



**Konsultacje
z zasadami**

Konsultacje społeczne lokalnie

Zeszyt partycypacji, 3/2015

FISE>





Konsultacje
z zasadami

Konsultacje społeczne lokalnie

Zeszyt partycypacji, 3/2015

FISE➤

Spis treści

ZAPROSZENIE >> s. 4

- I. DIALOG OBYWATELSKI**
we wspólnocie samorządowej >> s. 6
- II. KONSULTACJE SPOŁECZNE**
– podstawy >> s. 11
- III. PRZYMIERZAJĄC SIĘ DO TWORZENIA ZASAD:**
aktorzy i proces konsultacji społecznych >> s. 14
- IV. CO TRZEBA WZIĄĆ POD UWAGĘ**
tworząc ramy dialogu w samorządzie? >> s. 18
- V. Z PERSPEKTYWY GOSPODARZA**
– konsultujący urząd samorządowy >> s. 22
- VI. Z PERSPEKTYWY STRONY SPOŁECZNEJ**
– miejsce organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych >> s. 30

Zaproszenie

O tym, że trzeba i warto rozmawiać na linii obywatele i obywatelki

– władza/urząd, już wiemy.

A przyjemniej w wielu miejscach w Polsce staje się to oczywiste, tak jak to, że trzeba sprawnie i gospodarnie zarządzać zasobami samorządu.

Nieprzekonanych do konieczności dialogu, zarówno w szeregach lokalnych polityków, urzędników, mieszkańców tych bardziej i mniej aktywnych, jak i interesariuszy mających pomysły na wykorzystanie zasobów samorządu, np. lokalne firmy – nie będziemy w tym miejscu przekonywać namową czy opowieścią o tym, że warto. Takich opowieści jest już sporo, od lat pracujemy w Polsce nad upowszechnianiem idei partycypacji obywatelskiej. Nieprzekonanych warto po prostu zaprosić do dobrze przygotowanej rozmowy, pokazać, że to działa i przynosi korzyści.

To co wymaga namysłu, to kwestia sformułowania zasad dialogu i skutecznego ich wdrożenia:

- jak rozmawiać, żeby rozwijać wspólnotę samorządową?
- jak poukładać dialog, kogo, do czego i jak zapraszać?
- co sprzyja, a co nie sprzyja efektywnemu wykorzystaniu dialogu w zarządzaniu samorządem?

- jak określić swoje miejsce w dialogu z pozycji obywatela lub super-obywatela, czyli organizacji pozarządowej; czego oczekiwać?

To jeszcze w Polsce rzadkie, żeby myśleć całościowo o różnych wymiarach, mechanizmach dialogu i ich spójnym funkcjonowaniu w stosunku do innych zadań realizowanych przez samorząd. Takie spójne modele zaczynają jednak powstawać, czego przykładem jest „Mapa wspierania aktywności obywatelskiej w Dąbrowie Górniczej”¹.

Niniejszy materiał to przewodnik i komentarz towarzyszący seminarium wstępnym w cyklu prac przygotowujących regulaminy i procedury konsultacji społecznych w projekcie „Konsultacje z zasadami” (www.konsultacjezasadami.pl). Materiałem towarzyszącym jest *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych* wyjaśniający standardy procesów konsultacyjnych.

Zadanie, do którego zapraszamy wspólnoty samorządowe w trakcie współpracy w „Konsultacjach z zasadami” to laboratorium, w którym będziemy tworzyli lub dopracowywali ramy dialogu dla danej wspólnoty samorządowej: regulamin konsultacji społecznych oraz podstawową procedurę konsultacji. Razem stanowią

¹ *Mapa wspierania aktywności obywatelskiej w Dąbrowie Górniczej*, red. P. Frączak, R. Skrzypiec, OFOP, Warszawa, 2014.

one swoisty kodeks prowadzenia konsultacji w samorządzie, „kompas” do którego może odnieść się każdy z uczestników dialogu. Materiały znajdujące się na następnych stronach mają nam pomóc w tworzeniu tych ram. Potraktuj więc je jako punkt odniesienia i oparcia oraz miejsce do namysłu (notatki).

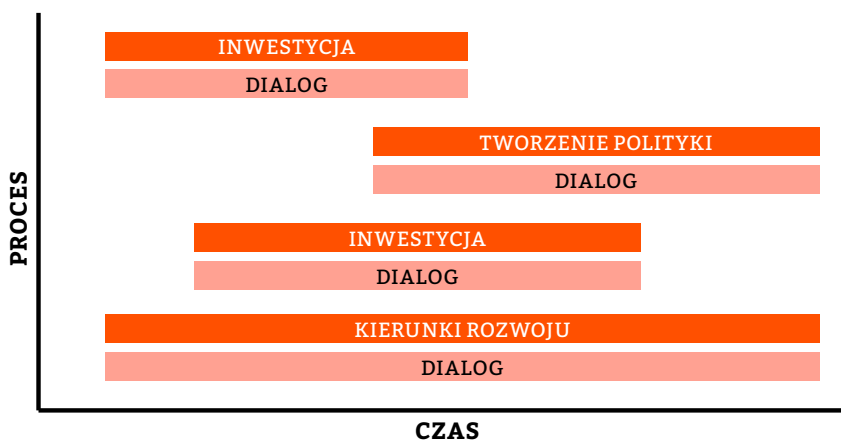
Nie traktuj jednak niczego jako prawdy objawionej. Każda wspólnota samorządowa, powinna ułożyć zasady dialogu w kontekście, w którym funkcjonuje. Są pewne uniwersalne zasady, ale ich aplikacja bez uwzględnienia lokalnego kontekstu nie zadziała.

Oktawiusz Chrzanowski
Maciej Konieczny
*Fundacja Inicjatyw
Społeczno-Ekonomicznych*

I. Dialog obywatelski we wspólnocie samorządowej

Zajmujemy się konkretnym wymiarem relacji pomiędzy władzą/urzędem a społecznością lokalną – dialogiem dotyczącym funkcjonowania i rozwoju wspólnoty samorządowej. Niezależnie od tego czy mowa o strategii rozwiązywania problemów społecznych, czy o przebiegu linii miejscowego autobusu, lokalnej

inwestycji drogowej, polityce edukacyjnej lub kulturalnej – chodzi o potrzeby, priorytety, środki i zasoby lokalnej społeczności oraz rozwiązania szczegółowe dla tejże społeczności. Włączenie jej w dialog to włączenie w zarządzanie zasobami wspólnoty samorządowej i tworzenie polityk publicznych.



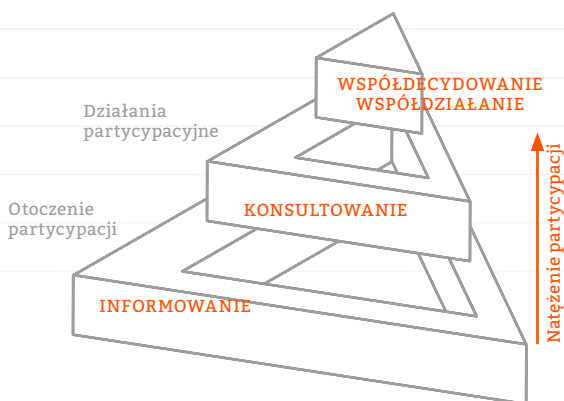
Dialog we wspólnocie samorządowej

Jak każda rozmowa, która ma poskutkować zmianą, dialog obywateli i z obywatelami musi mieć swoje ramy i zasady – po to, żeby nie prowadzić czczych rozważań, nie grzęznąć w sporach czy wiedzieć po prostu o czym i z kim się właściwie rozmawia oraz jaki będzie tego skutek. Dialog obywatelski nie może być bezcelowy, prowadzony po to, żeby wymieniać opinie. To niebezpieczne, ponieważ prowadzi do oderwania od rzeczywistości i kontekstu, a także, na dłuższą metę, frustrujące dla rozmówców.

RAMY DIALOGU

> Charakter dialogu

Pomocne w ułożeniu procesów dialogu we wspólnocie samorządowej, zakorzenieniu ich zarówno w mechanizmach pracy urzędu jak i w praktyce kontaktów urząd/władza-obywatele/ki, jest uświadomienie sobie tego, że każdy z tych procesów może mieć inny charakter, określany jako poziom zaangażowania społeczności w podejmowanie decyzji – poziom natężenia partycypacji obywatelskiej.



Skala zaangażowania, źródło: *Baza dobrych praktyk partycypacji*, www.dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl/x/638157, FISE, 2014.

Podstawowym punktem odniesienia na skali natężenia partycypacji jest >>> **KONSULTOWANIE**, które w odróżnieniu od **WSPÓŁDECYDOWANIA** >>> **zostawia ostateczną decyzję w danej sprawie władzom wybranym w demokratycznych wyborach**, a w odróżnieniu od zwykłego **INFORMOWANIA** obywateli o podjętych decyzjach i działaniach >>> **pozwała lokalnej społeczności na udział w procesie decyzyjnym i wywarcie**

obywatelskiego wpływu na podejmowane decyzje.

Podejmując decyzję o tym czy korzystać w jakimś przypadku z mechanizmów dialogu, za punkt wyjścia dobieramy konsultowanie i sprawdzamy, czy chcemy zejść poziom niżej w stronę jedynie informowania (taka decyzja powinna być świadoma i uzasadniona oraz nie może zapaść w przypadku, kiedy wymóg konsultowania zapisany jest ustawowo), czy też chcemy otworzyć proces decyzyjny na współdecydowanie, czego przykładem jest budżet partycypacyjny.

> Wymiary dialogu

Jeżeli spróbujemy sobie wyobrazić relację władza/urząd – społeczność lokalna jako układ połączonych elementów jej organizację możemy opisywać w różnych wymiarach:

- instytucje i podmioty pracujące zgodnie z przyjętymi procedurami i obowiązującym prawem,
- mechanizmy dialogu,
- reguły i standardy obowiązujące wszystkich uczestników relacji.

Ujmując to jednym zdaniem: **instytucje i podmioty stosują mechanizmy dialogu zgodnie z obowiązującymi regułami.**

INSTYTUCJE – np.: urząd rozumiany jako poszczególne wydziały i jednostki, jednostka w urzędzie koordynująca mechanizmy dialogu, ciała konsultacyjne, w których zasiadają władze polityczne, mieszkańcy (np. wybrani losowo), urzędnicy, organizacje pozarządowe.

MECHANIZMY – np.: proces konsultacji społecznych, proces konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi, proces budżetu partycypacyjnego.

REGUŁY – np.: ustawodawstwo krajowe w tym Konstytucja RP, prawo miejscowe – regulamin konsultacji społecznych z mieszkańcami, regulamin konsultacji społecznych z mieszkańcami, zarządzenie prezydenta/burmistrza w sprawie procedury prowadzenia konsultacji społecznych, regulamin urzędu, plan konsultacji na rok/dwa/trzy lata, regulaminy ciał konsultacyjnych.

Konsultacje społeczne są podstawowym, a przez to centralnym mechanizmem dialogu władz i urzędników z obywatelami i obywatelkami tymi zrzeszonymi i niezrzeszonymi w organizacjach pozarządowych. Ich efekty i sposób prowadzenia przez urzędy samorządowe wpływają na wizerunek urzędu, władz politycznych i całej wspólnoty samorządowej. Konsultacje prowadzone incydentalnie, fasadowo, nieumiejętnie, zbyt płytko i bez namysłu nad sensem i celem, za często, zbyt rzadko... nie dają szansy na rzeczywisty dialog. Nieumiejętne uczestnictwo po stronie obywatelskiej nie sprzyja trwałemu budowaniu poczucia sensu w prowadzonym dialogu. Manowców jest jak widać wiele, a to tylko czubek góry lodowej. Praktyka konsultacji wymaga więc określenia ram, w których będą stosowane i zasad obowiązujących wszystkich aktorów. W naszej wspólnej pracy skupimy się więc na tworzeniu reguł postępowania podczas korzystania z mechanizmu konsultacji społecznych w kontekście istniejących w danym samorządzie instytucji. W razie potrzeby stworzymy rekomendacje dalszego rozwoju dialogu z obywatelami i obywatelkami we wspólnocie samorządowej wskazując na inne mechanizmy, nowe instytucje, dalszą pracę nad regułami.

SKĄD BRAĆ WIEDZĘ O TYM, JAK DOBRZE I SKUTECZNIE PROWADZIĆ I UCZESTNICZYĆ W KONSULTACJACH SPOŁECZNYCH?

Ważne, aby regulacje i zasady prowadzenia konsultacji społecznych były wypracowywane lokalnie, z udziałem szerokiego grona zainteresowanych i odzwierciedlały

miejscowe uwarunkowania. Pracując nad skutecznym sposobem prowadzenia konsultacji społecznych warto jednak korzystać z wypracowanej wiedzy i doświadczeń innych samorządów.

W trakcie wspólnych prac „kompasem” naprowadzającym nas na ścieżki, na których leżą dobre pomysły będą standardy wypracowane na potrzeby samorządów zawarte w *Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych* (www.kanonkonsultacji.pl).

W praktyce prowadzenia konsultacji społecznych podstawowymi wytycznymi powinny być regulamin konsultacji społecznych i opierająca się na regulaminie procedura prowadzenia konsultacji społecznych. W „Konsultacjach z zasadami” zajmujemy się również obudowaniem tych podstawowych wytycznych narzędziami ułatwiającymi ich stosowanie przez uczestników konsultacji.

Każde konsultacje społeczne są jednak inne i jest wiele możliwości ich prowadzenia, których nie da się zaprogramować odgórnie. Liczy się inwencja i inspirowanie przykładem innych. Poniżej wskazujemy kilka z licznych źródeł informacji o konsultacjach społecznych, do których zawsze można zajrzeć w razie wątpliwości albo potrzeby inspirowania się skutecznymi działaniami innych samorządów:

www.kanonkonsultacji.pl

– *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*

www.dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl

– *Baza dobrych praktyk partycypacji*

www.partycypacjaobywatelska.pl

– strona poświęcona partycypacji obywatelskiej

www.konsultacje.ngo.pl

– bieżące informacje z zakresu konsultacji społecznych

Notatki

Notatki

II. Konsultacje społeczne – podstawy

Zanim przyjmiesz jakąś definicję konsultacji społecznych, sprawdź, swoje wyobrażenie na ich temat. Konsultacje prowadzi się w Polsce od lat, jednak, ponieważ nie ma jednej, odgórnie przyjętej definicji zakres tego, co mieści się w pojęciu

konsultacji jest niezwykle pojemny. Zanim zaczniesz tworzyć zasady albo przyjmować jakiś punkt widzenia – zapisz sobie swój i skonfrontuj z treścią tego rozdziału – został on opracowany na podstawie *Kanonu Lokalnych Konsultacji Społecznych*.

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

Konsultacje są częścią procesu budowania wspólnoty lokalnej. Polega on na poznaniu perspektyw i potrzeb innych we wspólnym namyśle nad konkretnymi rozwiązaniami i działaniami, wreszcie przekonaniu, że celem tych działań jest wspólne dobro.

Konsultacje stanowią jedną z form udziału obywateli w sprawowaniu władzy, co jest umocowane w przepisach Konstytucji i odpowiednich ustaw.

Konsultacje nie zwalniają organów władzy samorządowej z odpowiedzialności za losy wspólnoty. Są instrumentem wspierającym proces decyzyjny. Ich wynik może, ale nie musi być wiążący dla władz samorządowych.

Władze samorządowe co do zasady reprezentują interes wspólnoty. Są wybrane w demokratycznych wyborach i mają z tego tytułu mandat do pełnienia tej funkcji. Konsultacje społeczne nie podważają tego mandatu.

PO CO ORGANIZUJE SIĘ KONSULTACJE SPOŁECZNE?

> Żeby wypełnić obowiązek

Gdy są one nakazane ustawowo lub chcemy realizować projekt unijny (najczęściej wymagający konsultowania dwuetapowego: podczas tworzenia ogólnej koncepcji i po powstaniu ostatecznego projektu).

> Żeby podjąć optymalną decyzję

Do tego potrzebne są zaś: właściwe zrozumienie interesów i rozpoznanie

potrzeb społeczności oraz udzielenie skutecznej odpowiedzi, zebranie opinii i przeanalizowanie danego problemu z różnych punktów widzenia, zminimalizowanie/wykluczenie błędów.

> Żeby edukować

Ważne jest, żeby doszło do wymiany informacji i wiedzy między przedstawicielami władz a obywatelami. Czasami mieszkańcy dysponują unikalną wiedzą ekspercką, która może pomóc w wypracowaniu lepszych rozwiązań. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą

zapobiec potencjalnemu konfliktowi. Jednak w sytuacji konfliktu, który już istnieje, skuteczniejsza może być mediacja.

> **Żeby uzyskać poparcie mieszkańców dla jakichś decyzji**

Chodzi o to, żeby przygotować mieszkańców na trudną decyzję lub oswoić ich z jej przewidywanymi skutkami (np. cięć budżetowych). Nawet w takim przypadku konieczne jest zostawienie mieszkańcom przestrzeni na zgłoszenie własnych rozwiązań.

> **Żeby zwiększyć aktywność mieszkańców**

A zatem: pobudzić (lub podtrzymać) zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne, nawiązać nowe relacje, zbudować (lub wzmocnić) zaufanie. Ważny jest tu przedmiot konsultacji – im bardziej istotny i w widoczny sposób dotyczący obywateli bezpośrednio, tym łatwiej jest osiągnąć wymienione wcześniej cele.

> **Żeby zbudować poczucie współodpowiedzialności**

Ważne, by uświadomić mieszkańcom, że razem tworzymy wspólnotę i że odpowiedzialność za jej los też jest wspólna. Aby obywatele mieli poczucie, że kluczowe decyzje podejmowane są w wyniku przeprowadzonego dialogu i że w związku z tym konsekwencje też będą wspólne.

PODSTAWY PRAWNE LOKALNYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnej do podejmowania decyzji w sprawach lokalnych, w imieniu i w interesie mieszkańców oraz na ich własną odpowiedzialność. Konstytucja

(art. 16 ust. 1) stanowi, że w danej jednostce terytorialnej wspólnotą samorządową jest ogół mieszkańców.

> **Stosowanie konsultacji uzasadniają:**

- art. 4 Konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i to On ją wykonuje, bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź bezpośrednio,
- art. 54, 61 i 74, wyznaczające standardy dostępu do informacji o działaniu organów władzy publicznej,
- przepisy ustaw samorządowych, definiujących samorząd jako wspólnotę mieszkańców i zachęcających, a czasem zobowiązujących organy samorządu do konsultowania z mieszkańcami swoich decyzji,
- ustawa o samorządzie, zobowiązująca władze do upowszechniania idei samorządności wśród mieszkańców.

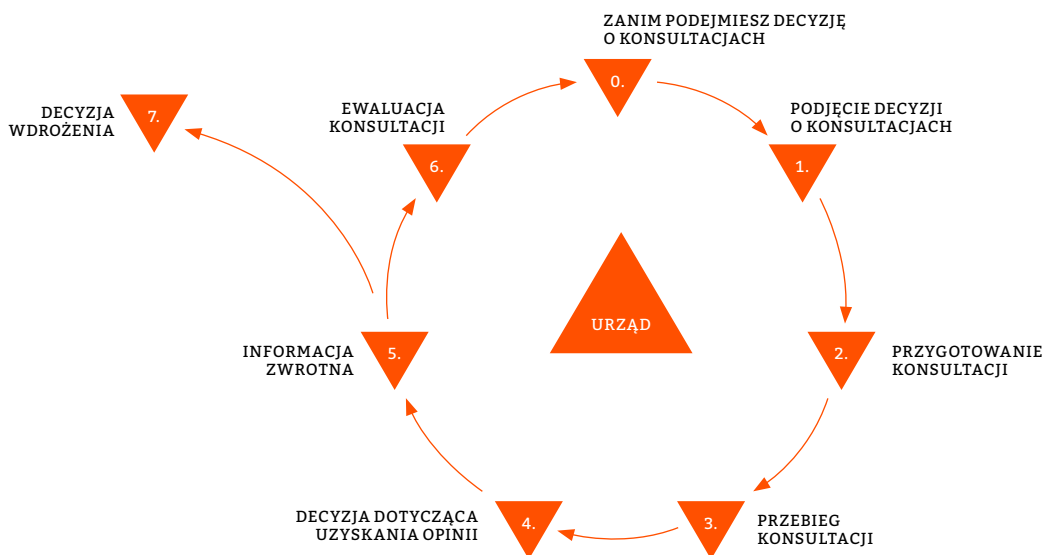
Notatki

III. Przymierzając się do tworzenia zasad: aktorzy i proces konsultacji społecznych

O czym właściwie mówimy mając na myśli proces konsultacji społecznych? Co stanowi jego składowe, gdzie się zaczyna, gdzie kończy? Kto i na jakim etapie uczestniczy i w czym dokładnie uczestniczy? Przed przystąpieniem do tworzenia reguł warto zobrazować sobie całość, z którą mamy do czynienia. Zarówno z punktu widzenia urzędnika prowadzącego konsultacje, jak i uczestnika konsultacji. W trakcie takiego ćwiczenia wynikają różne uwarunkowania konieczne do wzięcia pod uwagę przy tworzeniu zarówno zasad

podstawowych, które będą obowiązywały wszystkich w konsultacjach (regulamin), jak i w konkretnych rozwiązaniach proceduralnych, które będą obowiązywały urzędników prowadzących dialog z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi.

Schemat zaprezentowany w tym rozdziale jest próbą odtworzenia procesu konsultacji z perspektywy prowadzącego go urzędnika/urzędniczki/zespołu konsultacyjnego/jednostki prowadzącej. Niezależnie od tego, kim jesteś w procesie konsultacji, zastanów się nad wszystkimi



Osiem kroków konsultacji, źródło: *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*, praca zbiorowa, FISE, 2014.

aktorami wewnątrz i na zewnątrz urzędu, którzy mogą mieć cokolwiek wspólnego z konsultacjami. Mogą to być poszczególne jednostki wewnątrz urzędu, instytucje publiczne spoza urzędu, różne grupy interesariuszy, poszczególni obywatele z ich problemami i oczekiwaniami.

- Spróbuj wszystkich wynotowanych aktorów przypisać do poszczególnych miejsc na schemacie ośmiu kroków konsultacji.

- Czy mogą oni/one pełnić różne role w różnych miejscach?
- Czy nie brakuje kogoś pośród rozpisanych aktorów?
- Zastanów się, co determinuje udział poszczególnych aktorów w konsultacjach, na jakie ograniczenia i bariery mogą napotkać?
- Jak mapa, którą stworzyłeś/stworzyłaś odnosi się do definicji, celów i ram prawnych konsultacji społecznych, które omówiliśmy w rozdziale II?

Notatki

Notatki

Notatki

IV. Co trzeba wziąć pod uwagę tworząc ramy dialogu w samorządzie?²

Każde konsultacje to w praktyce zawsze spotkanie różnych aktorów, którzy przystępują do procesu z odmiennymi oczekiwaniami, celami i potrzebami. Zrozumienie ich postaw i świadomość możliwych przeszkód oraz konfliktów są niezbędne aby móc zrozumieć i zaplanować proces konsultacji. Wiele problemów i negatywnych doświadczeń z dialogiem w samorządzie związanych jest z rozminięciem się oczekiwań uczestników z realiami konsultacji, samo zachęcenie do udziału w konsultacjach często wymaga umiejętnego posługiwania się językiem korzyści dopasowanym do typu odbiorcy. Pomyśl o możliwych postawach uczestników konsultacji, spróbuj zidentyfikować potencjalne bariery i problemy.

OCZEKIWANIA UCZESTNIKÓW KONSULTACJI

Proces konsultacji społecznych doprowadza do spotkania osób o najróżniejszych interesach i potrzebach oraz odmiennych, często sprzecznych oczekiwaniami. Umiejętne odnoszenie się do tych różnic, a także świadomość tego czym są konsultację oraz jaka nam przypada w nich rola są kluczowe dla osiągnięcia porozumienia.

² Rozdział na podstawie: *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, red. O. Chrzanoski, FISE, 2014 oraz wyników badania barier uczestnictwa organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych przeprowadzonego przez FISE w ramach „Konsultacji z zasadami” (2014).

- Jeśli jesteś urzędnikiem lub prowadzącym konsultacje, musisz jasno i wyraźnie powiedzieć, proces partycypacyjny nie może polegać na forsowaniu partykularnych interesów jednej ze stron.
- Jeśli jesteś uczestnikiem konsultacji, musisz zdawać sobie sprawę z tego, że z uwagi na różnorodność interesów takie partykularne interesy mogą być w pełni zaspokojone jedynie w wyjątkowych sytuacjach.
- Proces partycypacyjny jest okazją do nawiązania dialogu. Perspektywa twoja i innych uczestników może ewoluować lub się zmieniać.
- Ważne jest, aby na początku procesu wszyscy uczestnicy zgodzili się, że chcą wysłuchać różnych opinii i dyskutować w sposób, który pozwoli na ich zbliżenie.
- Sposób podejmowania decyzji również ma znaczenie. Jeśli dokonuje się tego na drodze negocjacji i wypracowania konsensusu, jest bardziej prawdopodobne, że wyniki będą, przynajmniej do pewnego stopnia, uwzględniać twój punkt widzenia.
- Nigdy nie należy zapraszać do konsultowania już podjętych decyzji.

CZEGO OCZEKUJĄ W SZCZEGÓLNOŚCI ORGANIZACJE POZARZĄDOWE?

- Przekonania, że ich głos jest uwzględniany. Widocznych rezultatów bądź informacji zwrotnej.

- Lepszej informacji o konsultacjach społecznych oraz ich przedmiocie.
- Umiejętnego prowadzenia dyskusji zarówno na poziomie kultury debaty jak i stosowanych technik.
- Większej przewidywalności procesu konsultacji.

KORZYŚCI PŁYNĄCE Z KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Różni uczestnicy czerpać mogą odmienne korzyści z konsultacji społecznych. Uświadomienie sobie tych możliwości pozwala łatwiej zachęcić potencjalnych interesariuszy do uczestnictwa w konsultacji.

KORZYŚCI DLA WSZYSTKICH

- Wymiana pomiędzy stronami prezentującymi różne punkty widzenia pozwala pogodzić sprzeczne interesy.
- W dyskusji pojawiają się nowatorskie pomysły i nowe rozwiązania problemów.
- Budowanie chęci i gotowości do uczestnictwa w dialogu i poszukiwania konsensusu poprawia relacje pomiędzy zaangażowanymi stronami.
- Pojawia się szansa nawiązania osobistych relacji, które ułatwiają przyszłą komunikację.
- Wszyscy mogą uzupełnić luki w wiedzy, poznając argumenty i punkty widzenia innych uczestników.
- Zsumowana wiedza pochodząca z wielu różnych źródeł stanowi lepszą podstawę do podejmowania decyzji.
- Uczestnicy wyrabiają umiejętności negocjacyjne, które przydadzą im się w przyszłości.
- Każdy uczestnik może być wysłuchany i uzyskać zrozumienie innych stron bez względu na to, czy jest osobą odpowiedzialną za podejmowanie decyzji, zwykłym obywatelem, czy kimś innym.

KORZYŚCI DLA URZĘDNIKÓW:

- Kolejne procesy administracyjne można przeprowadzić sprawniej i szybciej dzięki mniejszej liczbie osób zgłaszających sprzeciw oraz skarg
- Poznanie wątpliwości i zastrzeżeń związanych z projektem lub planem już na jego wczesnym etapie.
- Możliwość zmniejszania napięcia wywołanego oczekiwaniami i ograniczyć działania zakulisowe
- Promocja kultury współpracy i dialogu ze zwykłymi obywatelami, lobbystami i grupami interesów, a więc wzmocnienie demokracji na szczeblu lokalnym.
- Jaśniejszy obraz interesów i potrzeb różnych grup społecznych.
- Niektóre z zadań władz publicznych mogą nawet przejąć aktywni, samoorganizujący się obywatele.
- Większe zaufanie obywateli do pracy administracji publicznej

KORZYŚCI DLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH:

- Możliwość zaprezentowania swoich wartości, pomysłów i interesów oraz zadbania o ich realizację.
- Lepszy dostęp do istotnych informacji.
- Lepszy wgląd w proces podejmowania Decyzji.
- Wiedza o tym jak pracują politycy i urzędnicy.
- Szansa na zyskanie nowych pól aktywności i nowych możliwości działania.
- Okazja do zaprezentowania się w roli eksperta w danej dziedzinie.

BARIERY I PROBLEMY

Umiejętne przeprowadzenie konsultacji społecznych wymaga świadomości istniejących barier i problemów jakie mogą wystąpić po drodze.

Wiele z problemów wynika z kultury dyskusji i charakteru relacji pomiędzy uczestnikami, inne mają charakter organizacyjny, wszystkie mogą stać na drodze skutecznym konsultacjom więc lepiej je dostrzec zawczasu.

- Brak klarownych i przewidywalnych procedur konsultacji.
- Konfliktowość uczestników i nieumiejętność konstruktywnej dyskusji.
- Zła organizacja konsultacji. Zbyt wczesne godziny spotkań.
- Brak czasu i zasobów niezbędnych do uczestnictwa w konsultacjach.

KONSULTACJE MOGĄ ZAKOŃCZYĆ SIĘ NIEPOWODZENIEM JEŻELI:

- Zainteresowani nie wezmą w nich udziału.
- Nie będzie odpowiedniej woli politycznej.
- Nie ma możliwości realnego wpływu na decyzję.
- Nie są brane pod uwagę ograniczenia prawne.
- Jeżeli różnice możliwości pomiędzy uczestnikami nie są niwelowane.
- Pojawia się trwały impas.

PROBLEMY MOGĄ SIĘ POJAWIĆ JEŻELI:

- Proces nie był dość dobrze przygotowany.
- Przedmiot konsultacji jest niezrozumiały.
- Zbyt wielu ważnych interesariuszy nie włączyło się w proces.
- Nie jest jasne czy i jak wyniki konsultacji zostaną wzięte pod uwagę.
- Brakuje informacji bądź też są one niezrozumiałe.
- Konflikty uniemożliwiają współpracę.
- Rozbudzono zbyt duże oczekiwania.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE WSKAZUJĄ NA NASTĘPUJĄCE BARIERY W KONSULTACJACH:

- Przekonanie o braku realnego wpływu na zapadające decyzje.
- Brak dostępnych informacji o konsultacjach i ich przedmiocie.

Notatki

V. Z perspektywy gospodarza – konsultujący urząd samorządowy

Wejdźmy w buty urzędnika, który został postawiony przed zadaniem przeprowadzenia konsultacji społecznych. Pieczołowite zaplanowanie wszystkich kolejnych kroków jest w tym wypadku podstawą działania. Niezależnie od tego, jakie konsultacje mają być przeprowadzone, urzędnik powinien mieć do dyspozycji przepis ogólny – obowiązującą procedurę wskazującą punkty węzłowe. Przykład takiej procedury z angielskiego Lambeth opublikowaliśmy w Zeszytach partycypacji publicznej 1-2/2014 (strona 16). Poniżej prezentujemy jej

szczegółowy opis – przewodnik, którym kierują się urzędnicy realizując swoje zadania.

Przegląd przykładowej ramowej procedury i jej opisu potraktuj jako pomoc w mapowaniu swojego doświadczenia i ułożenie dobrego procesu we własnym samorządzie.

Dokument „Dziesięć kroków...” jest tłumaczeniem procedury Urzędu Gminy Lambeth; stanowi część opisu dobrej praktyki partycypacji:

www.dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl/x/739351 (FISE, 2012).

Dziesięć kroków do zapewnienia wysokiej jakości badań i konsultacji

Prowadzenie badań i konsultacji w Urzędzie Gminy Lambeth – przewodnik

Kiedy korzystać z procedury badawczo-konsultacyjnej?

Procedura ta powinna być stosowana w przypadku wszelkich działań konsultacyjnych i badawczych prowadzonych w ramach badania opinii społeczności lokalnej oraz innych zewnętrznych interesantów w kwestiach dotyczących ich potrzeb, poglądów oraz doświadczeń. Termin „konsultacja” używany w dalszej części niniejszego dokumentu oznacza wszelkie konsultacje bądź badania, do których ta procedura ma zastosowanie.

Procedury tej nie stosuje się w przypadku wewnętrznych badań wydziałowych,

na przykład ankiet bądź grup focusowych. Jednakże również w takich przypadkach wytyczne dotyczące dobrych praktyk przedstawione w tabeli poniżej oraz szczegółowo opisane w Narzędziach Lambeth First do Angażowania Społeczności powinny być przestrzegane.

Po co nam procedura badawczo-konsultacyjna?

Urząd Gminy Lambeth stawia sobie za cel usprawnianie prowadzenia badań i konsultacji we wszystkich departamentach urzędu. Strategia Lambeth Together określa standardy, których celem jest osiągnięcie najwyższego poziomu przeprowadzanych konsultacji.

Standardy prowadzenia badań i konsultacji

- ▶ Prezentujemy mieszkańcom w odpowiednich miejscach podstawowe informacje na temat usług oraz wskazujemy, gdzie można uzyskać dostęp do szczegółowych informacji. W niektórych przypadkach będzie to istotne, aby zapewnić udział mieszkańców w badaniach bądź konsultacjach.
- ▶ Jasno określamy cel oraz harmonogram badań lub konsultacji.
- ▶ Wyjaśniamy, dlaczego prowadzimy projekt badawczy lub konsultacyjny i jak zamierzamy wykorzystać wyniki.
- ▶ Aktywnie i dokładnie wysłuchujemy opinii społeczności przed podjęciem decyzji.
- ▶ Wykazujemy, że angażujemy do badań bądź konsultacji grupy, do których trudno dotrzeć i uwzględniamy ich potrzeby.
- ▶ Wykorzystujemy właściwe techniki, aby mieć pewność, że projekt jest wartościowy.
- ▶ Informujemy społeczność o wynikach badań bądź konsultacji oraz o ich wpływie na nasze decyzje.
- ▶ Dzielimy się informacjami z innymi właściwymi departamentami i partnerami, aby zapewnić maksymalny wpływ opinii społeczności lokalnych na usługi.
- ▶ Dokonujemy ewaluacji naszych działań badawczych lub konsultacyjnych, aby sprawdzić, czy podczas ich prowadzenia utrzymywane są standardy.

W wyniku przyjęcia strategii Lambeth Together wdrożono procedurę, której przestrzegać mają pracownicy urzędu podczas planowania konsultacji bądź prac badawczych w Lambeth, co pozwoli nam na zapewnienie wysokich standardów podejmowanych działań. Przestrzeganie tej procedury zapewni spójność podczas prowadzenia konsultacji społecznych, a także zagwarantuje egzekwowanie mechanizmów pozwalających na wyciąganie wniosków z tych działań. W każdym departamencie wyznaczony zostanie lider, który odpowiedzialny będzie za wysoką jakość badań oraz konsultacji. Zapewni on w obrębie swojego wydziału, że standardy będą stosowane.

Zespół ds. jakości, wydajności i badań (QPR)

Zespół ten, wchodzący w skład działu ds. polityki, równości oraz wydajności, odpowiada za koordynację badań oraz

działań o charakterze konsultacyjnym w całym urzędzie oraz za upowszechnianie i promowanie najlepszych praktyk. Zespołem kieruje Rebecca Eligon – ponosi ona całościową odpowiedzialność za zapewnienie, że procedura jest przestrzegana we wszelkich działaniach badawczych i konsultacyjnych podejmowanych przez urząd.

Wydziałowi specjaliści ds. badań i konsultacji

Każdy wydział urzędu ma wyznaczonego specjalistę, który odpowiada za spójność i koordynację badań i konsultacji oraz za poprawne zastosowanie procedur w swoim wydziale. Ze specjalistą tym kontaktuje się każdy pracownik, który chce zainicjować badania lub konsultacje.

Planowanie perspektywiczne

Pracownicy planujący rozpoczęcie badań bądź czynności konsultacyjnych

powinni skontaktować się w tym celu z wydziałowym specjalistą ds. badań i konsultacji. Podczas opracowywania planów perspektywicznych lub wydziałowych należy zadbać, aby specjalista ten został z wyprzedzeniem zawiadomiony o planowanych badaniach bądź konsultacjach. Specjaliści wydziałowi oraz zespół ds. QPR wykorzystają plany perspektywiczne oraz wydziałowe do określenia, kiedy

badania bądź konsultacje będą konieczne, oraz będą monitorować, czy pracownicy wydziału powinni kontaktować się z nimi w kwestiach nadchodzących projektów.

Procedura ta jest obowiązkowa, a kierownicy wydziałów mogą włączyć się w przypadku, gdy dowiedzą się, że do projektów badawczych i konsultacyjnych nie zastosowano procedur koniecznych do zapewnienia jakości.

Procedura badawcza i konsultacyjna – szczegółowy przewodnik

Krok 1. Planowanie projektu badania lub przeprowadzenia konsultacji

Czy konieczne jest wypełnienie formularza oszacowania planowanego badania bądź konsultacji?

Formularz oszacowania planowanych badań i konsultacji został opracowany, aby wspomóc planowanie działań badawczych i konsultacyjnych.

Kiedy zdecydujesz, że należy podjąć działania konsultacyjne, które będą angażować badanie opinii społeczności lokalnej, skontaktuj się z wydziałowym specjalistą ds. badań i konsultacji, który pomoże ci zaplanować pracę, rozpoczynając od wskazania, czy konieczne jest opracowanie oszacowania projektu konsultacyjnego, oraz, jeśli tak, pomoże w jego opracowaniu.

Wstęp formularza oszacowania konsultacji to seria pytań umożliwiających stwierdzenie, czy konieczne jest wypełnienie całego dokumentu. Formularz należy wypełnić w całości, chyba że:

- 1) konsultacje i/lub badania dotyczą **usług służby zdrowia lub pomocy społecznej**, zaś uczestnikami są odbiorcy tych usług – w tym przypadku działania konsultacyjne podlegają Ramowemu

- Zarządzaniu Badaniem (RGF) i należy w stosunku do nich zastosować oddzielną procedurę, aby zapewnić odpowiednią ochronę „wrażliwych” uczestników; w razie uznania, że prowadzone konsultacje należą do tego typu, należy skontaktować się ze specjalistą ds. konsultacji w sprawach osób dorosłych i usług społecznych;
- 2) konsultacje i/lub badania mają **nieznaczny efekt** określony w ocenie wpływu we wstępie formularza – nadal podlegają one standardom konsultacyjnym i należy w nich stosować wytyczne dotyczące najlepszych praktyk, jednak nie ma obowiązku stosowania formalnego procesu kontrolnego.
 - 3) konsultacje i/lub badania są **powtarzane**, a procedury i materiały konieczne do przeprowadzenia takich badań zostały wcześniej poddane procedurze konsultacji rady.

Jeżeli zachodzi jeden z powyższych przypadków, nie ma obowiązku wypełniania całego formularza, należy jednak wypełnić wstęp formularza oszacowania planowanych konsultacji i przesłać do akt QPR. Dzięki temu QPR będzie w stanie sprawować kontrolę nad jakością oraz rejestrować zakres i wielkość prowadzonych aktualnie badań i konsultacji.

Dlaczego te wszystkie informacje są potrzebne?

Oszacowanie działań konsultacyjnych w formularzu pomoże podejmującym się badania lub konsultacji skoncentrować się na celach, metodologii, sprawozdawczości oraz kosztach. Pozwala również weryfikować, czy przestrzegane są wytyczne dotyczące najlepszych praktyk. Co najważniejsze, określony zostanie przewidywany wpływ badań bądź prowadzonych konsultacji.

Badania oraz konsultacje powinny być inicjowane wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach – nie należy ich prowadzić „dla idei”. Oszacowanie umożliwi także wydziałowemu specjalście ds. badań i konsultacji oraz QPR stwierdzenie, czy zaplanowane działania zgodne są ze standardami obowiązującymi w urzędzie.

Oszacowanie ma za zadanie nadać formę pracy koncepcyjnej, która powinna mieć miejsce przed wszelkimi badaniami bądź konsultacjami – tak więc każda sekcja powinna zostać wypełniona. Dla ułatwienia w miarę możliwości zastosowano pytania wielokrotnego wyboru oraz pola wyboru.

Kto powinien wypełnić formularz oszacowania?

Oszacowanie może zostać wypełnione przez menedżera odpowiedzialnego w urzędzie za dane usługi (może uczynić to w jego imieniu inna osoba) lub wydziałowego specjalistę ds. badań i konsultacji, jednak pracownicy ci (dyrektor i specjalista) muszą się wzajemnie konsultować.

Na etapie planowania konsultacji lub badania powinien zostać także zaangażowany do wspólnej pracy wydziałowy kierownik ds. komunikacji i marketingu, tak aby wybrać najlepsze kanały komunikacji zapewniające

wsparcie projektu oraz uzgodnić proces zatwierdzania materiałów komunikacyjnych. Kierownicy ds. komunikacji i marketingu dokonują przeglądu wszystkich projektów oraz uzgadniają proces zatwierdzania materiałów komunikacyjnych w terminie pięciu dni roboczych.

Krok 2. Akceptacja na poziomie wydziału

Kto zatwierdza formularz oszacowania na poziomie wydziału?

Plan zawarty w formularzu oszacowania zatwierdzany jest przez zlecającego takie badanie dyrektora oraz wydziałowego specjalistę ds. badań i konsultacji.

Podpisując formularz oszacowania, **dyrektor zlecający** potwierdza, że zapewni zasoby niezbędne do realizacji oraz zrealizuje projekt zgodnie z opisem zawartym w oszacowaniu, zaś **wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji** potwierdza, że projekt spełnia przyjęte standardy.

W zależności od natury projektu bądź konsultowanych zmian w jakości lub zakresie usług, różne wydziały mogą mieć własne procedury zatwierdzania działania, np. może to wymagać aprobaty członka wyższej kadry zarządzającej, zespołu kierowniczego bądź komitetu. W takim przypadku odpowiednia procedura musi zostać zrealizowana przed podpisaniem formularza oszacowania.

Wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji odpowiada za przekazanie podpisanego formularza oszacowania do QPR celem uzyskania ostatecznej zgody.

Krok 3. QPR zatwierdza konsultacje do realizacji

Zespół ds. jakości, wydajności i badań (QPR) sprawdza formularz oszacowania, aby stwierdzić, czy zaplanowane konsultacje spełniają standardy i nie

powielają działań realizowanych w innym wydziale Urzędu Gminy Lambeth.

W przypadku pozytywnej oceny wydanej przez QPR projekt zostaje dopuszczony do realizacji. W razie zastrzeżeń zespół QPR może podjąć decyzję o konieczności ponownego rozpatrzenia wątpliwych elementów przez autorów projektu. Zespół może także udzielić warunkowej zgody wiążącej się z późniejszym zaangażowaniem QPR w taki projekt.

QPR zwraca szczególną uwagę na proponowane projekty w następujących przypadkach:

- 1) na prośbę wydziałów, które zgłaszają potrzebę poddania swoich pomysłów zewnętrznej ocenie;
- 2) wysokich kosztów bądź znaczącego wpływu konsultacji wskazanych w części wstępnej oszacowania;

jeżeli proponowane metody konsultacji są innowacyjne lub też konsultacje mają być prowadzone przez osoby niebędące specjalistami (QPR oceni, czy ma to zastosowanie do konkretnych konsultacji).

W przypadku, gdy w stosunku do konsultacji bądź badania miałyby zaistnieć powyższe okoliczności, wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji powinien zawczasu (przed złożeniem oszacowania do QPR) przeprowadzić rozmowy dotyczące planów. Pozwoli to zatwierdzić plany bez konieczności nanoszenia poprawek.

QPR ocenia oraz podejmuje decyzje dotyczące wszelkich konsultacji w terminie 5 dni roboczych od złożenia formularza oszacowania.

Krok 4. Wprowadzenie internetowego kalendarza konsultacji

Wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji ma za zadanie zapewnić, aby projekt dopuszczony do realizacji przez

QPR został umieszczony w internetowym kalendarzu konsultacji. Zapisu w kalendarzu może dokonać pracownik departamentu, którego dotyczy badanie bądź konsultacja. Zapewni to przekazanie wszystkim pracownikom oraz przedstawicielom opinii publicznej informacji na temat liczby oraz typów realizowanych projektów. Dzięki temu Urząd Gminy Lambeth będzie postrzegany jako instytucja, która wsłuchuje się w głos opinii publicznej, zaś kalendarz zyska opinię użytecznego narzędzia przy planowaniu przyszłych projektów, pozwalając inspektorom na identyfikację obszarów wcześniej już objętych podobnymi działaniami.

Krok 5. Kontrola materiałów dotyczących badań/konsultacji

Wśród materiałów wykorzystywanych w projekcie do komunikacji z większością uczestników znajdują się ulotki, listy oraz kwestionariusze ankiet. Jakość tych materiałów ma znaczący wpływ na efektywność projektu i przeważnie stanowią one element poddawany najdokładniejszej analizie zewnętrznej.

Zanim jakiegokolwiek materiały trafią do opinii publicznej bądź innych zewnętrznych partnerów należy je sprawdzić:

- 1) wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji musi sprawdzić, czy materiały dostarczają wymaganych informacji – czy są sformułowane w jasny i zrozumiały sposób, czy zawarte są w nich wszystkie pytania i czy ankieta prowadzona jest zgodnie z wytycznymi dotyczącymi najlepszych praktyk w projektowaniu kwestionariuszy;
- 2) wydziałowy dyrektor ds. komunikacji i marketingu powinien sprawdzić, czy materiały te są spójne z obowiązującymi standardami, takimi jak wytyczne dotyczące stylu

tekstu i projektu graficznego, oraz musi upewnić się, że nie jest w nich używany zawodowy żargon.

Po zakończeniu kroku 5. można uruchomić projekt

Krok 6. Monitorowanie ryzyka

Kluczowym elementem etapu planowania jest ocena głównych zagrożeń powodzenia projektu. Na tym etapie należy zidentyfikować sposób, w jaki zagrożenia takie będą monitorowane oraz wskazać działania, które będą podjęte w celu zapewnienia, że informacje zostaną zebrane i udostępnione zgodnie z zapotrzebowaniem.

Wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji odpowiada za:

- 1) monitorowanie takich informacji podczas konsultacji bądź okresu prowadzenia prac terenowych;
- 2) podjęcie określonych działań zaradczych w przypadku pojawienia się zidentyfikowanego na etapie planowania zagrożenia powodzenia projektu.

W przypadku, gdy wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji nie przeprowadza osobiście monitoringu, należy jasno określić, jak proces ten powinien być przeprowadzony, oraz upewnić się, że taki monitoring jest prowadzony.

Wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji powinien zaplanować przypomnienie o konieczności przeprowadzenia analizy postępów konsultacji względem oszacowań w stosownej fazie konsultacji lub prac terenowych, tj. po upływie wystarczającego czasu od rozpoczęcia projektu, by uzyskać przejrzysty wgląd w postępy projektu, jednak odpowiednio wcześniej przez datą końcową, aby możliwe było podjęcie skutecznych działań naprawczych.

Krok 7. Kontrola wyników i sprawozdań

Jeżeli w projekcie na koniec działań zakłada się wydanie raportów czy prezentacji bądź przekazanie informacji zwrotnych do osób uczestniczących w tym projekcie, należy zaplanować czas na dokonanie koniecznego przeglądu takich publikacji przed ich udostępnieniem.

Projekty należy skontrolować w maksymalnie czterech aspektach:

- 1) wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji powinien sprawdzić, czy opis metodyki oraz podane wyniki są poprawne i czy prawidłowo zinterpretowano wyniki;
- 2) wyniki badań należy udostępnić ankietowanym – dyrektor ds. komunikacji i marketingu powinien dokonać korekty podsumowań oraz szczegółowych sprawozdań, jakie zostaną podane do wiadomości publicznej, zapewnić, że są one spójne ze standardami dotyczącymi komunikacji przyjętymi przez urząd gminy oraz upewnić się, że będą one upowszechnione z zastosowaniem właściwych mechanizmów;
- 3) dyrektor wydziału zlecający projekt może również zaangażować się w kontrolę raportów, sprawdzając, czy odpowiadają one jego wymaganiom;
- 4) zespół ds. QPR może zaangażować się w celu zapewnienia, że standardy dotyczące sposobu przedstawienia respondentom informacji zwrotnych o wynikach i ustaleniach konsultacji zostały utrzymane.

Krok 8. Zakończenie ewaluacji

Po zakończeniu projektu należy uzupełnić część dotyczącą ewaluacji projektu w internetowym kalendarzu konsultacji. Odpowiada za to wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji, jednak ocenę może

przeprowadzić wykonawca badania lub konsultacji.

W przypadku, gdy ewaluacja nie zostanie przeprowadzona w ciągu 2 miesięcy od daty zakończenia konsultacji bądź okresu prac terenowych, zespół ds. QPR prześle do wydziałowego specjalisty ds. badań i konsultacji stosowne przypomnienie.

Zdarzyć się może, że pomiędzy publikacją wyników projektu a decyzją czy uzgodnieniem i wdrożeniem zmiany polityki upłynie znaczny czas, wynoszący nawet kilka miesięcy. W takim przypadku należy pamiętać, aby powrócić do kalendarza konsultacji i dokonać aktualizacji oceny. Wydziałowy specjalista ds. badań i konsultacji powinien zaplanować stosowne przypomnienie.

Krok 9. Kontrola ewaluacji

Zespół ds. jakości, wydajności i badań sprawdza internetowy kalendarz konsultacji, upewniając się, że ewaluacji podlegają wszystkie prowadzone konsultacje.

Zespół ds. QPR dokonuje także oceny jakości i efektywności przeprowadzanych w całym urzędzie badań i konsultacji, wybierając do analizy kilka z zakończonych projektów. Wyniki i wpływ takich projektów zostaną porównane z planami zawartymi w formularzu oszacowania. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że do oceny wybrane zostaną projekty, które wzbudziły zainteresowanie QPR w 3 fazie procesu, bądź projekty, w których zgłaszano problemy dotyczące sposobu przeprowadzania czy sprawozdawczości badań lub konsultacji.

Krok 10. Rezultaty i nabyte doświadczenia

Zespół ds. QPR wykorzystuje proces oceny do identyfikacji najlepszych praktyk w pracach badawczych i konsultacjach oraz elementy, które funkcjonują

doskonale bądź nie sprawdzają się w urzędzie. Zespół ten również wskazuje i upowszechnia informacje o tym, jak wyniki badań bądź konsultacji wpływają na podejmowane w urzędzie decyzje. Jest to szczególnie istotny etap, ponieważ zapewnia odbiorcom oraz prowadzącym badania namacalne dowody na to, że uwzględniamy ich opinie.

Zespół ds. QPR zapewnia, że nabyte doświadczenia dotyczące najlepszych praktyk będą upowszechniane z wykorzystaniem Urzędowej Grupy Konsultacyjnej, serwera Sharepoint, Internetu oraz strony internetowej, dzięki czemu będzie można wykorzystać je w procesie planowania przyszłych konsultacji w Lambeth.

Etap ten pozwala również usprawnić sam proces bądź oszacowania w przypadku, gdy proces ewaluacji ujawni luki.

Notatki

VI. Z perspektywy strony społecznej – miejsce organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych³

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

Sprawa jest jednak o tyle bardziej złożona, że aby dobrze odnaleźć się w gąszczu procesów konsultacji społecznych i, z jednej strony, osiągnąć założone cele, a z drugiej nie zaszkodzić lub utrudnić uczestnictwa innym, warto zastanowić się nad swoim miejscem w konsultacjach. Pytanie o to, jaką rolę chcemy w nich pełnić, jest ważne dlatego, że prowokuje konieczność rozważenia celu udziału w konsultacjach. Ten koniecznie trzeba zwerbalizować, aby udział w konsultacjach był dobrze zainwestowanym czasem, którego zawsze przecież brakuje. Pozwala to również na przygotowanie się do konsultacji, sprawdzenie czy mamy odpowiednie zasoby: informacje, dane, czas, odpowiednie poparcie/umocowanie.

³ Tekst jest podsumowaniem i rozwinięciem prezentacji Oktawiusza Chrzanowskiego z seminarium „O zaangażowaniu organizacji pozarządowych w konsultacje społeczne na poziomie lokalnym i regionalnym” zorganizowanego przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w ramach „Konsultacji z zasadami” 11.12.14.

Jeżeli, w którymś z tych obszarów czegoś nam brakuje, być może wdrożyć przemyśleć swoją rolę, zamienić ją na inną, przyjrzeć się możliwym koalicjom, potencjalnym sojusznikom w sprawie, tym, którzy mogliby wypełnić którąś z ról za nas, albo wspólnie z nami.

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

- realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe,
- wspólnego tworzenia warunków do aktywności społecznej
- oraz udziału organizacji pozarządowych w tworzeniu lokalnych polityk publicznych⁴.

W rzeczywistości relacje NGO-władza/urząd w Polsce lokalnej kreowane są głównie poprzez realizację zadań zleconych bądź powierzonych organizacjom pozarządowym przez samorząd, bądź inne formy współpracy finansowej. Organizacje najczęściej

⁴ *Poradnik modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych*, red. Ł. Waszak, P. Masłowski, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2012.

nie włączają się w tworzenie polityk publicznych, bardzo często nie wiedząc o tym, że jest to jedna z dróg negocjacji stanu rzeczy w społeczności lokalnej. Jeżeli coś konsultują, to programy współpracy, w których najczęściej zapisywane są instrumenty współpracy finansowej. Konsultacje traktowane są nie tylko przez urzędy samorządowe często jako niezbyt istotna konieczność, której poświęca się niewiele uwagi. Również, a może przede wszystkim Ci, którzy powinni być nimi zainteresowani na równi z realizacją powierzonych zadań publicznych, czyli organizacje pozarządowe i mieszkańcy nie traktują ich jako jednego z najważniejszych narzędzi wpływu na to, jak funkcjonuje społeczność lokalna.

Tymczasem proces konsultacji to nie tylko sytuacja składania uwag pisemnych do przedstawionego dokumentu celem uzyskania możliwości stanięcia w konkursie na powierzenie zadania

publicznego. Nie ogranicza się również jedynie do spotkania, na którym wymieniamy między sobą i (częściej) z przedstawicielami władzy/urzędu uwagi do przedstawionych rozwiązań; lub rzadziej, na którym jesteśmy proszeni o swoje pomysły na rozwiązanie problemu czy zagadnienia.

Konsultacje są mechanizmem dialogu o rozwoju priorytetach, konkretnych rozwiązaniach dla społeczności lokalnej w tym czy innym obszarze tematycznym. To przestrzeń, w której organizacje pozarządowe mogą tworzyć ramy swojego działania na rzecz i wespół ze społecznością, w której funkcjonują. Z drugiej natomiast strony, konsultacje to proces formalny, który ma swoje ramy (<http://www.kanonkonsultacji.pl/x/985573>). Udział w nich wiąże się więc z koniecznością określenia swojego w nich miejsca rozumianego jako funkcja i rola.

FUNKCJE W KONSULTACJACH

Funkcje, jakie mogą pełnić w konsultacjach organizacje pozarządowe to między innymi:

- **inicjator** – podmiot lub grupa podmiotów, która nagłośni sprawę, podejmie temat, podniesie problem, który powinien stać się przedmiotem konsultacji.
- **współorganizator** – celowo nie określam tej funkcji jako gospodarza. Gospodarz konsultacji, który ma mieć wpływ na życie społeczności powinien być zawsze jeden: lokalne władze pochodzące z demokratycznego wyboru. Organizacje pozarządowe mogą, a często powinny, wspomagać samorządowców w przeprowadzaniu konsultacji, jednak z uwagi na przejrzystość sytuacji dla każdego zainteresowanego mieszkańca, to urząd powinien podejmować ciężar odpowiedzialności za proces konsultacji i przedstawiać się jako właściciel tego procesu.
- **uczestnik** – czyli zaproszony do konsultacji, wyrażający w nich swoje zdanie,
- **ekspert** w obszarze tematycznym lub ekspert doradzający w obszarze konsultacji. To ktoś więcej niż uczestnik konsultacji. Z definicji dysponuje szerszą perspektywą od przeciętnego uczestnika. Nie oznacza to jednak, że lepiej od niego zna jego potrzeby i najlepsze rozwiązania. Powinien być raczej dostarczycielem informacji rozważanej przez uczestników konsultacji.

- **obserwator** zainteresowany/a wynikami konsultacji – może również po prostu dopingować odbywającym się konsultacjom, aby w swojej pracy wykorzystać ich wyniki, pogłębiać wiedzę o potrzebach lokalnej społeczności i jej pomysłach na rozwiązywanie problemów czy odpowiadanie na wyzwania.

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

ROLE W KONSULTACJACH

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

GATEKEEPER (POŚREDNIK)

- > Rzecznik,
- > Działania strażnicze (watchdog),
- > Reprezentacja interesu (czyjego?).

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

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

O co w praktyce chodzi z poszczególnymi rolami?

Pośrednik

- **rzecznictwo** to wyrażanie interesów – „wyrażanie i docieranie z opinią do różnych grup”⁵,
- **reprezentacja** to występowanie w czyimś (najczęściej grupy) imieniu – opiera się o posiadanie mandatu/legitymizacji, od tych, których się reprezentuje,
- **działania strażnicze** to najkrócej ujmując przyglądanie się w imieniu społeczności działaniom władz/urzędu, monitoring przestrzegania przez nie prawa, procedur, ustaleń; najczęściej wiąże się z dociekaniem, sprawdzaniem, wyjaśnianiem, ubieganiem się o informacje, informowaniem opinii publicznej o zachodzących nieprawidłowościach.

GATEWAY (ZWORNIK)

- > Aktywizacja mieszkańców,
- > Tworzenie warunków prowadzenia konsultacji.

Zwornik

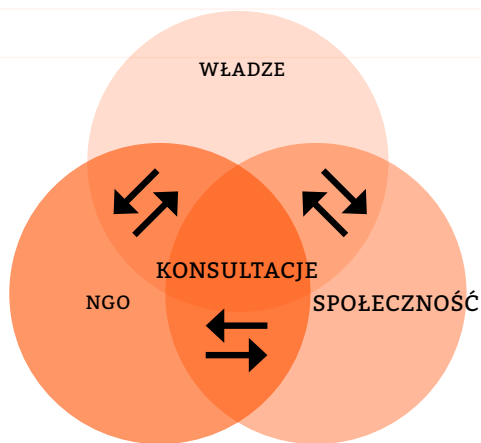
- Aktywizacja mieszkańców lub grup interesariuszy do bezpośredniego udziału w konsultacjach oraz tworzenie warunków do trwałego zaangażowania społeczności w tworzenie warunków jej funkcjonowania – to wyzwanie równie ważne jak włączanie się samemu w tworzenie polityk publicznych czy poszczególnych rozwiązań dotyczących społeczności. Ogólnie role te polegają na:
- informowaniu mieszkańców o odbywających się konsultacjach w sposób zachęcający do udziału,
 - zapraszaniu na konsultacje swoimi kanałami,
 - nakłanianiu władz do szerokiego zapraszania mieszkańców i traktowania konsultacji jako ważnego mechanizmu dialogu ze społecznością,
 - rozpowszechnianiu informacji o tym, jak konsultacje powinny wyglądać, jakie są ich zalety i ograniczenia.

⁵ J. Herbst, J. Rozenbaum, J.J. Wygnański, *Mów do rzeczy. Jak korzystać z danych w działaniach rzeczniczych?*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa, 2013.

Szersze zainteresowanie mieszkańców danym tematem może (nie musi) przekładać się na zwiększenie uwagi decydentów poruszonymi problemami, sprzyja przejrzystości konsultacji, pozwala przykuć uwagę mieszkańców i interesariuszy do proponowanych przez organizacje rozwiązań i pomysłów, zauważanych problemów, daje okazję do zbierania opinii mieszkańców, które mogą okazać się przydatne w działaniu organizacji. Przede wszystkim jednak jest to okazja do włączenia w dialog tych, którzy mogą mieć najwięcej do powiedzenia (o ile dyskusja jest dobrze zorganizowana) na temat swoich potrzeb i problemów. Znakomitym przykładem takiego właśnie działania – włączenia interesariuszy z pomocą organizacji w konsultacje jest gdyńska historia konsultacji miejskich usług opiekuńczych: <http://dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl/x/828508>. Przykład ten pokazuje, że warto przemyśleć, czy faktycznie interes wyraża się wchodząc w dialog. Organizacja pozarządowa może deklarować zaangażowanie w działanie na rzecz dobra społeczności lokalnej lub poszczególnych grup interesariuszy, jednak bezpośrednie włączenie ich w proces może wykazać mniejsze lub większe sprzeczności w interesach, odkryć nowe pomysły i doprowadzić do ustalenia lepszych dla wszystkich rozwiązań.

Jest jeszcze jeden ważny powód, dla którego warto nawiązywać bezpośredni kontakt z mieszkańcami: to 3% – czyli odsetek mieszkańców i mieszkanki Polski, uważających, że organizacje pozarządowe reprezentują ich interesy. Warto zastanowić się, jak tę sytuację zmieniać w lokalnych społecznościach właśnie poprzez włączanie się w dialog z władzami wspólnie z mieszkańcami. Zwiększa to świadomość obecności

organizacji pozarządowych w codziennym życiu społeczności, prowadzi do lepszej komunikacji i buduje wokół organizacji płaszczyzny współpracy. Buduje również świadomość dobra wspólnego, które można rozstrzygać w trójkącie konsultacji społecznych.



RZETELNOŚĆ I ROZTRÓPNOŚĆ⁶

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

Organizacje wchodząc w konsultacje najczęściej decydują się na rzecznictwo

⁶ O roztrópnosci, cesze, która dobrze sprawdza się jako kompas podczas nawigacji w dyskusji publicznej wspominał w swojej prezentacji podczas seminarium Kuba Wygnański. Roztrópnosc to rozważne i z namysłem dobieieranie sposobów i środków działania odpowiednich do określonego celu, często w oparciu o radę innych.

lub reprezentację zakładając działanie w imieniu lub interesie swoich członków lub tych, na których rzecz pracują czy też na rzecz jakiejś idei. Na ile jednak opanowały trudną sztukę rzecznictwa, na ile faktycznie reprezentują interesariuszy, na jakiej podstawie mogą się legitymizować jako reprezentanci? Na ile są świadome interesów, które reprezentują, czy są to interesy własne (i nie ma w tym nic złego) czy też interes ogółu, szerzej rozumiane dobro wspólne. Jedynie rzetelna analiza swoich możliwości, wykonanej pracy i posiadanego doświadczenia może pozwolić na roztropną decyzję o przyjęciu na siebie lub nie takich ról. Podobnie jest również w przypadku zachęcania innych do udziału w dialogu. Tutaj również trzeba rozważyć, co nas ogranicza, jakie mamy interesy i na czyją rzecz właściwie działamy – czy to nie sugeruje nam wyborów, które dokonujemy, a jeżeli tak, to jakie będą tego konsekwencje dla nas i dla innych – w tym również dla rozumianego szeroko dobra wspólnego. Świadome wycofanie się z uczestnictwa w konsultacjach, nieobecność w procesie, a w zamian za to działanie na rzecz jak najszerszego włączenia w proces społeczności może być równie cenne jak profesjonalne rzecznictwo.

Notatki

Notatki

Notatki

Zeszyty partycypacji to seria publikacji Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych tworzona na potrzeby pracy z praktykami partycypacji podczas seminariów i warsztatów dotyczących praktycznych zagadnień partycypacji obywatelskiej. Numer 1-2/2014 poświęcony był zagadnieniom zarządzania partycypacyjnego i angażowania społeczności w procesy partycypacyjne.

Wydawca: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych FISE>, www.fise.org.pl
Opracowanie: Oktawiusz Chrzanowski, Maciej Konieczny
ISBN 978-83-61979-18-0
Warszawa, 2015



**Konsultacje
z zasadami**

www.konsultacjezasadami.pl
www.kanonkonsultacji.pl

Zeszyt partycypacji 3/2015 powstał w ramach projektu „Konsultacje z zasadami” współfinansowanego z Funduszy EOG w ramach programu „Obywatele dla demokracji”.

FISE> Fundacja
Inicjatyw
Społeczno
Ekonomicznych

pracownia badań
i innowacji
społecznych
stocznia

Projekt współfinansowany
z Funduszy EOG
w ramach programu
Obywatele dla Demokracji

EUROPEJSKI
FUNDUSZ
ROZWOJU
**eea
grants**


**FUNDACJA
BATORREGO**


**FUNDACJA
BATORREGO**

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons.
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska.