelskiego w środowisku administracji publicznej.

13.2.2. REGULACJE – LEGISLACJA

- **Formalne umocowanie wymogu i zasad prowadzenia konsultacji społecznych i szerzej partycypacji obywatelskiej na możliwe wysokim poziomie regulacyjnym,** np. dedykowana ustawa, część ustawy, rozporządzenie, zarządzenie czy kodeks minimalnych standardów. W

ramach powyższej regulacji możliwe precyzyjne zdefiniowanie procesu konsultacji społecznych – w szczególności minimalnych standardów (czasu konsultacji, form zasięgania opinii, uczestników, sposobu komunikacji informacji zwrotnej etc.).

- **Umocowanie wymogów konsultacji w ustawach samorządowych** – w szczególności wskazanie, które z dokumentów podlegają obowiązkowym konsultacjom społecznym (na podstawie badań możemy stwierdzić, że nie ma sensu obejmować nim wszystkich z nich). Istotne jest też, aby procedur konsultacji społecznych nie ograniczać wyłącznie do projektów dokumentów/strategii etc. Dla obywateli często ważniejsze są konkretne kwestie, związane np. ze sposobem organizacji i jakością usług publicznych czy diagnozą potrzeb lokalnych.
- Warto rozważyć konsolidację dokumentów o charakterze strategicznym na szczeblu samorządowym i, tym samym, likwidację obowiązku tworzenia niektórych z nich). Dotyczy to zwłaszcza zbyt dużej liczby strategii dotyczących kwestii społecznych. Wydaje się, że o wiele lepsza byłaby jedna skonsolidowana strategia, zwiększyłoby to też szanse na jej solidne konsultowanie.
- **Wprowadzenie procedury, zgodnie z którą zarówno krajowe, jak lokalnie dokumenty podlegające konsultacjom powinny zawierać dodatkowo wiarygodną i rzeczową informację opisującą zastosowaną w ich przypadku procedurę konsultacji.** Wymóg taki (dotyczący zresztą także OSR) istnieje obecnie na poziomie dokumentów rządowych (choć na ogół jest traktowany czysto formalnie).
- **Dokończenie prac nad ustawą o petycjach** – uzupełnienie jej o model tzw. otwartych petycji oraz możliwość organizowania petycji z użyciem mediów elektronicznych. Rozszerzenie listy adresatów petycji poza Parlament także na inne organy władzy.

13.2.3. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNO-ORGANIZACYJNE

- **Ustanowienie wewnątrz administracji publicznej „gospodarza” wysiłków na rzecz promocji partycypacyjnych modeli rządzenia.** Wydaje się, że najskuteczniej funkcje te pełnić mogłaby Kancelaria Prezesa Rady Ministrów lub Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. To ta instytucja powinna być jednym z głównym odbiorców wysiłków badawczych i monitoringowych, o których piszemy poniżej, i odpowiadać za ich odpowiednie wykorzystanie.
- Wyraźne **włączenie (zakotwiczenie) zagadnienia partycypacji obywatelskiej w ramach Strategii Sprawne Państwo i Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego** oraz objęcie go systemem monitoringu.
- **Promocja na poziomie samorządowym rozwiązań włączających poszczególnych obywateli lub ich nieformalnych grup w procesy decyzyjne** – z użyciem różnorodnych metod: wystuchania publicznego, zapytania obywatelskiego, lokalnej inicjatywy uchwałodawczej, konsultacji społecznych prowadzonych na wniosek obywateli, wzmocnionych jednostek pomocniczych, inicjatywy lokalnej, budżetu partycypacyjnego.
- **Częstsze niż obecnie stosowanie przez instytucje rządowe procedury wysłuchania publicznego** w szczególności na etapie tworzenia złożenia do rozwiązań oraz tzw. Zielonej Księgi.

- **Testowanie innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego, np. budżetu partycypacyjnego, panelu obywatelskiego, sondażu deliberatywnego.** Stworzenie programu dedykowanego rozwojowi (testowaniu i rozpowszechnianiu) tego rodzaju innowacji w administracji publicznej różnego szczebla.
- **Stworzenie wewnątrz urzędów administracji centralnej i większych samorządów wyspecjalizowanych komórek** (dysponujących własnymi budżetami) **odpowiedzialnych za wsparcie procesu konsultacji społecznych**, które współpracując z tzw. departamentami merytorycznymi wspomagałyby metodologicznie i organizacyjne procesy konsultacji społecznych.
- **Prowadzenie „flagowych” konsultacji społecznych na poziomie krajowym**, jako powszechnie dostępnej „ilustracji” tego, na czym polegają dobre konsultacje społeczne.
- **Systematyczne działania zmierzające do stworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie instytucji centralnych** – praktyczna realizacja zapisów znowelizowanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- **Uruchomienie w domenie publicznej serwisu dedykowanego konsultacjom społecznym**, wzorowanego np. na analogicznym serwisie Komisji Europejskiej. Za prototyp takiego narzędzia w polskich warunkach można uznać np. mamzdanie.org.pl. Serwis taki mógłby w wariantcie minimalnym dotyczyć dokumentów przygotowywanych na poziomie krajowym, a w wariantcie maksymalnym – mógłby obejmować także dokumenty przygotowywane na poziomie samorządowym. Narzędzie to mogłoby być także „zagnieżdżane” na lokalnych portalach samorządowych w postaci tzw. wtyczek, dzięki którym procedura konsultacji, mimo że prowadzona lokalnie, zasilaby centralną bazę danych.
- **Pogłębiona refleksja na temat wzmocnienia kompetencyjnego Rady Działalności Pożytku Publicznego** oraz umocowania jej nie przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Rozważenie budowy „meta” mechanizmu komunikacji pomiędzy Komisją Trójstronną, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu oraz Radą Pożytku Publicznego, np. poprzez powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej wzorowanej na tych działających w niektórych krajach.
- **Monitoring i uporządkowanie kwestii różnego rodzaju ciał konsultacyjno-doradczych** działających na szczeblu centralnym. Stworzenie pełnego ich inwentarza. Rezygnacja z ciał zbędnych i pozornych. Zapewnienie większej transparentności i większej skuteczności tych, które działają. Wydaje się, że powinno to być wspólne zadanie KPRM i poszczególnych resortów.
- **Uruchomienie dedykowanego programu wsparcia dla** kluczowych z punktu widzenia relacji administracji i sektora pozarządowego ciał/organów, jakimi są **lokalne rady działalności pożytku publicznego** (znowelizowana ustawa o pożytku zachęca do ich tworzenia na wszystkich szczeblach administracji, do poziomu gminnego włącznie) oraz **pełnomocników ds. współpracy z organizacjami** (oraz ich porozumieniami).
- **Opracowanie i przetestowanie procedur kolektywnego rozwiązywania/uzgadniania złożonych kwestii publicznych** (np. kwestia energetyki jądrowej, finansowanie kultury, reforma emerytalna, konieczność redukcji wydatków publicznych). Rozwiązania takie odwołują się do tradycji i koncepcji umów i paktów społecznych, czy tzw. stałych konferencji.

Ciała takie powstają w odpowiedzi na konkretne problemy i kończą swoją działalność wraz z ich rozwiązaniem.

13.2.4. WZMOCNIENIE KOMPETENCJI I ZDOLNOŚCI ORGANIZATORÓW I UCZESTNIKÓW KONSULTACJI

- **Wprowadzenie zagadnień partycypacji obywatelskiej do programu kształcenie urzędników publicznych** – np. we współpracy z KSAP i MSAP.
- **Przygotowanie ekspertów w dziedzinie partycypacji („korpusu partycypacji”)** – specjalistów od poszczególnych metod, które wymagają tego rodzaju wsparcia i asysty. Docelowo mogłyby to działać jak grupy profesjonalnych mediatorów.
- **Prowadzenie szkoleń dla urzędników różnych szczebli oraz uruchomienie sieci „centers of excellence” w dziedzinie konsultacji społecznych dla administracji publicznej.** Przynajmniej jedno z nich powinno istnieć na poziomie krajowym, inne na poziomie regionalnym. Administracja mogłaby z nich korzystać w miarę potrzeb na zasadzie asysty/wsparcia przy organizacji procesów konsultacji. Centra takie mogłyby funkcjonować jako rodzaj lokalnych partnerstw (np. urząd marszałkowski/uczelnia/organizacja pozarządowa). Istotne jest to, że ośrodek taki działałby na zlecenie organizatorów konsultacji (np. konkretnej gminy). Współfinansowanie tego rodzaju zleceń mogłoby opierać się np. na mechanizmie *voucherów* dystrybuowanych choćby w ramach stworzonego w tym celu projektu systemowego POKL.
- **Prowadzenie projektów edukacyjnych adresowanych do pracowników administracji – zawierający istotny komponent perswazyjny, wskazujący na korzyści wynikające ze stosowania konsultacji społecznych i większego zaangażowania obywateli w sprawy publiczne.** Użycie modeli edukacyjnych opartych o promocję „liderów” – osób i urzędów stanowiących pozytywne wzory. Ich identyfikacja mogłaby się odbywać m.in. poprzez system stosunkowo szeroko przyznawanych certyfikatów dla urzędów (wzorowanych np. na certyfikacie Przyjazny Samorząd), a także wyróżnienia dla tych szczególnie aktywnych w obszarze konsultacji społecznych i dialogu obywatelskiego.
- **Lepsza niż dotychczas koordynacja działań w tym zakresie z programami finansowanymi ze środków Unii Europejskiej,** w szczególności z V Priorytetem PO KL oraz przygotowywaną obecnie Strategią Sprawne Państwo i Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego.
- **Wzmocnienie pozarządowej infrastruktury wspierającej rozwój partycypacyjnych modeli rządzenia** – zarówno w kwestii udziału organizacji pozarządowych, jak i bezpośrednio obywateli.
- **Instytucjonalne wzmocnienie organizacji pozarządowych statutowo zajmujących się reprezentowaniem opinii trzeciego sektora** (w szczególności różnego rodzaju federacji i porozumień). Wsparcie takie dostępne jest obecnie głównie dla tradycyjnych partnerów społecznych. Zasoby organizacji pozarządowych są w tym zakresie znacznie słabsze.
- **Wzmocnienie kompetencyjne uczestników konsultacji społecznych** – szczególnie przedstawicieli organizacji pozarządowych uczestniczących w różnego rodzaju ciałach kolegialnych (w tym w tzw. komitetach monitorujących).

13.2.5. MONITORING – NADZÓR – STANDARDY

- **Ustalenie, która instytucja ostatecznie odpowiadać ma za rodzaj technicznego i merytorycznego nadzoru nad jakością procesów konsultacji.** Formalnie kompetencje takie posiadają Rządowe Centrum Legislacji, Parlament, a także Prezydent (w momencie podpisywania ustawy). Wzmocnienie roli rad pożytku publicznego jako „strażnika reguł” konsultacji z organizacjami pozarządowymi.
- **Reagowanie na przypadki prowadzenia konsultacji (pseudokonsultacji) organizowanych z wyraźnym naruszeniem zasad** (np. zbyt wąskich, zbyt pośpiesznych albo takich, w których nie ma w istocie szans na jakiegokolwiek zmiany w przedmiocie konsultacji).
- **Reagowanie na przypadki zaniechania konsultacji** tam, gdzie są one z powodów proceduralnych lub społecznych niezbędnie konieczne.
- W zależności od sytuacji formalnej – w szczególności wtedy, gdy istnieje wymóg prawny prowadzenia konsultacji – **włączenie w proces monitoringu Urzędów Wojewódzkich** (nadzór nad formalną poprawnością działań samorządu).
- **Wprowadzenie podstawowego standardu „emisji” dokumentów konsultacyjnych**, zawierającego w szczególności:
 - wymóg formułowania pytań,
 - wymóg udostępniania załączników i powiązanych z tematem konsultacji ekspertyz,
 - czytelne określenie czasu konsultacji (np. nie mniej niż 10 tygodni),
 - jasne wskazanie odpowiedzialności za poszczególne elementy procesu,
 - zobowiązanie do udzielenia odpowiedzi, załączenie słownika objaśniającego żargon etc.

13.2.6. MONITORING – BADANIA

- **Prowadzenie regularnego monitoringu jakości konsultacji społecznych i partycypacji obywatelskiej.** Możliwie szerokie wykorzystanie narzędzi badawczych testowanych w niniejszym badaniu. Szczegółowe rekomendacje metodologiczne wynikające z niego znajdują się w odrębnym załączniku (nr 1).
- **Prowadzenie szerokich i regularnych** (np. co 2-3 lata) **reprezentatywnych badań dedykowanych kwestii postaw obywatelskich** (np. w formie analogicznej do *Citizenship Survey* w Wielkiej Brytanii). Za rodzaj pilotażu dla tego typu przedsięwzięcia można uznać badania techniką OMNIBUS przeprowadzone w ramach niniejszego projektu.
- **Uruchomienie regularnego badania o charakterze inwentaryzacyjno-monitoringowym**, zbliżonego do tego, które stanowi podstawę niniejszego raportu. Może być ono częścią regularnie prowadzonego badania Barometr Współpracy albo stanowić badanie odrębne. Powinno być w możliwie szerokim zakresie prowadzone w formie elektronicznej – albo poprzez formularz *on-line*, albo za pomocą aktywnego formularza pdf (obydwa narzędzia przetestowane zostały w ramach badania). Wyniki powinny być publicznie dostępne. Zbieranie tego rodzaju informacji byłoby o wiele prostsze, gdyby udało się uruchomić

ogólnopolski serwis internetowy poświęcony konsultacjom społecznym i jednocześnie wprowadzić wymóg, aby procesy konsultacji były w nim rejestrowane i podsumowywane. Działanie takiego serwisu spowodowałoby, że monitoring działałby niejako automatycznie. Rozwiązanie takie jest z pewnością lepsze niż późniejsze dopytywanie się za pomocą ankiet o przebieg konsultacji.

- **Głębsze ilościowe badania terenowe dotyczące praktyk samorządów powinno być prowadzone w miarę potrzeb**, w oparciu o dobrze dobrane próby. Badanie ankietowe CAPI analogiczne do tego, jakie prowadzone było w ramach projektu, warto powtarzać **w odstępach 3-4 letnich**.
- **Badanie organizacji pozarządowych dotyczące konsultacji społecznych w wymiarze ogólnopolskim powinno być dodatkowym modułem w ramach regularnego, prowadzonego co dwa lata badania Kondycja Sektora Pozarządowego**. Bezcelowe i kosztowne wydaje się prowadzenie odrębnych badań.
- **Badania lokalnych organizacji pozarządowych** (np. w poszczególnych miastach) **powinny być organizowane odrębnie na zlecenie samorządu** w powiązaniu z ewentualnymi działaniami na rzecz poprawy jakości procesów konsultacji społecznych. Ich „patronem” mogłyby być lokalne rady pożytku publicznego.
- **Lokalne badania mieszkańców** (obejmujące np. kwestie poczucia sprawstwa, opinie na temat jakości działań samorządu, diagnozę lokalnych problemów) **powinny być prowadzone „gniazdowo” na zlecenie samorządu**. Warto zadbać o ustanowienie minimalnych standardów metodologicznych w tym zakresie.
- **Promowanie standardów tzw. audytu społecznego** jako istotnego narzędzia oceny (i samooceny) działań administracji (szczególnie dla większych jednostek samorządowych).
- Warto prowadzić **badania ewaluacyjne dedykowane konkretnym procesom konsultacji**. Dobry byłoby, aby badania ewaluacyjne wśród uczestników i potencjalnych interesariuszy konsultacji stały się naturalnym elementem zamykającym „cykl konsultacji”.
- Wskazane jest **przygotowanie podstawowego narzędzia (procedury + ewentualnie prosta checklista), które weryfikowałyby poprawność prowadzenia konsultacji**. Część z nich musiałaby być wypełniona przed rozpoczęciem konsultacji i sprawdzała, czy są one dobrze zaprojektowane (test „start”), inna część sprawdzana byłaby po ich zakończeniu (test „stop”). Narzędzie takie istotnie pomagałoby w poprawie jakości konsultacji w danym urzędzie.

14. BIBLIOGRAFIA

1. **Agora europejska** autorstwa Anny Mazgal, całość tekstu można przeczytać pod tym adresem: <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/341088.html>
2. **A Ladder of Citizen Participation** autorstwa Sherry R. Arnstein, wyd. w JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
3. **Analyzing intensity levels of civil participation. The case of economic and social councils In Eastern European Countries** autorstwa Silke A. Eisenbeis & Jacinto de Vera. United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2008).
4. **An Overview of Trends and Developments in Public Administration and Local Governance. Building Bridges between the State and the People** raport UNDP
5. **Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence, and Policy Implications**, autorstwa Julii Abelson i François-Pierre'a Gauvina z Centre for Health Economics and Policy Analysis McMaster University, wyd. w 2006 r. przez Canadian Policy Research Network;
6. **Assessment of innovate approaches to testing community opinion** – raport przygotowany przez The Scottish Executive Central Research (2001) dostępny pod następującym adresem: <http://openscotland.net/Resource/Doc/156483/0042010.pdf>.
7. **Better together: improving consultation with the third sector. Report and handbook.** Podręcznik dostępny jest w całości pod tym adresem: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/99612/better%20together.pdf>
8. **Citizens as Partners – OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy making** – podręcznik Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, 2001). Podręcznik można pobrać pod tym adresem: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4201141E.PDF>
9. **Code of good practices on consultation** – przygotowany przez rząd brytyjski spis dobrych praktyk (standardów) konsultacyjnych (2008). Pobrać go można wpisując w wyszukiwarce internetowej adres: <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>
10. **Consultation good practice guidance** – analogiczny szkocki dokument (2004). Pobrać go można pod tym adresem: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1066/0006061.pdf>
11. **Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów**, publikacja pod redakcją U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa (2008).
12. **Diagnoza społeczna (kolejne wydania)**, badanie i raport opracowywany pod redakcją Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka. Raporty można pobrać pod następującymi adresami: http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf, http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/raport_11.11.2007.pdf
13. **Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej** autorstwa Tomasza G. Grossego, w: **Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje**, pod red. R. Towalskiego. Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

14. **Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje**, publikacja pod redakcją R. Towalskiego, Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.
15. **Dialog obywatelski w Unii Europejskiej**, autorstwa K. Wódcz, który można przeczytać pod tym adresem: <http://www.cpsdialog.pl/files/.../Wodz%20-%20dialog%20obywatelski.doc>
16. **E-Consultation: Enabling Democracy between Elections**, kanadyjski raport o e-konsultacjach autorstwa Joseph Peters i Manon Abud (2008). Można znaleźć go pod tym adresem: <http://www.irpp.org/choices/archive/vol15no1.pdf>
17. **Effective consultation with citizens in the EU** Volonteurop report on 2, 2010.
18. **EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance**, raport DG Research European Commission (2006).
19. **Eurobarometr, ogólnoeuropejskie** badanie dotyczące kwestii społecznych wykonywane na potrzeby Unii Europejskiej, wyniki badania można znaleźć pod tym adresem: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
20. **Europa dla wszystkich** autorstwa Philippe de Schoutheete, PAI, Wydawnictwo INTERPRESS, Warszawa 1999.
21. **European Social Survey**, cykliczne i międzynarodowe badanie panelowe dotyczące kluczowych kwestii społecznych w Europie, pod następującym adresem: <http://www.europeansocialsurvey.org/>
22. **Evaluating public participation in policy making**, Raport OECD (2005).
23. **Everyday Democracy Index** opracowanie przygotowane przez Demos (Wielka Brytania, 2008). Można je znaleźć pod adresem: http://www.demos.co.uk/files/EDI_all%20chapters.pdf?1240939425
24. **Jak nam się żyje?** raport z badań CBOS pod redakcją prof. Krzysztofa Zagórskiego (2008).
25. **Ku skuteczniejszym regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej** autorstwa M. Mołody-Zdziech, w: **Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów** pod redakcją U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego (2008).
26. **Lupa 2002**, raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor (2002) do pobrania ze strony internetowej: http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/lupa_raport2002.pdf
27. **Making a Difference. A guide to evaluating public participation in central government** – publikacja brytyjskiej organizacji Involve, dostępna w tym miejscu: http://www.involve.org.uk/making_a_difference/
28. **Making community participation meaningful. A handbook for development and assessment** autorstwa Danny Burns, Frances Heywood, Marilyn Taylor, Pete Wilde i Mandy Wilson (2004). Podręcznik do pobrania z tej strony: <http://www.allindiary.org/pool/resources/community-participation-development.pdf>
29. **Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów** autorstwa C.W. Moore (2009), publikacja wydana w Warszawie przez Oficynę Wolters Kluwer Business.
30. **Monitor Jakości Rządzenia**, badania realizowane przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu „Wiem, jak jest” (2010).

31. **Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej**, publikacja pod redakcją L. Kolarskiej-Bobińskiej, Instytut Spraw Publicznych (2009).
32. **Obywatele Współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej** – książka autorstwa Dagmira Długosza i Kuby Wygnańskiego, którą wydało w 2005 r. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych. Znaleźć ją można pod następującym adresem: http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analizy/przewodnik_ost.pdf
33. **O lobbingu i demokracji w Radzie Europy**, w: **Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów** pod red. U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego (2008).
34. **Online Consultations in the European Union: Measuring interest group influence using content analysis** autorstwa Heike Klüver, publikacja prezentowana podczas *Fourth Pan-European Conference on EU Politics*, University of Riga (2008).
35. **Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa**, raport Instytutu Spraw Publicznych pod redakcją Grzegorza Makowskiego i Tomasza Schimanka (2008). Dokument jest do pobrania z tej strony:
36. <http://www.isp.org.pl/files/10286357620723061001234174410.pdf>
37. **PARTICIPATION WORKS! 21 techniques of community participation for the 21st century** – publikacja brytyjskiej New Economics Foundation (1999). Znaleźć ją można pod następującym adresem: http://www.dundee.gov.uk/dundee/uploaded_publications/publication_286.pdf.
38. **Participatory Methods Toolkit. A practitioners manual** – podręcznik przygotowany przez Fundację Króla Baudouina, zawierający także opisy technik partycypacyjnych (2005). Podręcznik dostępny jest pod następującym adresem: http://www.kbs-frb.org/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/EN/PUB_1540_Participatory_toolkit_New_edition.pdf.
39. **Penuria społeczeństwa obywatelskiego**, raport z badań TNS OBOP (2007).
40. **People and participation. How to put citizens at the heart of decision-making process?** – publikacja brytyjskiej organizacji Involve (2005). Publikacja dostępna jest pod tym adresem: <http://www.involve.org.uk/assets/Uploads/People-and-Participation.pdf>
41. **Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych**, raport Stowarzyszenia Klon/Jawor (2008). Do pobrania pod tym adresem: <http://www.involve.org.uk/assets/Uploads/People-and-Participation.pdf>http://beta.mojapolis.pl/c/document_library/get_file?uuid=6983af0b-c22c-49fa-9a5b-7b9d0a59a43b&groupId=10122
42. **Public Participation Methods: A Framework for Evaluation**, artykuł autorstwa G. Rowe, L.J. Frewer (2000), wydany w *Science, Technology & Human Values*
43. **Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych w Unii Europejskiej** autorstwa U. Kurczewskiej, w: **Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów** pod redakcją U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego (2008).
44. **Socjologia gospodarki**, opracowanie autorstwa J. Gardawskiego, L. Gilejko, J. Siewierskiego, R. Towarskiego, wydany przez Difin (2006)

45. **Testing indicators of community involvement**, publikacja przygotowana przez Community Development Foundation.
46. **Transformation Index 2010. Political Management in International Comparison** raport Fundacji Bertelsmanna (Niemcy), do pobrania pod następującym adresem: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen BTI 2010/BTI 2010 Brochure E web.pdf>
47. **Worldwide Governance Indicators**, raport przygotowany przez Bank Światowy (2009), można go pobrać w następującym miejscu: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c177.pdf>
48. **Zakończenie pracy Komisji Trójstronnej nad Porozumieniem Społecznym oraz Powstanie i przekształcenia Komisji Trójstronnej na poziomie centralnym oraz Wstrzymanie negocjacji wokół porozumienia społecznego**, autorstwa J. Gardawskiego, w: Polskie Centrum Monitorowania Stosunków Przemysłowych, Instytut Spraw Publicznych (2005).
49. **Zasady Dialogu Społecznego** – dokument powstały przy Komitecie Rady Ministrów (2002), pełny tekst można znaleźć pod następującym adresem:
50. http://www.dialog.opole.uw.gov.pl/pliki/files/Zasady%20Dialogu%20Spo%C5%82ecznego_dokument_programowy.pdf
51. **Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych** – dokument rekomendowany przez Komitet Rady Ministrów (2009), pełny tekst znajduje się pod następującym adresem: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf

15. LISTA ZAŁĄCZNIKÓW

1. Szczegółowy opis metodologii badania
2. Raporty z badania metodą desk research
 - Wnioski z analizy przepisów prawa polskiego dotyczących konsultacji społecznych w zakresie stanowienia prawa ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Memorandum informacyjne autorstwa Radosława Skiby
 - Zagadnienie konsultacji społecznych w Unii Europejskiej. Analiza wybranych instytucji i dokumentów autorstwa Marzeny Mendzy-Drozd
 - Międzynarodowy przegląd konsultacji społecznych. Raport autorstwa Azy Swedin i Antoniego Mickiewicza
 - Dialog obywatelski w Szwecji. Raport autorstwa Katarzyny Jezierskiej
 - Analiza metodologii i głównych wyników badań dotyczących partycypacji obywatelskiej. Materiał roboczy autorstwa dr Ewy Baci
3. Konsultacje społeczne z organizacjami pozarządowymi i obywatelami na szczeblu centralnym. Raport z badania ministerstw autorstwa Piotra Frączaka i Katarzyny Sadło
4. Raport cząstkowy z badania jakościowego IDEABLOG
5. Raport cząstkowy z wynikami badania OMNIBUS
6. Raport cząstkowy z wynikami badania „inwentarzowego”
7. Raport cząstkowy z wynikami badania terenowego w urzędach administracji publicznej szczebla powiatowego i gminnego
8. Raport cząstkowy z wynikami badania organizacji pozarządowych
9. Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych na poziomie centralnym, powiatowym i gminnym. Raport autorstwa Artura Celińskiego z załączonymi opisami wybranych ciał.
10. Opisy wybranych procesów konsultacyjnych na szczeblu lokalnym, regionalnym i ogólnopolskim. Studia przypadków
11. Przegląd polskich i zagranicznych przykładów ciekawych procesów konsultacyjnych
12. Syntetyczne raporty dotyczące poszczególnych dokumentów objętych badaniem
13. Narzędzia badawcze