



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?

**Zasady i najlepsze praktyki
współpracy samorządów
z przedstawicielami społeczności lokalnych**

Przewodnik dla samorządów



Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?

Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych

Przewodnik dla samorządów

Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej

*Autorzy:
Andrzej Ferens, Robert Kondas, Ilona Matysiak,
Grzegorz Rzeźnik, Mariusz Szyrski*

Warszawa 2010

Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?

Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych

Przewodnik dla samorządów

Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej

Autorzy: Andrzej Ferens, Robert Kondas, Ilona Matysiak, Grzegorz Rzeźnik, Mariusz Szyrski

Redakcja językowa i korekta: Łada Jurasz-Dudzik

Opracowanie graficzne: Tomasz Maniewski



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja wydana w ramach projektu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej „Budowa i upowszechnienie modelowego programu z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring legislacji w samorządach” realizowanego w ramach priorytetu V „Dobre rządzenie” PO KL i współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja wyraża wyłącznie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Wydawcy i Sponsora projektu.

ISBN: 978-83-60760-69-7

Warszawa 2010

Wydawca:

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Plac Inwalidów 10

01-552 Warszawa

Druk: AW MWM, ul. Gościńiec 132, 05-077 Warszawa-Wesoła

Nakład: 500 egz.

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.

Spis treści

Wstęp	7
--------------------	---

Rozdział 1

Konsultacje społeczne w samorządzie.

Normatywny model współpracy z przedstawicielami

społeczności lokalnych	11
1.1. Podstawowe pojęcia i rola konsultacji społecznych	12
1.2. Znaczenie i korzyści społeczno-gospodarcze konsultacji społecznych	16
1.3. Podstawy prawne konsultacji społecznych	18
1.3.1. Regulacje europejskie	19
1.3.2. Prawodawstwo polskie	21

Rozdział 2

Monitoring legislacji w samorządach

– ocena stopnia wykorzystania konsultacji społecznych

w jednostkach samorządu terytorialnego	35
1. Wprowadzenie	36
2. Partycypacja obywatelska w działaniu samorządów w Polsce	37
3. Znaczenie konsultacji społecznych w polskich samorządach	39
4. Ocena stopnia wykorzystania konsultacji społecznych w JST na Mazowszu – wnioski z badania opinii	41
4.1. Założenia badania	41
4.2. Metodologia i dobór próby	42
4.3. Konsultacje społeczne: zastosowanie w badanych samorządach	43
4.4. Konsultacje społeczne: mocne strony w opinii samorządowców	46
4.5. Konsultacje: słabe strony w opinii samorządowców	48
4.6. „Czynniki sukcesu” konsultacji społecznych	49
5. Podsumowanie i rekomendacje	51

Rozdział 3

Jak prowadzić konsultacje społeczne prawa samorządowego?	55
3.1. Zasady konsultacji społecznych w samorządach	56
3.2. Organizacja i metodologia konsultacji społecznych	59
3.2.1. Jak organizować konsultacje społeczne w samorządzie?	60
3.3. Zasady doboru partnerów społecznych i samorządowych podczas konsultacji	64
3.4. Narzędzia konsultacji z przykładami	66
3.4.1. Wybór metody konsultacji	66
3.4.2. Klasyczne narzędzia konsultacji	67
3.4.3. Aktywne, nowoczesne techniki konsultacji	79
3.4.4. Współpraca z firmami przy prowadzeniu konsultacji i badań	87
3.4.5. Działania pozorne w konsultacjach społecznych	90

Rozdział 4

Konsultacje społeczne w zarządzaniu rozwojem gospodarczym przez samorząd terytorialny	93
4.1. Wstęp	94
4.2. Co to jest lokalny rozwój gospodarczy?	96
4.3. Rola samorządu terytorialnego w procesie zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym	99
4.4. Formy wpływu partnerów społecznych na decyzje w zakresie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego	101
4.5. Podsumowanie	105

Rozdział 5

Przykłady dobrych praktyk w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych w Wielkiej Brytanii	107
1. Konsultacje społeczne prowadzone w Regionie Anglii Wschodniej	108
1.1. Informacje o regionie	108
1.2. Formy współpracy z partnerami społecznymi	108
1.2.1. Regionalne Zgromadzenie Anglii Wschodniej	108

1.2.2. Konsultacje społeczne projektu aktu dotyczącego polityki mieszkaniowej na lata 2010-2014	109
1.2.3. Konsultacje społeczne w sprawie projektu programu ustanowienia rady liderów dla Anglii Wschodniej	110
1.2.4. Agencja rozwoju Anglii Wschodniej	110
1.2.5. Konsultacje dotyczące projektu regionalnej strategii ekonomiczno-gospodarczej	111
1.2.6. Konsultacje dotyczące projektu strategii wykorzystania żywności pochodzącej z regionu Anglii Wschodniej	111
2. Konsultacje prowadzone w regionie Hrabstwa Hertfordshire	112
2.1. Informacje o regionie	112
2.2. Formy współpracy	112
2.3. Prowadzone konsultacje społeczne	112
2.3.1. Konsultacje w sprawie zasad i kryteriów przyjęcia do szkół w latach 2011-2012	114
2.3.2. Konsultacje w sprawie zamknięcia szkoły	114
2.3.3. Konsultacje dotyczące projektu planu rozwoju transportu miejskiego	114
2.3.4. Konsultacje dotyczące strategii gospodarki odpadami	114
3. Konsultacje prowadzone w regionie Daventry	115
3.1. Informacje o regionie	115
3.2. Prowadzone konsultacje społeczne	115
4. Konsultacje społeczne prowadzone w Londynie	116
4.1. Charakterystyka regionu	116
4.2. Przykłady prowadzonych konsultacji	116

Rozdział 6

Przykłady dobrych praktyk w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych w Polsce	119
1. Konsultacje ustaleń strategicznych <i>Programu Wykonawczego 2009-2010</i> dla Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003-2013	120
2. Konsultacje programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w województwie mazowieckim	122
3. Konsultacje programu współpracy miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2010	123
4. Konsultacje społeczne dotyczące <i>Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013</i>	124
5. Konsultacje społeczne dotyczące opracowania projektu „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego Warszawy”	127
6. Konsultacje społeczne dokumentu pn. <i>Program ochrony środowiska przed hałasem dla m.st. Warszawy</i>	129
7. Konsultacje <i>Projektu Strategii Rozwoju Gminy Parczew na lata 2007-2015</i>	130
8. Konsultacje społeczne wstępnego projektu <i>Programu Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015</i>	131
9. Konsultacje społeczne dla przedsięwzięcia p.n. „Budowa linii tramwajowej z centrum miasta do dworca kolejowego Bydgoszcz Główna z rozbudową ulic: Marszałka Focha, Naruszewicza, Dworcowa i Zygmunta Augusta w Bydgoszczy”	133
10. Konsultacje społeczne <i>Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Torunia na lata 2007-2015</i>	134
Zakończenie	137
Bibliografia	140
Autorzy publikacji	144

Wstęp

Samorząd terytorialny, którego dwudziestą rocznicę powołania obchodzimy w tym roku, jest dynamicznym, stale zmieniającym się zjawiskiem. Dotyczy to zarówno jego aspektu instytucjonalnego, jak i funkcjonalnego. Mając świadomość rozlicznych deficytów, jakie charakteryzują współcześnie działalność jednostek samorządowych, podjęliśmy w naszym projekcie wysiłki, zmierzający do inspirowania i pobudzania aktywności samorządów na rzecz aktywizowania i zapewnienia udziału społeczności lokalnych oraz ich przedstawicieli w zarządzaniu sprawami lokalnymi. Szczególnym przedmiotem naszego zainteresowania stał się proces tworzenia prawa miejscowego. Jest to w gruncie rzeczy istota samorządności lokalnej, pojmowanej nie w kategoriach rządu lokalnego, ale jako samozarządzanie ważną częścią spraw publicznych. Obywatele decydują o formie i treści stanowionego prawa, które następnie reguluje zachowanie ich samych.

Na takiej podstawie wyrasta też konstrukcja naszego opracowania. Wychodzimy tu z pewnej generalnej konstatacji, iż dotychczasowa postać lokalnej demokracji przedstawicielskiej wyczerpała swoje możliwości i trzeba ją przeformułować, często wbrew ugruntowanym przekonaniom, w demokrację o wyraźnie partycypacyjnym obliczu. Nie oznacza to deprecjonowania rangi istniejących rozwiązań przedstawicielstwa terytorialnego, ale potrzebę ich uzupełnienia o różne postacie uczestnictwa obywateli w mechanizmach zarządzania lokalnego. Bardzo ważnym elementem takiego rozumienia i działania staje się zapewnienie efektywnego wpływu obywateli na procedury stanowienia prawa miejscowego. Realizacja tego postulatu nie nastąpi bez licznych sporów i kontrowersji, tym bardziej, że – jak twierdzą autorzy raportu FRDL – tworzone w Polsce prawo ogranicza w znaczący sposób samorządność terytorialną, często kwestionując prawo samorządu do rozstrzygnięcia wielu kwestii poprzez regulacje prawa miejscowego¹.

Prezentowana publikacja składa się z sześciu rozdziałów, które są ułożone według konsekwentnie realizowanego planu. W pierwszym prezentujemy zasadnicze ustalenia, odnoszące się do normatywnego modelu współpracy samorządu z przedstawicielami społeczności lokalnych. Uwzględniamy w nim samą istotę konsultacji jako formy sprawowania władzy publicznej, kojarząc ją z normatywnymi uwarunkowaniami, które tę materię regulują. Wskazujemy też na swoisty bilans korzyści i słabości tak rozumianego systemu zarządzania. Ich bilans jest dla nas jednoznacznie pozytywny, uznaliśmy więc, że warto poświęcić uwagę zarówno europejskiemu, jak i krajowemu kontekstowi normatywnemu, określającemu warunki wdrażania do praktyki społecznej licznych zasad partycypacji w zarządzaniu przez społeczności ważną częścią spraw publicznych. Odnosząc je do terytorialnego wymiaru funkcjonowania systemu politycznego, można jednoznacznie potwierdzić, iż system konsultacji społecznych został zinstytucjonalizowany na jej wszystkich stopniach. Oprócz rozwiązań ustawowych trzeba w tym względzie wskazać na regulacje

¹ *Szanse i bariery rozwoju samorządności*. Raport opracowany przez prof. J. Regulskiego przy współpracy M. Wojdy i P. Modrzewskiego, FRDL Warszawa, 2010.

http://www.frdl.org.pl/downloads/Raport_Szansy_i_bariery_rozwoju_jst.pdf

samorządowe, które przybierają postać uchwał i zarządzeń jego organów stanowiących i wykonawczych. Dokonujemy przeglądu funkcjonujących rozwiązań, pokazując, że samorządy nie stosują w tej kwestii jednorodnych rozwiązań. Ważnym elementem tego rozdziału są prezentowane w załącznikach przykłady wielu rozwiązań obowiązujących na szczeblu lokalnym, co w naszym zamyśle ma służyć poznaniu i być może naśladowaniu najlepszych polskich praktyk samorządowych.

Mając świadomość, że partycypacja jest z jednej strony wypadkową możliwości, a z drugiej – zdolności i woli społeczności lokalnej, w następnym rozdziale prezentujemy wyniki badań nad praktyką konsultacji społecznych w Polsce. Obraz przez nas przedstawiony nie może zostać uznany za optymistyczny. Poziom kapitału społecznego, którym dysponujemy jako społeczeństwo, jest relatywnie niski w porównaniu z innymi społeczeństwami europejskimi. Zastanawiając się nad zaangażowaniem ludzi w sprawy publiczne, za przyczynę niedostatecznego zaangażowania w mechanizmy wyborcze, a w dalszej kolejności – konsultacje społeczne, możemy tutaj uznać niskie wskaźniki zaufania między ludźmi. Tezę tę potwierdzają przytaczane w rozdziale wyniki badań nad samorządami na Mazowszu. Brak wiary w intencje działania władzy publicznej działa jako demotywar na społeczeństwo.

Jak wynika z badań, mechanizmy o charakterze konsultacyjnym są stosowane w praktyce gmin i powiatów relatywnie często. Większość objętych badaniem samorządów przeprowadzała konsultacje w ubiegłym roku lub w ciągu ostatnich kilku lat. Miały one przede wszystkim postać spotkań i debat publicznych bądź indywidualnego przekazywania uwag (pocztą tradycyjną lub elektroniczną). Dość często są w użyciu sondy internetowe, umieszczone na oficjalnych stronach jednostek. Charakterystyczne, że dla wielu samorządowców konsultacje społeczne to w większym stopniu „mechanizm przyszłości”, a nie narzędzie bieżącej pracy. Wniosek generalny, jaki się nasuwa, brzmi: w procesie tworzenia aktów prawa miejscowego konsultacje społeczne są wykorzystywane w niewielkim stopniu.

Kolejna część opracowania została poświęcona praktycznym aspektom konsultacji społecznych. Punktem wyjścia jest tu omówienie kluczowych zasad, określających warunki ich prowadzenia. Zgodnie z ustawowym zapisami są to: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Konsultacje prawa samorządowego to także określona procedura. Staraliśmy się metodycznie opisać poszczególne jej fazy, aby czytelnicy mogli wykorzystać ten materiał jak swoisty „przepis” na dobrze realizowane konsultacje. Punktem wyjścia jest zawsze dobre przeanalizowanie sytuacji początkowej, tak aby właściwie wskazać uczestników i dobrać odpowiednią formę konsultacji. Prezentujemy tutaj klasyczne i nowoczesne postacie konsultacji społecznych, ilustrując to praktycznymi przykładami. Takie formy, jak sondaż deliberacyjny czy inne interaktywne spotkania i debaty, zaczynają powoli zadomawiać się w polskiej rzeczywistości samorządowej. Jednocześnie przestrzegamy przed działaniami pozorującymi procedury demokratyczne. Mamy świadomość, że brak autentyzmu, rzetelności i wiarygodności kładzie się cieniem na praktyce społecznej, powodując odłożony efekt apatii i bierności społecznej. W załącznikach do rozdziału – dostępne na stronie www.frdl.org.pl – znajdziecie Państwo szereg rozwiązań, rekomendowanych przez nas jako dobre praktyki.

Osobny fragment pracy poświęcamy zagadnieniu konsultacji społecznych w zarządzaniu rozwojem gospodarczym przez samorząd terytorialny. Zdajemy sobie sprawę, iż dominować tu może myślenie, wskazujące na urzędników i przedsiębiorców jako najbardziej uprawnionych do zajmowania się takimi sprawami. Sądzymy, że to mylny pogląd. Trawstując znane powiedzenie, można powiedzieć: to materia zbyt ważna dla mieszkańców, aby powierzać ją tylko profesjonalistom. Tak zwany czynnik społeczny jest ważny przy różnych kluczowych rozstrzygnięciach, zawartych w strategii rozwoju lokalnego, studium i planie zagospodarowania przestrzennego czy budżecie lokalnym. Decydowanie „za nas” i „bez nas” często prowadzi na manowce rozwojowe, gdzie interesy i potrzeby społeczności rozchodzą się z intencjami decydentów.

Kolejny fragment opracowania zawiera opis przykładów dobrych praktyk w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych w Wielkiej Brytanii i w Polsce. Odnoszą się one do regionalnego wymiaru życia społecznego, a dotyczą doświadczeń Regionalnego Zgromadzenia Anglii Wschodniej oraz Agencji Rozwoju Anglii Wschodniej. Te instytucje są ciekawymi przykładami efektywnego i skutecznego prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami oraz partnerami społecznymi, jak organizacje społeczne, w tym organizacje przedsiębiorców. Często prowadzi się je w bardzo skomplikowanych sprawach, jak transport, mieszkalnictwo, ochrona środowiska, wykorzystanie energii czy odpady komunalne. Innego ciekawego doświadczenia dostarcza Londyn, który ze względu na rozmiary może być uważany za środowisko nieprzyjazne dla działań partycypacyjnych. Może być jednak inaczej. Preferowanymi formami jest przedkładanie partnerom społecznym projektów aktów prawnych oraz projektów planów strategii i rozwoju regionu.

Polskie przykłady również dowodzą tego, że można podejmować próby konsultowania projektów prawa z nadzieją na ich pomyślny finał. Przykładami, które o tym świadczą, są konsultacje w kwestii ustaleń strategicznych Programu Wykonawczego 2009–2010 dla Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003–2013 oraz procedura opracowywania Programu Współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2010–2011. Podajemy kolejne przykłady z Radomia, województwa opolskiego i kujawsko-pomorskiego, Warszawy, Bydgoszczy i Torunia. Mimo pewnych ograniczeń dowodzą one, że jeżeli ze strony władz i społeczności istnieje wola współdziałania, to mechanizm konsultacyjny może działać ku zadowoleniu stron i całej społeczności.

Przygotowywanie niniejszego opracowania i realizacja projektu dostarczyły nam wiele satysfakcji i dały poczucie pełnienia misji, która polega na myśleniu i zachęcaniu do kreatywnego podejścia przy tworzeniu warunków dla aktywności obywatelskich we wspólnotach lokalnych. Zachęcamy do lektury i mamy nieskromną nadzieję, że niniejsza publikacja przybliży nas do realizacji tego celu.

Legislacja w samorządzie terytorialnym

Przewodnik dla samorządów

rozdział 1

**Konsultacje społeczne w samorządzie.
Normatywny model współpracy
z przedstawicielami
społeczności lokalnych**

Wstęp

Niniejszy rozdział jest poświęcony zagadnieniu współdziałania samorządu z różnorodnymi podmiotami, działającymi w jego otoczeniu społecznym. W pierwszej części wyjaśnione zostaną podstawowe pojęcia oraz omówiona istotna rola konsultacji społecznych jako ważnego mechanizmu demokracji lokalnej. Ta kwestia jest istotna ze względu na wieloznaczność terminu i konieczność wcześniejszego określenia, jak będzie on rozumiany w dalszej części opracowania. Następnie przechodzimy do przeanalizowania kwestii związanej ze znaczeniem społeczno-gospodarczym oraz korzyściami, jakie płyną z konsultacji społecznych. Kolejnym ważnym zagadnieniem jest omówienie podstaw prawnych tych konsultacji. Regulacje normatywne stanowiące podstawę dla tego typu działań są rozproszone w prawodawstwie krajowym i międzynarodowym. Zgodnie z naszą intencją nie będziemy się zajmować wszystkimi kwestiami normatywnymi związanymi z konsultacjami, ale jedynie tymi, które mają istotne znaczenie dla ich samorządowego wymiaru. Uporządkowanie tej wiedzy ma priorytetowe znaczenie dla rozumienia standardów i procedur prowadzenia konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym.

1.1. Podstawowe pojęcia i rola konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne organizowane są w wielu krajach Europy i świata. Prowadzi się je tam, gdzie zapadają ważne decyzje dotyczące obywateli. Poniżej prezentujemy zestaw podstawowych pojęć stosowanych w tym obszarze.

Partycypacja społeczna – zwana także uczestnictwem obywatelskim. „Punktem wyjścia do myślenia o partycypacji jest przekonanie, że udział obywateli w zarządzaniu demokratycznym państwem nie może sprowadzać się wyłącznie do udziału w wyborach”¹. Jest to „zespół działań i metod uczestnictwa obywateli w określaniu i rozwiązywaniu ich własnych problemów”². Tworzą ją takie elementy, jak dobrowolna aktywność podmiotów, ich odrębność i samodzielność (także normatywna) w realizowanym działaniu oraz przynajmniej minimalna zdolność do wywierania wpływu na istniejący stan spraw społecznych³. Istnieje wiele odmian partycypacji, wyodrębnianych chociażby ze względu na status prawny, zakres i zasięg oddziaływania lub nowatorstwo stosowanych rozwiązań. Nie każdy rodzaj działań politycznych można nazwać partycypacją. Występuje ona pod postacią działań jednostek i zbiorowości. Stopniowe i systematyczne wdrażanie do praktyki jej różnych form może sprzyjać uczeniu się jej przez władze publiczne (w tym samorządowe) oraz przez obywateli. Może ona wpływać na skuteczniejsze rozwiązywanie rzeczywistych problemów społecznych, nie dopuszczać do konfliktów społecznych, powodować wzrost aprobaty obywateli dla działań podejmowanych przez organy władzy.

¹ *ABC samorządu terytorialnego, Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, rozdz. IX, s.123.

² *Ibidem*.

³ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Atla 2, Wrocław 1996, s. 281.

Konsultacja – termin pochodzący z języka łacińskiego (*consulto* oznacza „radzę się”)⁴. Według słownika języka polskiego jest to porada, udzielenie wskazówek, zasięganie opinii, najczęściej u fachowców, specjalistów z jakiejś dziedziny⁵. W potocznym użyciu słowo to może również oznaczać spotkanie, czasami mniej sformalizowaną naradę grupy ekspertów poświęconą jakiejś trudnej kwestii.

Konsultacje społeczne – instytucja demokracji bezpośredniej, polegająca na wyrażeniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego jej zagadnienia. Konsultacje są także jedną z metod dialogu obywatelskiego. Jest to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących m. in. ważnych aktów prawnych, planowanych inwestycji oraz innych istotnych przedsięwzięć. Konsultacje inicjowane są zarówno przez przedstawicieli władz rządowych bądź samorządowych, jak i przez podmioty społeczne, a uczestniczyć w nich mogą pojedynczy obywatele, reprezentujące ich instytucje i organizacje pozarządowe oraz specjaliści i eksperci zewnętrzeni.

Konsultacje społeczne powinny być nieodłączną składową partycypacji obywatelskiej. Jeśli konsultacje społeczne:

- a) nie rozwiązały rzeczywistych problemów społecznych,
- b) spowodowały narastanie konfliktów społecznych, w tym sporów na styku urząd – mieszkańcy,
- c) nie wywołały wzrostu aprobaty obywateli dla działań samorządu,

można uznać, że nie spełniły swej roli i stały się jedynie narzędziem jednokierunkowego informowania o zamierzeniach samorządu. Niejednokrotnie obie strony pozorują działania konsultacyjne. Może dojść wtedy do eskalacji konfliktu, a w przyszłości, przy kolejnych pseudokonsultacjach rozczarowani mieszkańcy mogą ze zdwojoną siłą walczyć z urzędem.

Zamieszczony na następnej stronie schemat skutecznej partycypacji pokazuje, że podstawę każdego uczestnictwa obywatelskiego stanowi informacja. Aby uzyskać efekt społecznego zaangażowania, samorząd powinien dobrze informować mieszkańców. Władza jest dzisiaj zobowiązana (np. poprzez normatywnie zdefiniowane obowiązki, zawarte chociażby w ustawach o dostępie do informacji publicznej czy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko) do udzielania informacji poprzez odpowiednie formy i procedury. Chodzi o pełną jawność, przejrzystość oraz czytelność komunikatu.

Nierzadko obywatele odruchowo wyrażają swój sprzeciw i stają w opozycji do władzy. W każdej takiej sytuacji należy uznać, iż pierwszą reakcją może być sprzeciw i że może się on pojawić prawie zawsze! Jest to naturalne zachowanie, z reguły interpretowane jako reakcja obronna na zmianę. W takim momencie trudno przeciwstawić się czemuś nowemu w taki sposób, aby nie prowadziło to do eskalacji konfliktu z osobami czy grupami.

⁴ *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, PWN, Warszawa 1980, s. 383.

⁵ *Mały słownik języka polskiego*, wydanie nowe, red. tomu E. Soból, PWN, Warszawa 2000, s. 351.

Przewodnik dla samorządów

Należy podjąć starania, mające na celu zminimalizowanie negatywnych skutków tego mechanizmu i dążyć do porozumienia, na przykład poprzez profesjonalnie przygotowanych mediatorów czy facylitatorów. Dobrą praktyką powinien być udział takich osób w organizacji i w samym procesie konsultacji.

Rys. 1. Kroki w rozwoju zasad obywatelskiego uczestnictwa



Źródło: ABC samorządu terytorialnego, Poradnik nie tylko dla radnych, FRDL, rozdz. IX, s.124.

Wszystkie cztery pokazane powyżej kroki ilustrują coś, co można nazwać stopniowością partycypacji społecznej. Umownie rozpoczyna się ona tam, gdzie władze przed podjęciem decyzji konsultują rozwiązanie problemów z mieszkańcami. Jednocześnie powinniśmy pamiętać, iż będące przedmiotem naszego zainteresowania konsultacje społeczne nie zastępują demokratycznych mechanizmów wyborczych, ale łagodzą ich niedoskonałość i mogą skutecznie prowadzić do działań akceptowanych przez maksy-

malnie dużą część społeczności. Partycypacja zawiera bogaty wachlarz technik i metod, dzięki którym potrafi jednać ludzi, rozładować spory i konflikty. Z tego powodu należy sobie życzyć, aby wpisały się one na stałe w praktykę działania instytucji samorządowych.

Warto również dokonać ważnego rozróżnienia między wieloma metodami szeroko rozumianej partycypacji obywatelskiej. Wymagają one uporządkowania i pewnego rozgraniczenia. Na początek dokonajmy rozróżnienia, podając trzy podstawowe formy ⁶:

Informowanie – relacja jednokierunkowa – administracja informuje jedynie o treści decyzji lub procedurach, odnoszących się do potrzeb i interesów obywateli. Ma ono formę bierną (pasywne zapewnienie dostępu do informacji zawartych w Biuletynie Informacji Publicznej czy na stronie internetowej urzędu) lub czynną (promocja, spotkania, wykłady, prezentacje). Należy pamiętać, że ten moment budzi spore kontrowersje, bowiem różni autorzy różnie określają zasięg tej relacji.

Konsultowanie – relacja dwustronna – administracja proponuje rozwiązania i zbiera opinie na ich temat. Proces jest rozłożony w czasie. Najpierw podaje się informacje o proponowanych rozwiązaniach, potem zbiera się poglądy na ich temat. Konsultacje można przeprowadzać w sposób bierny albo czynny.

Współdecydowanie – ma na celu tworzenie autentycznego partnerstwa w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań. Strony wspólnie definiują problemy i szukają dobrych wariantów postępowania. Komunikacja ma charakter równoczesny. Proces projektowania rozwiązań i ich konsultowania następuje jednocześnie. Uznaje się zasadę partnerstwa jako podstawę wzajemnych relacji administracji i obywateli. Współdecydowanie nie powinno opierać się na zależnościach typu hierarchicznego i właśnie tym różni się ono od innych form. Oznacza ono delegowanie części uprawnień na rzecz partnerów, a w pełnej formule nadaje moc wiążącą uzgodnionym rozwiązaniom.

W polskim życiu publicznym powyższe trzy formy komunikacji i udziału obywateli obecne są w różnym stopniu. W praktyce administracyjnej zdecydowanie najczęściej występują procedury informowania. O wiele mniej popularne są różnorodne postacie konsultacji społecznych, a już zdecydowanie najrzadziej pojawiają się formy współdecydowania. W ostatnim czasie obserwujemy jednak tendencję do ich popularyzacji w formie tworzonych partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego (Lokalne Grupy Działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 lub Partnerstwa na Rzecz Zatrudnienia i Spójności Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013). Szczególną formą partycypacji są referenda lokalne. Z analizy praktyki społecznej wiadomo, iż najczęściej są one wykorzystywane w procedurach odwoływania organów samorządowych, a niestety marginalnie w celu rozstrzygnięcia o ważnych sprawach społeczności lokalnych. Powodem tego są z jednej strony trudności w osiągnięciu wymaganej frekwencji

⁶ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 23. Publikacja dostępna w formie elektronicznej pod adresem internetowym: http://ue.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analzy/przewodnik_ost.pdf.

i związane z tym obawy o efektywność mechanizmu. W ostatnim czasie ujawnia się również ponadlokalny kontekst takich procedur, gdy opinia wspólnot lokalnych jest sprzeczna z działaniami władz centralnych (na przykład referendum z 27 września 2009 roku w sprawie budowy odkrywkowej kopalni węgla brunatnego na terenie sześciu gmin województwa dolnośląskiego)⁷.

Każdy sposób praktykowania partycypacji ma właściwe dla siebie zastosowanie, w pewnej mierze zależne od sytuacji. Jednocześnie należy pamiętać o tym, iż nie wszystkie kwestie wymagają takiego postępowania. Można takim sposobem doprowadzić do swojej inflacji tej procedury, jeśli będzie się ją nagminnie stosować przy rozwiązywaniu każdego dostrzeżonego problemu. Należy również unikać sprowadzania partycypacji jedynie do jednostronnego komunikowania się z mieszkańcami. Pamiętajmy że „o tym, co udało się partycypacyjnie uzgodnić, trzeba też rzetelnie poinformować wszystkich zainteresowanych”⁸.

1.2. Znaczenie i korzyści społeczno-gospodarcze konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne to nieunikniony i postępujący proces w społeczeństwie demokratycznym, w którym przedstawiciele władz (każdego szczebla: od lokalnych po centralne) przedstawiają obywatelom swoje plany, dotyczące np. aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na ich pracę i życie codzienne. Nie ograniczają się jednak tylko do prezentacji planów, ale także mobilizują do wysłuchania opinii na ich temat, ich modyfikowania i informowania o ostatecznych decyzjach. Coraz częściej prowadzi się je nowoczesnymi metodami mediacyjnymi oraz technikami multimedialnymi. Konsultacje mają ogromne oddziaływanie, a świadomość obywateli o skali wpływu, jaki mają przekazane przez nich sugestie na otoczenie, w którym funkcjonują, coraz częściej skłania ich do aktywnego w nich udziału. Liczne programy prowadzone przez organizacje pozarządowe na temat aktywnej partycypacji przybliżają ten temat obywatelom, ukazując metody i sposoby wpływania na władze.

Dobrze przeprowadzone konsultacje zapewniają aktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron, nawet tych konfliktogennych. Czy jest to jedyna korzyść, jaka może być tutaj osiągnięta? Zapewne nie. W poniższej tabeli prezentujemy rejestr pozytywów, który stanowi odpowiedź na pytanie o celowość prowadzenia konsultacji. Jednocześnie dla swoich rozumianej równowagi przedstawiamy trudności, jakie mogą się ujawnić w trakcie zasięgania opinii obywateli. Spis ten zapewne nie jest wyczerpujący, ale wiedza o tych trudnościach może być praktyczną wskazówką w przygotowywaniu optymalnych rozwiązań przez samorządowców i ich partnerów.

⁷ Szczegóły na stronie <http://stop-odkrywce.pl/>.

⁸ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, op. cit.

Tabela 1. Trudności i korzyści w stosowaniu konsultacji

Trudności podczas konsultacji

Konsultacje nie zawsze dają jasną odpowiedź na wszystkie zgłoszone w ich trakcie problemy.

Przy podejmowaniu decyzji o sposobie rozwiązania problemu trudno czasem określić, co jest przyczyną problemu, a co jego skutkiem. Może to prowadzić do błędów w planowaniu działań.

Dają zbyt dużo możliwości rozwiązań danego problemu, powodują przewlekłość procedur i mogą rodzić kolejne spory i konflikty między grupami interesów.

Mogą pojawiać się działania pozorne ze strony władzy i samych obywateli. Pseudokonsultacje powodują zaognienie się konfliktów i powstanie nowych problemów.

Podczas konsultacji ujawnia się konkurencyjność celów – trudno zaspokoić interesy jednej grupy, nie naruszając interesów innej.

Trudno jest wypracować jednoznaczny kompromis.

Złe przygotowanie celów i metod konsultacji, przypadkowość priorytetów i wariantów decyzyjnych „rozmywa” odpowiedzialność.

Prowadzenie konsultacji społecznych, ich poprawne przygotowanie i przemyślenie zastosowanych metod oraz kanałów przepływu informacji wymaga od prowadzących zaangażowania mnóstwa czasu i energii.

Korzyści z konsultacji

Tworzą pozytywny klimat wokół proponowanych działań.

Ułatwiają przeprowadzenie przedsięwzięć bez zakłóceń i w terminie, co zmniejsza koszty ponoszone przez wszystkie zainteresowane strony.

Sprzyjają osiągnięciu zamierzonych przez urząd celów, zapobiegając powstawaniu punktów zapalnych pomiędzy urzędem a grupami interesu oraz mieszkańcami.

Konsultacje wzmacniają pozytywny wizerunek urzędu, jako władzy dzielącej się decyzyjnością oraz sprzyjają wypracowaniu partnerskich relacji z mieszkańcami lub organizacjami pozarządowymi.

Konsultacje ukazują problem w szerszym kontekście z wielu punktów widzenia oraz poszerzają spektrum poruszanych zagadnień.

Konsultacje dostarczają informacji o nowych problemach, o nowych trudnych sytuacjach, których urzędnicy mogą często nie dostrzegać.

Dają nowy punkt widzenia do rozwiązania danego problemu dla wszystkich zaangażowanych stron.

Konsultacje często przyczyniają się do podjęcia prób rozwiązania problemu przez wszystkie zainteresowane strony.

Konsultacje są często wymagane przez prawo i ich udane przeprowadzenie umożliwia dostęp np. do środków zewnętrznych (jak strategie, program rewitalizacji). Ich uzyskanie powoduje z kolei wzrost poziomu społeczno-gospodarczego rozwoju gminy.

Służą wypracowaniu konkretnych rozwiązań. Generują nowe pomysły, powodują wzrost zaangażowania uczestników i ich kreatywność. Prawie zawsze przynoszą wymierne korzyści dla samorządu. Skuteczne konsultacje inspirują użytkowników i stanowią dopełnienie planów władz.

Konsultacje przyczyniają się do poznania oczekiwań partnerów społecznych, diagnozowania barier we wzajemnej komunikacji i zaproponowania rekomendacji zmierzających do ich usunięcia.

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli mamy świadomość trudności, jakie mogą się ujawnić, potrafimy lepiej zaplanować nasze działania. Kładąc nacisk na to, jakie korzyści płyną z konsultacji, jesteśmy w stanie przekonać wątpiących i lepiej ich zmotywować do kooperacji. Wykorzystujmy więc zamieszczone powyżej argumenty w sposób aktywny i twórczy.

1.3. Podstawy prawne konsultacji społecznych

Jedną z bardzo ważnych kwestii, jakie pojawiają się w praktycznym aspekcie inicjowania i prowadzenia działań konsultacyjnych, jest ich formalne oraz nieformalne uregulowanie. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że podmioty interesujących nas procedur działają w przestrzeni administracyjnej, gdzie obowiązują dosyć ściśle reguły postępowania. Poniżej dokonamy generalnego przeglądu regulacji normatywnych, aby ułatwić użytkownikom poradnika obracanie się w świecie formalnych standardów odnoszących się do tej sfery. Zastrzegamy jednocześnie, iż nie ma on wyczerpującego charakteru. Zaczniemy od standardów europejskich, przejdziemy przez szczebel krajowy, a zakończymy na rozwiązaniach samorządowych jako domykających tę swoistą, wielostopniową drabinkę.

1.3.1. Regulacje europejskie

Regulacje Rady Europy

Jednym z podstawowych aktów prawnych, regulujących udział mieszkańców w życiu publicznym, jest **Europejska Karta Samorządu Lokalnego** (dalej: EKSL), uchwalona przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy 15 października 1985 roku. Polska ratyfikowała ją 26 kwietnia 1993 roku, włączając ją do polskiego porządku prawnego i czyniąc źródłem powszechnie obowiązującego i bezpośrednio stosowanego prawa⁹. Konwencja ta wyraźnie wyrasta z ducha „demokracji i obywatelskości” jako kluczowych wartości ideowych ładu europejskiego. Potwierdza to zapis w preambule, mówiący, iż „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”. W tym sensie samorząd jest narzędziem – instytucją służąca partycypacyjnemu zarządzaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym. Zgodnie z zasadą subsydiarności walorem samozarządzania ma być fakt, iż odbywa się ono w bezpośredniej bliskości mieszkańców. Zasadniczą rolę mają tu do odegrania samorządowe organy stanowiące. Jednocześnie Karta uznaje „możliwość odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie” (art. 3). Z punktu widzenia konsultacji ważny jest fakt, że EKSL mówi o nich wprost w trzech sytuacjach:

- 1) są one procedurą wymaganą przy każdej zmianie granic społeczności lokalnej, jeżeli dopuszcza to ustawa krajowa w drodze referendum (art. 5);
- 2) społeczności lokalne powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, we właściwym czasie i trybie, w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4, ust. 6);
- 3) społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, w zakresie form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9, ust. 6).

Unormowania EKSL mają charakter ramowy i zapewne też postulatyczny. Odsyłają one nas do rozwiązań regulowanych prawem poszczególnych państw, które mogą, choć oczywiście nie muszą określać szczegółowo np. przedmiotu czy formy konsultacji. Warto w tym miejscu dodać, że Rada Europy przyjęła także wiele innych konwencji, adresowanych do wybranych grup społecznych zagrożonych marginalizacją, jak np. Karta Uczestnictwa Młodych w Życiu Lokalnym i Regionalnym (z 1992 roku, zmodyfikowana w 2003) czy Europejska Konwencja Udziału Cudzoziemców w Lokalnym Życiu Publicznym (z 1992 roku). W polskich warunkach zapisy EKSL wdrażane są poprzez rozwiązania zawarte w Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym.

⁹ Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

Zasady i standardy Unii Europejskiej

Unia Europejska, będąc bardzo złożoną siatką instytucji i relacji, stosuje w praktyce wiele zróżnicowanych procedur konsultacyjnych. Nie sposób ich tutaj nawet wymieniać, bo takie zestawienie byłoby przypadkowe i powierzchowne. Warto skoncentrować się na regulacjach, które mają największe znaczenie dla instytucji unijnych. Należy do nich zaliczyć postanowienia Komisji Europejskiej, która 11 grudnia 2002 roku ustaliła ogólne zasady i standardy konsultacji publicznych¹⁰. Nadrzędnym celem tych rozwiązań było przede wszystkim pogłębienie otwartości i dostępu do instytucji unijnych. Podstawowe zasady ustalone przez Komisję to:

- uczestnictwo,
- otwartość i odpowiedzialność,
- efektywność,
- spójność.

Za minimalne standardy prowadzenia konsultacji uznane zostały między innymi:

- dostęp do informacji dotyczących procesu konsultacji,
- zapewnienie wszystkim zainteresowanym dostępu do procesu konsultacji,
- odpowiedni czas na zgłaszanie uwag i opinii (8 tygodni na uwagi pisemne i minimum 20 dni na zaproszenie na publiczne spotkanie).

Powyższe zasady i standardy obowiązują od 1 stycznia 2003 roku i dotyczą wszystkich inicjatyw Komisji. Za podmioty instytucjonalizujące mechanizmy konsultacyjne uważane są przede wszystkim Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Stały się one przykładem do naśladowania dla innych krajów i urzędów.

Regulacje prawa wspólnotowego dotyczące partycypacji i dostępu do informacji

Udział społeczeństwa w decyzjach został szczególnie szeroko określony w unijnych regulacjach dotyczących ochrony środowiska. Najważniejszym dokumentem, który w sposób bezpośredni i obszerny porusza kwestie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, jest Konwencja o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Środowiska (Konwencja z Aarhus)¹¹. Jest ona aktem Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, podpisanym przez Wspólnotę Europejską 25 czerwca 1998 roku i zatwierdzonym decyzją Rady 2005/370/WE, która weszła w życie z dniem 30 października 2001 roku.

¹⁰ *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704, wersja ostateczna, dostępna na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.

¹¹ Dz. U. 2003, nr 78, poz. 706.

W zakresie udziału społeczeństwa konwencja przynosi nowe normy w odniesieniu do przejrzystości decyzji administracyjnych oraz udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji. Wzmacnia prawo do uczestnictwa społeczeństwa w podejmowanych decyzjach dotyczących planów i zezwoleń o dużym znaczeniu dla środowiska. Ponadto reguluje niektóre formy udziału społeczeństwa w przygotowywaniu planów, programów i polityki mającej znaczenie dla środowiska oraz tworzeniu norm prawnych odnoszących się do środowiska. Konwencja określa także sposób, w jaki należy zapewnić udział społeczeństwa w tych procedurach.

W legislacji unijnej obowiązują liczne dyrektywy regulujące kwestie konsultacji. Zasadniczą rolę spełnia tu Dyrektywa 2003/35, przyjęta w celu zapewnienia zgodności z postanowieniami drugiego i trzeciego filaru konwencji z Aarhus. Wprowadza ona obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w procedurach tworzenia planów i programów przewidzianych w innych dyrektywach¹². Ważną rolę dopełniającą w wysiłkach na rzecz budowania rozwiązań partycypacyjnych w spełniają też inne dokumenty diagnostyczno-prognostyczne UE, jak chociażby Biała Księga European Governance (COM 428) z 2001 roku¹³.

1.3.2. Prawodawstwo polskie

Jak już wyżej wspominaliśmy, polskie prawodawstwo dopiero wprowadza rozwiązania dotyczące partycypacji społecznej. Nie najlepiej świadczy o jakości tych unormowań fakt, że mamy tu do czynienia z wieloma istotnymi deficytami, do których należy na przykład brak definicji i szczegółowych rozstrzygnięć w kwestii konsultacji społecznych. Sytuacja taka nie oznacza, że instytucja ta jest w ogóle nieobecna w rodzimym ustawodawstwie. Polskie wytyczne w zakresie konsultacji społecznych są rozsięte po różnych ustawach, rozporządzeniach i innych przepisach. Taki stan rzeczy nie ułatwia poruszania się w tym obszarze. Z obserwacji praktyki wynika, że większość urzędów stara się w sposób miarę profesjonalny korzystać z dostępnych regulacji. Wskazuje na to między innymi analiza materiałów informacyjno-konsultacyjnych, przygotowywanych przez urzędy samorządowe. Podstawą prawną do przeprowadzania konsultacji społecznych, dyskusji publicznych i włączania społeczeństwa w podejmowanie decyzji są:

- **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej** z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wspominaliśmy już wcześniej, że nie znajdziemy w niej regulacji odnoszącej się do szczególnej formy partycypacji, jaką są konsultacje społeczne. W sposób pośredni można wywodzić tę instytucję z wielu, ogólnych zasad konstytucyjnych, które

¹² Dążąc do zapewnienia zgodności prawa UE z konwencją z Aarhus, uchwalono rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 roku w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty.

¹³ Zob. *European Governance. A white paper:*

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

„określając podstawowy kierunek rozwiązania danej kwestii, odsyłają unormowanie szczegółów do ustawy zwykłej”¹⁴. Za takie kierunkowe zasady należy uznać między innymi:

1. **zasadę demokratycznego państwa prawnego**, zakładającą między innymi (współ)decydowanie obywateli, poprzez szeroki wachlarz rozwiązań instytucjonalnych i proceduralnych, o formie i treści rozstrzygnięć władzy publicznej (art. 2);
2. **zasadę dialogu społecznego** jako podstawy dla różnych form i metod współpracy między partnerami społecznymi, przez których rozumie się związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe, samorządy czy kościoły (preambuła konstytucji);
3. **zasadę społecznej gospodarki rynkowej** jako podstawy systemu ekonomicznego Rzeczypospolitej, opierającego się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20);
4. **zasadę pomocniczości** jako elementu „umacniającego uprawnienia obywateli i ich wspólnot” poprzez zapewnianie im pierwszeństwa w rozwiązywaniu problemów społecznych (preambuła i rozdz. VII poświęcony samorządowi terytorialnemu).

Katalog zasad, które można przywołać w tej sytuacji, jest bardzo obszerny i zapewne nie popełnilibyśmy błędu, gdybyśmy chcieli go uzupełnić np. o zasadę suwerenności narodu, samorządności czy społeczeństwa obywatelskiego. Patrząc z perspektywy procedur konsultacyjnych, czyli kwestii wpływu społeczeństwa na kształtowanie polityki publicznej, należy podkreślić szczególne, a może nawet najważniejsze znaczenie **zasady praw i wolności obywatelskich**. Analiza jej treści jest istotna dla różnorodnych aspektów omawianego przez nas zagadnienia. Tym, które w największym stopniu można uznać za powiązany z analizowaną przez nas materią, jest prawo do informacji: należy je traktować jako znaczącą przesłankę efektywności różnorodnych mechanizmów partycypacji – a tym samym demokracji. Dlatego ważne są rozstrzygnięcia, zawarte w rozdziale II Konstytucji poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela. Zapisy artykułów 54 (ust. 1), 61 (ust. 1) i 74 (ust. 3) Konstytucji w sposób jednoznaczny potwierdzają prawo obywatela do uzyskiwania, a także rozpowszechniania informacji.

Szczególnie ważne są rozwiązania zawarte w artykule 61, przyznające obywatelowi prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje ono tym samym uzyskiwanie informacji o działalności samorządu terytorialnego, innych postaci samorządu, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospo-

¹⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2000, s. 42.

darują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Uprawnienia te materializują się poprzez dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu. W sposób szczególny w Konstytucji podkreślono powyższe prawo w odniesieniu do informacji o stanie i ochronie środowiska.

W analizowanym kontekście należy też przywołać zapisy artykułu 63 mówiącego o prawie do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. W rozpowszechnionym przekonaniu instytucja konsultacji także może być wykorzystywana do takich celów.

Ten fragment rozważań dotyczących regulacji konstytucyjnej można krótko podsumować: mimo braku bezpośrednich zapisów dotyczących konsultacji, tworzą one normatywne podstawy dla ich stosowania w praktyce społecznej. Jednocześnie są one prawnie wiążące dla wszystkich organów władzy publicznej. Detalizacja tych zasad następuje na poziomie ustawodawstwa zwykłego.

I tak dzieje się faktycznie w przypadku normatywnej regulacji zagadnienia konsultacji. Tutaj należy wskazać na następujące akty prawa:

- **Ustawy samorządowe.** W pewnym zakresie można umieścić te rozwiązania normatywne w jednym punkcie, gdyż wszystkie (ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz dwie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku – o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa) przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji społecznych, proponując w tej materii bliźniacze sformułowania.

I tak **ustawa o samorządzie gminnym** w artykule 5a stanowi, że:

1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami gminy.
2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Z kolei **ustawa o samorządzie powiatowym** w artykule 3d przewiduje, że:

1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu na jego terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami powiatu.
2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu.

Ustawa o samorządzie województwa w artykule 10a stanowi, że:

1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa na jego terytorium mogą być przeprowadzane konsultacje z mieszkańcami województwa.
2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.

Konsultacje społeczne występujące na wszystkich stopniach samorządu terytorialnego mogą mieć charakter obowiązkowy (obligatoryjny) lub nieobowiązkowy (fakultatywny). Pierwsze są związane z przypadkami ściśle przewidzianymi ustawą, drugie dotyczą ważnych, choć nieoznaczonych spraw. Dwie ustawy (o samorządzie gminnym i powiatowym) wymieniają kwestie, w których przeprowadzenie konsultacji jest obowiązkowe. Ustawa o samorządzie województwa nie stanowi o takich sytuacjach.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje **konsultacje obligatoryjne** w zakresie:

- a. tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic,
- b. nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic,
- c. ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz,
- d. tworzenia jednostki pomocniczej.

Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje konsultacje obligatoryjne w zakresie:

- a. tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia powiatów oraz ustalania ich granic,
- b. ustalania i zmieniania nazwy powiatów oraz siedzib ich władz.

Zagadnieniu konsultacji samorządowych towarzyszy wiele zróżnicowanych stanowisk i poważnych kontrowersji zawartych w literaturze przedmiotu¹⁵. Toczy się między innymi debata, czy jest to uprawnienie społeczności lokalnej, czy jej obowiązek. Skoro przepisy żadnej z ustaw samorządowych nie definiują pojęcia „sprawa ważna”, jak należy je interpretować? Jak powinny być zdefiniowane warunki techniczne i organizacyjne, aby konsultacje miały autentyczny charakter? Jaki zakres swobody w ustalaniu trybu i zasad przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, powiatu czy województwa powinien mieć organ samorządowy?

W naszym opracowaniu nie jesteśmy w stanie wyjaśnić wszelkich kwestii a nadto rozstrzygać pojawiających się wątpliwości. Tutaj odsyłamy do wielu szczegółowych opracowań odnoszących się do tej materii, które zamieszczamy w bibliografii.

¹⁵ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 57 i n.

Spośród innych ważnych regulacji prawnych, tworzących otoczenie normatywne dla konsultacji społecznych, należy wymienić następujące:

- **Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** z dnia 24 kwietnia 2003 roku (Dz. U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.). Regulując sferę relacji między administracją publiczną a organizacjami społecznymi i mówiąc w artykule 5 o formach współpracy, wyróżnia ona konsultacje jako jedną z zasadniczych jej postaci, nakazując organom administracji publicznej, prowadzącym działalność w sferze zadań publicznych, obowiązek konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tychże organizacji. Taki sam obowiązek dotyczy konsultowania projektów aktów normatywnych ze sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Tym celom mają także służyć wspólne zespoły o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożone z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, oraz przedstawicieli właściwych organów administracji. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do określenia, w drodze uchwał, szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami z art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Podobne, choć nie tożsame rozwiązania mogą być wykorzystywane w praktyce organów administracji rządowej, które mogą w drodze konsultacji z organizacjami pozarządowymi przyjmować programy współpracy z nimi na okres od roku do pięciu lat.
- **Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego** z dnia 6 lipca 2001 roku (Dz. U. nr 100, poz. 1080 z późn. zm.). Mimo iż ustawodawca w sposób bezpośredni nie odwołuje się do kwestii konsultacji, w omawianym zakresie należy zwrócić szczególną uwagę na dokument programowy Rady Ministrów „Zasady dialogu społecznego”, przyjęty przez rząd 22 października 2002 roku. Prawo do opiniowania programów rządowych oraz projektów aktów prawnych uznano za podstawę funkcjonowania demokratycznej administracji publicznej. Procedury konsultacyjne mają służyć podwyższeniu jakości aktów prawnych oraz zapewniać ich społeczną akceptację i znajomość. Za jedną z podstawowych form dialogu społecznego uznano konsultacje, których „celem jest dwukierunkowa komunikacja administracji publicznej z partnerami społecznymi, prowadzona w celu uzyskania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań. Formy konsultacji mogą być zróżnicowane: od przedstawienia pisemnych opinii po konferencje i spotkania uzgodnieniowe”. Za warunek efektywnych konsultacji i pilne zadanie uznano wówczas doprecyzowanie w ustawodawstwie polskim przedmiotu konsultacji społecznych oraz rozgraniczenie kwestii podlegających konsultacji z partnerami społecznymi, na mocy odpowiednich ustaw od zagadnień konsultowanych i uzgadnianych w ramach celowo do tego stworzonych ciał dialogu społecznego oraz wprowadzanie konsultacji za pomocą

nowoczesnych narzędzi informatycznych. Niezbędne jest również jasne sprecyzowanie prawnego charakteru opinii wyrażonych przez partnerów społecznych w toku procesu konsultacyjnego oraz konsekwencji zmian w treści konsultowanego aktu.

- **Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania** z dnia 3 października 2008 roku (Dz. U. nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). Jest to przykład regulacji prawnej nakładającej obowiązki konsultacyjne na różne organy administracji publicznej. Jej dział III poświęcono udziałowi społeczeństwa w ochronie środowiska. W generalnej dyspozycji zawartej w artykule 30 nałożono na organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, objętych zakresem ustawy, wymóg zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą. Są nimi zarówno konkretne decyzje o uwarunkowaniach środowiskowych, jak i różnego rodzaju dokumenty planistyczne, np. programy ochrony środowiska czy plany gospodarki odpadami.

W artykule 33 tej ustawy sformułowano szereg wymagań odnoszących się do samej procedury, która może przybrać, jak pokazuje praktyka społeczna, postać konsultacji. I tak przed wydaniem i zmianą decyzji, wymagających udziału społeczeństwa, organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o:

- 1) przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 2) wszczęciu postępowania;
- 3) przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- 4) organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- 5) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 6) możliwości składania uwag i wniosków;
- 7) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania;
- 8) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- 9) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w artykule 36, jeżeli ma być ona przeprowadzona;
- 10) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Same uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu i za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa ma obowiązek rozpatrzenia uwag i wniosków, dołączenia do przyjętego dokumentu uzasadnienia zawierającego informacje o udziale

społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa np. w procedurze konsultacyjnej.

Idąc tym tropem myślenia, możemy wskazać kolejne akty rangi ustawowej oraz niższego rzędu, które zawierają cały szereg zapisów regulujących procedury konsultacyjne na centralnym i lokalnym poziomie systemu politycznego. Rozwiązania takie są obecne w następujących wybranych aktach normatywnych:

- **Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** z dnia 6 grudnia 2006 roku (Dz. U. nr 227, poz. 1658), która nakazuje konsultować projekty programów rozwoju z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi (art. 19a.). Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju ogłasza w dzienniku o zasięgu krajowym oraz na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, a w szczególności zaproszenie do uczestnictwa w procesie konsultacji, miejsce i tematy spotkań i konferencji oraz adres strony internetowej, na której zamieszczono projekt strategii rozwoju. Wskazani powyżej partnerzy mogą, w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia, wyrazić opinię na temat projektu. Brak stanowiska lub opinii w tym terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.
- **Ustawa o pomocy społecznej** z dnia 12 marca 2004 roku (Dz. U. z 2004, nr 64 poz. 593), która mówi o konsultacyjnym trybie opracowywania i realizacji gminnych, powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych i strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej.
- **Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy** z dnia 20 kwietnia 2004 roku, (Dz. U. z 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), zobowiązująca samorząd województwa i powiatu do konsultacyjnego trybu opracowywania planów działań na rzecz zatrudnienia (art. 6) oraz działań instytucji rynku pracy, za które uznano między innymi instytucje dialogu społecznego i instytucje partnerstwa lokalnego. Rozdział 8 omawianej ustawy poświęcony został dialogowi społecznemu i partnerstwu na rynku pracy, które mają być realizowane przez władze publiczne we współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad zatrudnienia (naczelnej, wojewódzkiej i powiatowej) i partnerstwa lokalnego.
- **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** z dnia 27 marca 2003 roku, (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.), projektująca złożony system opiniowania, konsultowania i debatowania przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m. in. art. 11 i 17).

Wymienione powyżej ustawodawstwo, z oczywistych racji zaprezentowane tylko częściowo, wskazuje na to, iż konsultacje są trwałym i integralnym elementem wielu mechanizmów społeczno-gospodarczych, zdefiniowanych na gruncie polskiego prawodawstwa. Z pewnością nie są one wyczerpujące i kompletne, ale zwłaszcza administracji i partnerom społecznym dają możliwość wypełniania ich realnymi treściami zawierającymi się w konkretnych działaniach. W dalszej części rozdziału przyjrzymy się, jak kwestie konsultacji przekładane są na język rozwiązań funkcjonujących w praktyce polskiego samorządu.

1.3.3. Samorządowe regulacje procedur konsultacyjnych i ich rodzaje

Prezentując zasadnicze formy samorządowych regulacji procedur konsultacyjnych, prócz ich statusu normatywnego możemy wskazać dwie zasadnicze kategorie:

- zewnętrzne – określające podstawowe rozwiązania i reguły współdziałania administracji samorządowej z partnerami społecznymi działającymi w ich otoczeniu,
- wewnętrzne – określające zasady działania obowiązujące przedstawicieli administracji samorządowej w stosunkach z partnerami społecznymi.

Do głównych dokumentów regulujących działalność samorządów w zakresie konsultacji należą w szczególności: uchwały i zarządzenia organów stanowiących i wykonawczych, regulujące procedury dotyczące współpracy z organizacjami społecznymi, oraz regulaminy i inne wewnętrzne akty normatywne. Dokonując przeglądu funkcjonujących rozwiązań, należy zauważyć, że samorzady nie stosują w tej kwestii jednorodnych rozwiązań. Poniżej prezentujemy przykłady rozwiązań obowiązujących na szczeblu lokalnym wraz z krótkim omówieniem ich zawartości. W załącznikach do niniejszego rozdziału zaprezentowano wybrane dokumenty (dostępne na stronie www.frdl.org.pl), przytoczone we fragmentach lub w całości. W celu zapoznania się z praktyką społeczną polskich samorządów polecamy lekturę kolejnych rozdziałów poradnika.

Uchwały Rad Gmin

Praktyka pokazuje, że regulacje rad samorządowych związane z konsultacjami mogą przyjmować następującą postać:

- **Uregulowanie zasad prowadzenia konsultacji społecznych w statucie gminy.** Forma ta występuje dość często w polskich samorządach ale odnosi się do relatywnie niewielkiego zakresu regulacji przedmiotowej, jakim jest kwestia funkcjonowania jednostek pomocniczych samorządu. Przykładem może być Statut Miasta Wrocławia w części poświęconej samorządowym jednostkom pomocniczym (część V, rozdział 1 – załącznik nr 1 do niniejszego rozdziału)¹⁶. W zaproponowanym tam rozwiązaniu zadeklarowano, iż osiedla tworzy Rada Miejska w drodze uchwały **po**

¹⁶ Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia z 9 sierpnia 2004 roku (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 4 listopada 2004 roku, nr 213, poz. 3338). Tekst obwieszczenia dostępny pod adresem internetowym: http://uchwały.um.wroc.pl/uchwały_tytul.aspx.

przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Nakaz konsultacji dotyczy też projektu podziału obszaru miasta na jednostki pomocnicze, który Rada Miejska przedstawia do publicznej konsultacji. W konsultacjach uczestniczyć mogą mieszkańcy projektowanych jednostek oraz instytucje i organizacje prowadzące działalność na tym terenie. Wymagany okres ich trwania to 6 tygodni od chwili ogłoszenia projektu; po upływie tego okresu **projekt uwzględniający wyniki konsultacji** winien zostać niezwłocznie przedstawiony do zatwierdzenia Radzie Miejskiej. Procedura konsultacyjna w postaci referendum wśród mieszkańców istniejących czy projektowanych osiedli może zostać uruchomiona w sytuacji, gdy zniesieniu, podziałowi lub powiększeniu obszaru jednostki pomocniczej towarzyszą różnice lub negatywne opinie w wymaganych w takiej sytuacji opiniach rad osiedli. Statut określa ponadto, że procedura konsultacyjna jest kontrolowana przez właściwą komisję. Jeśli chodzi o szczegółowe zasady przeprowadzania konsultacji, to statut odsyła do odrębnej uchwały rady.

Zbliżone rozwiązania można odnaleźć w statutach innych miast. Przykładem może być statut Krakowa, gdzie w paragrafie 73 zawarto regulację mówiącą o uchwale dotyczącej tworzenia, podziału, likwidacji i łączenia dzielnic, która może być podjęta przez Radę Miasta Krakowa z inicjatywy własnej, **po przeprowadzeniu konsultacji** z wyborcami zamieszkałymi na terenie dzielnic, których to dotyczy (właściwy fragment statutu w załączniku nr 1 do niniejszego rozdziału)¹⁷. Bardziej skomplikowaną procedurę konsultacji zawiera statut miasta Poznania, formuła zbliża je do mechanizmu demokracji bezpośredniej (uchwała nr LVIII/614/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 7 grudnia 2004 roku w sprawie zmiany Statutu Miasta Poznania). Konsultacje społeczne są stosowane w odniesieniu do procedury podziału osiedli, ale także – co jest pewnym novum – uchwalania przez Radę Miasta statutu osiedla, gdzie wymogiem jest także przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami (zob. fragment statutu w załączniku nr 1)¹⁸. Załączniki są dostępne na stronie www.frdl.org.pl.

• Uregulowanie różnych rodzajów konsultacji społecznych w uchwale rady gminy.

Wspomniana przez nas wcześniej ustawa dyspozycja do regulowania uchwałą rad gmin procedur konsultacyjnych jest jedną z najczęściej wykorzystywanych formuł. Warto w tym momencie przypomnieć, że uchwały te były w znaczącej części efektem prowadzonej przez FRDL i „Gazetę Wyborczą” kontynuacji akcji „Przejrzysta Polska”, gdzie w ramach edycji z 2006 roku i realizacji zasady partycypacji zadanie obligatoryjne polegało na opracowaniu procedury konsultacji społecznych z udziałem społeczności lokalnej. Stąd tak wiele rad gmin w 2006 roku takie działanie podejmowało¹⁹. W późniejszej praktyce polskich samorządów można pokazać wiele bardziej dojrzałych rozwiązań (Łódź i uchwała nr LXXXIII/1454/10 Rady Miejskiej z dnia 31 marca 2010 roku w sprawie wprowadzenia regulaminu konsultacji społecznych, Kraków i uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 23 kwietnia 2008 roku

¹⁷ Dokument jest dostępny pod adresem: http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=21510.

¹⁸ Powoływana uchwała dostępna pod adresem: http://bip.city.poznan.pl/bip/public/bip/uchwaly.html?co=print&uc_id_uchwaly=11578.

¹⁹ Tak zwana akcja masowa objęła wówczas około 800 jednostek samorządowych. Jej przebieg i rezultaty można odnaleźć na stronie programu: <http://www.przejrzystapolska.pl/>.

w sprawie zasady i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych inwestycji i projektów miejskich w Gminie Miejskiej Kraków). Egzemplifikacją takich rozwiązań są przyjmowane przez organa stanowiące dość szczegółowe **Regulaminy Konsultacji Społecznych**, które można określić jako zestawy zasad, metod i rozwiązań proceduralnych, jakimi kieruje się władza, prowadząc dialog z mieszkańcami. Precyzują one różne kwestie, ważne z punktu widzenia partycypacji lokalnej społeczności i roli rady lub urzędu. Określa się w nich:

- a) Cele konsultacji (np. umożliwienie obywatelom zgłaszania postulatów i zapewnienie wpływu na podejmowanie decyzji w sprawach ważnych dla gminy czy miasta. Głównie chodzi o to, by władza, planując rozwój gminy i miasta, brała pod uwagę oczekiwania i potrzeby jej mieszkańców.
- b) Charakter i zakres konsultacji (np. powinny być one prowadzone obowiązkowo przy planowaniu ważnych inwestycji i projektów, opracowywaniu różnych strategii i programów rozwoju gmin, w tym przy uchwalaniu budżetu. Regulaminy mogą tworzyć też możliwość prowadzenia konsultacji przy projektach mniejszych, o randze osiedlowej. Jeśli mieszkańcy mają konkretny pomysł na zagospodarowanie przestrzeni na osiedlu bądź chcą wiedzieć więcej na temat planowanej w ich okolicy inwestycji – mogą ubiegać się o przeprowadzenie konsultacji społecznych.
- c) Kluczowe elementy procedury oraz podmioty inicjujące i sposób wykonania inicjatywy, dopuszczalne formy i przebieg konsultacji z podziałem na fazy, sposób informowania i dokumentowania ich toku i inne. Regulamin zazwyczaj obliguje urząd do prowadzenia specjalnego serwisu internetowego, służącego konsultacjom z mieszkańcami. Tam powinny znajdować się informacje o prowadzonych i zakończonych konsultacjach społecznych, a także raporty czy relacje z ich realizacji.

Jako przykłady przytaczamy w załączniku do niniejszego rozdziału **uchwałę** nr LV/332/2006 Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 31 sierpnia 2006 roku **w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami** powiatu zgorzeleckiego²⁰ oraz opracowany w późniejszych latach Regulamin Konsultacji Społecznych w Słupsku²¹. Uchwałą Rady Miejskiej tego miasta z 25 lutego 2009 roku wprowadzono Regulamin Konsultacji Społecznych (załącznik nr 2 do niniejszego rozdziału, dostępny na stronie www.frdl.org.pl). Konsultacje przeprowadza się w sprawach ważnych dla mieszkańców miasta. Obowiązkowo konsultowane są projekty budżetu i programy rozwoju (strategie) miasta. W konsultacjach mogą brać udział: mieszkańcy posiadający czynne prawo wyborcze oraz organizacje pozarządowe. Wśród podmiotów inicjujących konsultacje pojawia się także grupa co najmniej 400 mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze na terenie

²⁰ Tekst przytaczamy za: <http://www.powiat.zgorzelec.pl/cms/?id=1757&libsetp=137&libsetid=185>.

²¹ Zob. załącznik nr 2 do rozdziału. Dokument do odnalezienia na stronie: www.slupsk.pl/konsultacje.

gminy. W Słupsku stworzono także specjalny dział na stronach internetowych, poświęcony konsultacjom społecznym. Jest on systematycznie rozbudowywany i poszerzany o nowe funkcje, dzięki czemu cieszy się dużym zainteresowaniem mieszkańców.

- **Uregulowanie w uchwale rady gminy konsultacji społecznych z udziałem organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. To kolejny ze sposobów regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii prowadzenia konsultacji społecznych, przyjmujący postać **programów współpracy z organizacjami pozarządowymi**. Ich opracowywanie wynikało z obowiązku wykonania dyspozycji zawartej powyższej ustawie. Należy sądzić, że w większości polskich samorządów jest to najczęściej spotykana i jednocześnie jedyna regulacja obejmująca zagadnienie konsultacji społecznych. Podobnie jak w omawianym przypadku, uchwały te były w znaczącej części efektem akcji „Przejrzysta Polska”. W jej edycji z 2005 roku zadanie obligatoryjne w ramach realizacji zasady partycypacji polegało na **opracowaniu i wdrożeniu takich programów**. Bogaty przegląd tego dorobku znaleźć można na cytowanej powyżej stronie internetowej programu²².

Zakres i forma przyjmowanych regulacji cechują się dość dużą różnorodnością. Bardzo szeroko ujęto to na przykład w uchwale rady Miasta Jaworzna, gdzie wskazano cele, zasady i partnerów współpracy, jej zakres i formy, zasady wyboru, oceny i kontroli realizacji zadań publicznych wspieranych lub powierzanych przez miasto. Zawarto tam także ustalenia dotyczące funkcjonowania zespołu konsultacyjnego ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi i pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, pełniącego funkcję koordynatora współpracy władz samorządowych Jaworzna z organizacjami pozarządowymi. Tekst dokumentu uzupełniają także konkretne narzędzia, jak wzory ankiety, oświadczeń czy ogłoszeń²³. Fragmenty uchwały zamieszczamy w załączniku nr 3 do niniejszego rozdziału. Zbliżone rozwiązania zastosowały w tej materii samorządy powiatu kościańskiego i gminy Mosina.

Same programy współpracy i ich realizacja stały się także dzisiaj przedmiotem oceny ze strony różnych podmiotów pozarządowych i administracyjnych. Na terenie województwa dolnośląskiego wrocławski oddział Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej był inicjatorem i organizatorem konkursu Dolnośląskie Wektory Współpracy. W wyniku prac Kapituły Konkursowej oraz badań telefonicznych i mailowych zrealizowanych wśród organizacji pozarządowych działających na terenie gmin i powiatów wyłonieni zostali zwycięscy I edycji Dolnośląskich Wektorów Współpracy. Laureaci odebrali nagrody i wyróżnienia za najlepsze programy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w 2008 roku. Pierwsze miejsce zajął Urząd Miasta w Wałbrzychu. Wysoko oceniono sam program współpracy za 2008 rok z organizacjami pozarządowymi oraz jego

²² Zob. <http://www.przejrzystapolska.pl/strona.php?p=12&uid=&zid=3&zaid=15#zadanie>.

²³ Zob. http://www.przejrzystapolska.pl/repository/zadania/UM_Jaworzno_roczny_program_wspolpr.pdf

realizację. W załączniku zamieszczamy Uchwałę Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych na 2010 rok – jako przykład dobrej praktyki do naśladowania (załącznik nr 3, dostępny na stronie www.frdl.org.pl). Warto dodać, że proces dopracowywania prawa samorządowego w tym obszarze toczy się praktycznie nieprzerwanie i w ostatnim czasie uzyskał nowy impuls w postaci nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego. W tym kontekście można przytoczyć przykłady Dąbrowy Górniczej czy Wrocławia – jednostek, gdzie aktualnie podjęto prace nad nowym prawem miejscowym, dotyczącym sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji społecznych²⁴.

- **Uregulowanie w uchwale rady gminy konsultacji społecznych** konkretnej procedury konsultacji społecznych w szczególnej, określonej kwestii. Jednostki samorządowe przyjmują także doraźne regulacje prawne w zakresie konsultowania ważnych spraw gminnych. Przykładem, jaki powołujemy w tym względzie, jest uchwała nr XLVII/264/10 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 29 stycznia 2010 roku w sprawie trybu przeprowadzenia z mieszkańcami Gminy Mirsk konsultacji społecznych w sprawie zmiany granic administracyjnych gminy (załącznik nr 4 do niniejszego rozdziału, dostępny na stronie www.frdl.org.pl). Zgodnie z ustawą konsultacje takie są obligatoryjne i były prowadzone przy użyciu ankiety konsultacyjnej, będącej załącznikiem do uchwały²⁵. W przeprowadzonych między 15 lutego a 15 marca 2010 roku konsultacjach społecznych na ogólną liczbę 7347 mieszkańców uprawnionych do głosowania wzięło udział jedynie 64 mieszkańców (0,87% uprawnionych). Za przeprowadzeniem zmiany granic administracyjnych gminy opowiedziało się 43 mieszkańców (0,58%), przeciw było 19 mieszkańców (0,26%), jeden mieszkaniec wstrzymał się od głosu (0,01%), a jeden oddał głos nieważny (0,01%). Z przedstawionych wyników konsultacji społecznych wynika, że mieszkańcy gminy Mirsk, którzy wzięli udział w konsultacjach społecznych, opowiedzieli się za przeprowadzeniem zmiany granic administracyjnych. Potwierdzeniem tego werdyktu stała się uchwała Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 26 marca 2010 roku pozytywnie opiniująca wniosek burmistrza Świeradowa-Zdroju²⁶.

²⁴ Zob. punkt 13 sesji Rady Miasta Wrocławia z dnia 9 września 2010 roku – projekt uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji – druk nr 1635/10 oraz http://www.ngo.dabrowa-gornicza.pl/images/stories/2011konsultacje/projekt01_uchwala_konsultacje_ngo_2010.pdf.

²⁵ Tekst uchwały: http://bip.mirsk.pl/wiadomosci/1668/wiadomosc/104849/sesja_xlvii_29_stycznia_2010_r.

²⁶ Tekst uchwały: http://bip.mirsk.pl/wiadomosci/1668/wiadomosc/108124/sesja_i__26_marca_2010_r.

Zarządzenia organów wykonawczych samorządu

Organy wykonawcze samorządu regulują aktami prawa szczegółowe kwestie, odnoszące się do różnych elementów procesu konsultacji. Jako przykład tego typu rozstrzygnięć przywołujemy stosowane w praktyce rozwiązania, jakimi są zarządzenia w sprawie powołania lokalnych ciał opiniodawczych i konsultacyjnych np. w postaci rad pożytku publicznego lub zespołów konsultacyjnych i opiniodawczych oraz towarzyszących im regulaminów funkcjonowania takich instytucji. Są one kolejnymi dokumentami określającymi zasady komunikacji społecznej samorządu z organizacjami pozarządowymi. Prężnie działające struktury i mechanizmy dają gwarancję skutecznej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze pożytku publicznego i na rzecz swoich mieszkańców. Ilustrujemy to przykładem Wałbrzycha, który posiada skutecznie działającą radę. W załącznikach nr 5 i 6 zawarte jest zarządzenie w sprawie powołania Rady Pożytku Publicznego w Wałbrzychu oraz jej regulamin. Załączniki są dostępne na stronie www.frdl.org.pl.

Podsumowanie

Omówiony materiał normatywny opisuje formalne otoczenie, w jakim prowadzone są konsultacje. Dowodzi on, że polskie prawodawstwo stara się sprostać standardom nowoczesnej administracji publicznej w budowaniu sieci powiązań ze społecznościami lokalnymi. Mimo iż pod względem formalnym brak jednoznacznych rozwiązań definicyjnych, nie stanowi to przeszkody w tworzeniu konkretnych rozwiązań. Ich atutem jest z pewnością różnorodność i elastyczność, chociaż zdaniem niektórych obserwatorów cytowane regulacje mogą grzeszyć ogólnikowością. Prawo nie powinno być jednak w tej materii nazbyt kazuistyczne. Powinno tworzyć ramy i warunki dla partycypacji obywatelskiej – a nie bariery i ograniczenia. Wiadomo powszechnie, że postulowany model bardzo często rozmija się z praktyką, warto go więc obserwować, poddawać krytyce i co najważniejsze – doskonalić. Ta uwaga odnosi się też do zamieszczonych w załącznikach przykładów konkretnych rozwiązań. I to, jak się wydaje, można dostrzec zwłaszcza w aktywności lokalnych struktur samorządowych. Mamy nadzieję, że będą one dla Państwa ciekawą inspiracją do wykorzystania w praktyce. O działaniu tych mechanizmów w praktyce traktuje kolejny rozdział naszej publikacji.

Przewodnik dla samorządów

rozdział 2

**Monitoring legislacji w samorządach
– ocena stopnia wykorzystania
konsultacji społecznych
w jednostkach samorządu terytorialnego**

1. Wprowadzenie

W Polsce, podobnie jak w krajach zachodnich demokracji, obserwowane jest zniechęcenie do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym. Takie zjawiska, jak spadek zaufania do instytucji politycznych, obniżająca się frekwencja wyborcza oraz trudności z politycznym rozliczeniem wybieralnych przedstawicieli skutecznie ograniczają tradycyjne mechanizmy partycypacji społecznej¹. W literaturze naukowej na gruncie nauk społecznych powyższy proces został określony mianem „deficytu demokracji”², który najogólniej charakteryzuje „niewiara w demokrację przedstawicielską [oraz] odwrót od aktywnego zainteresowania sprawami wspólnymi”³. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w procesie politycznym zarówno na poziomie państwa, jak i jednostek samorządowych brakuje bodźców motywujących poszczególnych obywateli do działania na rzecz dobra wspólnego, a dostępne rozwiązania nie są w pełni wykorzystywane⁴. Rozbudowane i nieprzejrzyste elementy struktur decyzyjnych sprawiają, że obywatele nie czują się ważną częścią systemu politycznego, stają się wyobcowani. Obserwujemy również silny indywidualizm obywateli, który na poziomie społeczności lokalnych owocuje zanikaniem więzi społecznych, brakiem identyfikacji z problemami wspólnot oraz bezradnością i wykluczeniem w relacjach z państwem i władzą polityczną.

Obserwatorzy życia społecznego i politycznego wskazują również problem niskiego poziomu kapitału społecznego⁵, rozumianego jako zaangażowanie ludzi w sprawy publiczne, szczególnie istotnego na poziomie lokalnym. Przejawem takiego stanu rzeczy są niskie wskaźniki uogólnionego zaufania między ludźmi⁶ oraz brak wiary w intencje działania władzy publicznej.

¹ Por. D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005; P. Śpiewak, *Obietnice demokracji*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2004; P. Frączak, M. Rogaczewska, J. J. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2005.

² Szerzej pojęcie deficytu demokracji charakteryzują K. W. Frieske, P. Poławski, J. Sroka, *Demokracja partycypacyjna: dynamika instytucji i uwarunkowania rozwoju*, Warszawa 2008, s. 2-32.

³ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, op. cit., s. 6-8.

⁴ Por. W. Gnacikowska, *Politycy nie lubią referendum, bo to nie oni decydują*, „Gazeta Wyborcza” Łódź, 14.01.2010; Instytut Spraw Publicznych, *Potrzebna instytucja ds. edukacji obywatelskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 24.11.2008.

⁵ Syntetyczna diagnoza kapitału społecznego w Polsce została zawarta w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007-2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, s. 7-17.

⁶ K. Siellawa-Kolbowska (red.), A. Łada, J. Ćwiek-Karpowicz, raport z badań *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008. Raport prezentuje wyniki projektu ISP *Edukacja obywatelska w Polsce – próba adaptacji wybranych doświadczeń niemieckich*.

⁶ Ważne jest odróżnienie zaufania obywateli do sąsiadów czy władz lokalnych w gminach, które jest znacznie wyższe od wskaźników od poziomu uogólnionego zaufania obywateli jako kategorii niejednoznacznej na gruncie teorii i badań empirycznych.

2. Partycypacja obywatelska w działaniu samorządów w Polsce

W dwudziestoletniej działalności polskiego samorządu terytorialnego obserwujemy rosnące znaczenie aktywnego uczestnictwa obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi. Partycypacja obywatelska stała się niezbędnym elementem nowoczesnego modelu organizacji sfery publicznej na poziomie państwa oraz gminy – różne potrzeby i oczekiwania przed podjęciem ostatecznych decyzji powinny być negocjowane i uzgadniane z mieszkańcami. Jest to szczególnie istotne dla sprawnego działania wspólnot samorządowych. Wynika to z podstawowych zasad samorządu lokalnego rozumianego jako wspólnota samorządowa obywateli⁷.

Partycypacja obywateli w sprawach publicznych rozumiana jest różnorodnie. Dominuje podejście, zgodnie z którym partycypacja obywatelska jest procesem – sumą działań, w których trakcie obywatele uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. Partycypacja obywatelska to znacznie więcej niż tradycyjny udział w wyborach i w zasadzie organizowana jest innymi metodami. Obywatele, uzyskując wpływ na kształt prawa i decyzji na wczesnym etapie prac legislacyjnych, prawdopodobnie z większym zaangażowaniem wezmą aktywny udział w jej wykonaniu⁸. Pojęciu partycypacji słusznie przypisuje się znaczenie działania polegającego na współuczestniczeniu mieszkańców regionu, powiatu, gminy w rozwiązywaniu wspólnych problemów, zaspokajaniu potrzeb. Partycypacja obywatelska wiąże się nierozdzielnie ze zjawiskiem organizowania się członków społeczności, wspólnym decydowaniem i odpowiedzialnością za podjęte decyzje i działania. Partycypacja ma również szerokie rozumienie w kategoriach włączania się obywateli w realizację zadań publicznych na rzecz i we współpracy z państwem. Podstawowym celem partycypacji obywatelskiej⁹ nie jest zastąpienie wybranych władz publicznych. Partycypacja to zaangażowanie obywateli w zadania publiczne. Partycypacja obywatelska ma jednak szersze znaczenie, co potwierdza Konstytucja, zgodnie z którą jedną z podstawowych zasad działania państwa wobec obywateli jest dialog społeczny. Ustawa zasadnicza prezentuje dialog jako zasadę, która każdemu obywatelowi zapewnia wolność wyrażania poglądów oraz prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a także składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby do organów władzy publicznej¹⁰. Mechanizm dialogu obywatelskiego jest stosunkowo słabo wpisany w polski system prawny¹¹. Do najważniejszych dokumentów w tym obszarze należą

⁷ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 1, Dz. U. 1994 nr 124, poz. 607, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, Strasburg 1985, art. 3.

⁸ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, op. cit., s. 22.

⁹ Por. D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 9-15.

¹⁰ Szerzej: E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd terytorialny” 1997, nr 12.

¹¹ R. Skrzypiec, *Współpraca trzeciego sektora z instytucjami dialogu obywatelskiego w Polsce*, opracowanie dostępne pod adresem: www.ngo.us.edu.pl/skrypt/IV.doc.

Zasady dialogu społecznego przyjęte przez Radę Ministrów w 2002 roku oraz znowelizowana¹² Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³. Dialog społeczny w ustawowym znaczeniu jest mechanizmem negocjacji i konsultacji między przedstawicielami pracodawców i pracobiorców oraz rządu. Prowadzony jest w układzie trójstronnym (pracobiorcy, pracodawcy, rząd) albo dwustronnym (pracobiorcy, pracodawcy). Realizowany jest na różnych poziomach, począwszy od zakładów pracy, po branżę, a także na szczeblu centralnym (pakt społeczny) oraz na poziomie Unii Europejskiej. Dialog na szczeblu lokalnym i regionalnym ma szersze znaczenie i wymaga współpracy z dodatkowymi podmiotami społecznymi¹⁴.

Partycypacja i dialog obywatelski w procesach decyzyjnych stały się gwarantem dobrego rządzenia¹⁵. Ostatnie wyniki badań¹⁶ nad aktywnością obywatelską w gminach potwierdzają wcześniejsze obserwacje, że „stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli (...) możliwe jest dzięki zorganizowaniu i zapewnieniu partycypacji obywatelskiej w tych procesach”¹⁷. Uprawianie polityki w hierarchicznych strukturach administracji rządowej i wieloszczeblowej administracji samorządowej prowadzi do ryzyka alienacji obywateli wobec państwa i odwrotnie. Dlatego też im większy dystans pomiędzy poziomem instytucji a społeczeństwem, tym trudniej osiągnąć zakładane rezultaty, co w konsekwencji utrudnia efektywne rządzenie sprawami publicznymi. Z tego punktu widzenia partycypacja obywatelska jest sposobem działania, który pozwala nie tylko na uzyskanie większej akceptacji społecznej, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji¹⁸.

Występują trzy zasadnicze formy uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Są to: informowanie, konsultowanie i negocjowanie (współdecydowanie). U początku uspołecznienia procesu politycznego i decyzyjnego leży zawsze potrzeba pełnej i rzetelnej informacji. Bez spełnienia tego warunku obywatele nie są w stanie skutecznie partycypować w sprawach publicznych. Muszą być odpowiednio wcześniej poinformowani przez administrację o planowanych decyzjach czy procedurach. Kolejnym etapem rozwoju partycypacji społecznej są konsultacje. W tych relacjach władza publiczna powinna poddać projekt pod dyskusję, obywatele winni zabrać głos, a władza na końcu zebrać opinie. Tym sposobem obydwie strony procesu poznają swoje stanowiska, jednak przedstawiciele administracji nie są obowiązani do uwzględniania użytych wniosków czy wprowadzenia ich w proces decyzyjny. Ostatnim i kluczowym

¹² Dz. U. 2010, nr 28 poz. 146.

¹³ Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873.

¹⁴ Więcej na temat partnerstwa lokalnego: E. Wronikowska, *Dialog lokalny w Polsce*. Tekst dostępny pod adresem: http://www.cpsdialog.pl/files/Dialog%20lokalny%20w%20Polsce_EWronikowska.rtf

¹⁵ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, op. cit., s. 10.

¹⁶ Szerzej: D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 7.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Potwierdzają to wyniki projektu Konsultatywa.pl. Zob. W. Sartorius, K. Pietras, W. Mierzejewski, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, broszura informacyjna projektu, Warszawa 2009.

etapem są negocjacje zmian uwieńczone wypracowaniem ostatecznej, uspołecznionej decyzji. Dlatego też warto promować sprawdzone mechanizmy partycypacyjne, w tym metodę konsultacji społecznych.

Konsultacje zapewniają mieszkańcom udział w procesie decyzyjnym¹⁹. Skutecznie zorganizowane konsultacje społeczne nadają władzy publicznej i wydawanym przez nią decyzjom niezbędną legitymizację społeczną, kluczową dla powodzenia wdrażanej polityki na szczeblu lokalnym. Konsultowanie działań władzy publicznej z obywatelami jest dwustronną komunikacją, której celem jest uzyskanie opinii na temat proponowanych przez władzę rozwiązań. Służą one uspołecznieniu procesu podejmowania ważnych dla społeczeństwa decyzji, szczególnie rozwiązań i decyzji nieodwracalnych. Dlatego też konsultacje społeczne są traktowane w najprostszej formie jako forma wzajemnego informowania się uczestników dialogu w sprawach publicznych. W praktyce konsultacje polegają na wysłuchiwaniu stron i prezentacji propozycji przez inicjatora konsultacji, dzieleniu się informacją oraz dyskusji nad postawionymi problemami. W zaawansowanej formie konsultacje społeczne stają się elementem mechanizmów demokracji deliberatywnej, w której „obywatele dochodzą do wspólnych decyzji poprzez dyskurs i debatę”²⁰.

3. Znaczenie konsultacji społecznych w polskich samorządach

Aktywność wspólnot lokalnych jest koniecznym warunkiem skutecznego rozwoju społecznego i lokalnego w Polsce. Wypracowanie i wdrożenie nowego, efektywnego modelu partycypacji społecznej jest jednym z najważniejszych wyzwań towarzyszących realizowaniu polityki dobrego rządzenia na polskim gruncie. Założenia proponowanego modelu aktywnej partycypacji społecznej i świadomego obywatelstwa budujemy na podstawie dotychczasowych doświadczeń projektów społecznych realizowanych przez polskie organizacje pozarządowe, sprawdzonych rozwiązań z jednostek samorządu terytorialnego oraz wypracowanych, aktywnych form demokracji partycypacyjnej stosowanych w krajach zachodnich²¹. Geneza nowych form partycypacji obywatelskiej wynika z nowych wymagań stawianych politykom przez współczesnych wykształconych wyborców i krytycznych obywateli. Świadomość istnienia tego problemu skłania nas do promowania i rozwijania metod konsultacji społecznych²². W tym celu słuszne wydaje się opracowanie i wdrożenie spójnej z obecnym systemem stanowienia prawa metody partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji publicznych. Podzielamy opinie odnoszące się do braku w Polsce

¹⁹ M. Cyrankiewicz, *Czasem trzeba wystąpić o opinię mieszkańców*, „Rzeczpospolita”, 04.03.2010.

²⁰ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują*, op. cit., s. 21.

²¹ Szerzej: R. Markowski w cyklu artykułów na temat innowacji demokratycznych wskazuje, że warto wykorzystywać metody aktywnego obywatelstwa stosowane i sprawdzone w wybranych krajach zachodnich demokracji, stosowane z powodzeniem w Wielkiej Brytanii, Danii, Niemczech, Szwajcarii, USA czy Kanadzie. Godne uwagi są także pierwsze doświadczenia testowane na gruncie młodych systemów demokratycznych Rumunii, Bułgarii czy Węgier.

²² Por. D. Mól, *Czy potrzebujemy konsultacji społecznych*, podsumowanie panelu dyskusyjnego w ramach Projektu Społecznego 2012. Tekst dostępny w serwisie NGO.pl.

instytucji i mechanizmów szerszego zasięgu, umożliwiających analizę i monitoring trendów zaangażowania obywatelskiego oraz promocję aktywnego udziału Polaków w życiu publicznym. Dotychczasowe działania podejmowane przez organizacje pozarządowe, pojedyncze organy administracji samorządowej czy jednostki edukacyjne mają lokalny, a tym samym ograniczony charakter.

Codzienna rzeczywistość działania samorządów lokalnych określa kluczowe obszary²³, w których konsultowanie spraw przez mieszkańców i zainteresowane strony sprzyja doskonaleniu rozwiązań i decyzji. Do spraw najczęściej poddawanych dyskusji należą: współpraca z organizacjami społecznymi, edukacja, opieka zdrowotna, bezpieczeństwo, sprawy społeczne, ochrona środowiska czy dostępność do szeroko rozumianych dóbr publicznych. W społecznościach lokalnych lepiej i szybciej identyfikujemy własne potrzeby, a potem porównujemy je z potrzebami innych mieszkańców, dzięki mniejszemu dystansowi między władzami samorządowymi a mieszkańcami. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy wydaje się zapewnienie jasnych i szybkich rozwiązań z szerokim udziałem zainteresowanych stron²⁴. Analiza gminnych i powiatowych aktów prawnych poświęconych szeroko rozumianym konsultacjom społecznym na Mazowszu jest jednak niepokojąca, co potwierdzają nasze badania opisane w kolejnym rozdziale. Deficyt demokracji w wymiarze lokalnym ujawnia się również poprzez niepełne korzystanie z opinii mieszkańców jako źródła informacji o problemach czy oceny ryzyka związanego z wprowadzeniem danego rozwiązania lub decyzji. Ważne błędy w procesie włączania obywateli w sprawy publiczne stanowią: konsultowanie propozycji na bardzo późnym etapie prac, najczęściej na etapie gotowego projektu prawnego lub sposobu działania; zbyt krótki czas na zajęcie stanowiska przez zainteresowane strony; wąski krąg konsultowanych osób i instytucji oraz brak informacji o wynikach konsultacji i uzasadnienie ostatecznej decyzji władz lokalnych. Na tle różnic pomiędzy potrzebami wspólnot a ostatecznymi decyzjami publicznymi najlepszym wyjściem z sytuacji staje się odtworzenie skutecznego mechanizmu konsultacji społecznych, mieszkańców pomiędzy sobą i w relacjach z władzą publiczną. To mieszkańcy i pozostałe zainteresowane strony dysponują unikanym potencjałem – znajomością swoich problemów oraz autentyczną wolą i potrzebą ich rozwiązania. Zasięganie opinii, rozumiane jako wszelkie możliwe formy wysłuchania zainteresowanych stron, a nie tylko jako wymienione formalnie w aktach normatywnych formy konsultacji społecznych, które stanowią narzędzie zwiększające efektywność, przejrzystość oraz zaangażowanie zainteresowanych stron w proces tworzenia, wdrażania i przestrzegania przepisów prawa. Brak komunikacji i nieznanomość opinii zainteresowanych osób i instytucji przekłada się bezpośrednio na jakość procesu stanowienia prawa (w tym oceny skutków regulacji) oraz na jakość samego prawa.

²³ D. Długosz, *Partycypacja obywateli w procesach budżetowych gminy – analiza uwarunkowań prawnych, politycznych i finansowych*, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, publikacja dostępna na stronie:

http://www.lgo.pl/lmb/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=35 .

²⁴ K. Batko-Toluć, *Po czyjej stronie jest piłeczka? Podsumowanie konferencji Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich na temat: Partycypacja społeczna – obszary, warunki, możliwości. Czy uspołecznienie budżetu wyzwala aktywność społeczną mieszkańców?*, Warszawa 2008.

W przytoczonych powyżej analizach, opiniach i rekomendacjach podjęliśmy próbę charakterystyki procesu partycypacji obywatelskiej w jej najbardziej uspołecznionej formie – konsultacjach społecznych. Przedstawione omówienie jest również przyczynkiem do prezentacji wyników badań²⁵ nad stopniem wykorzystania konsultacji społecznych w gminach i powiatach województwa mazowieckiego, które omawiamy w kolejnej części artykułu.

4. Ocena stopnia wykorzystania konsultacji społecznych w jednostkach samorządu terytorialnego na Mazowszu – wnioski z badania opinii

4.1. Założenia badania

Celem projektu jest wsparcie efektywnej współpracy stron społecznej i samorządowej przy podejmowaniu decyzji i stanowieniu prawa lokalnego. Odwołuje się on do koncepcji partycypacji obywatelskiej, która zakłada negocjowanie i uzgadnianie celów przez zainteresowane strony, partnerski dialog oraz kontrolę społeczną decyzji dotyczących wdrażania procesów rozwoju lokalnego²⁶.

Doświadczenia kolejnych edycji programu „Przejrzysta Polska” wyraźnie wskazują na pozytywne zmiany w funkcjonowaniu polskich jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy w coraz większym stopniu postrzegają swoją rolę w szerszym kontekście lokalnym i dbają o podnoszenie standardów realizowanych zadań oraz usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Postulaty partycypacji obywatelskiej zakładają pójście o krok dalej i zaproszenie partnerów społecznych do wspólnej pracy nad poprawą warunków życia lokalnej społeczności, m.in. poprzez aktywny udział w tworzeniu prawa lokalnego. Jednym z narzędzi umożliwiających praktykowanie tego rodzaju dialogu są konsultacje społeczne. Użyteczność mechanizmów konsultacyjnych zależy przede wszystkim od nastawienia podmiotów, które je stosują. Konsultacje organizowane tylko ze względu na konieczność spełnienia ustawowego obowiązku często mają charakter fasadowy. Z drugiej strony, prawne „wymuszenie” konsultacji nie przekreśla ich efektywności, o ile uczestniczące w nich strony rzeczywiście są zainteresowane nawiązaniem partnerskiego dialogu oraz wspólnym wypracowaniem rozwiązań.

²⁵ Omawiane badania powstały ramach projektu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Budowa i upowszechnianie modelowego programu z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Monitoring legislacji w samorządach na przełomie marca i kwietnia 2010 roku.

²⁶ W. Sartorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa 2009. Tekst powstał w ramach projektu *Implementacja Konsultatywy w Polsce*, realizowanego przez Fundację Edukacji Ekonomicznej, do pobrania na stronie www projektu:

http://fundacjaedukacji.kei.pl/konsultatywa/?page_id=94 .

Kolejne części niniejszego artykułu zostały oparte na wynikach badania ilościowego oraz przeglądu stron internetowych samorządów szczebla gminnego i powiatowego na Mazowszu. Podejmujemy próbę odpowiedzi na pytanie o rolę aktualnie przypisywaną konsultacjom przez przedstawicieli samorządu oraz kierunki, w których potencjał tego rodzaju rozwiązań powinien być rozwijany. Podstawowym celem zrealizowanego badania jest próba zdiagnozowania poziomu partycypacji różnych typów partnerów społecznych w procesach definiowania i realizacji działań jednostek samorządowych. Co za tym idzie, staraliśmy się uzyskać odpowiedź na następujące pytania:

- Jak często i w jaki sposób samorządy stosują mechanizmy o charakterze konsultacyjnym?
- Jakiego rodzaju mechanizmy są stosowane najczęściej i w jakich sytuacjach?
- Jakie kategorie partnerów społecznych najczęściej uczestniczą w konsultacjach społecznych?
- Jakie są mocne i słabe konsultacji społecznych z perspektywy samorządowej?
- Jaki jest potencjał konsultacji społecznych w odniesieniu do procesów tworzenia aktów prawa miejscowego?

W poszukiwaniu odpowiedzi poddaliśmy analizie perspektywę przedstawicieli samorządu jako głównych aktorów implementacji mechanizmów konsultacji społecznych na poziomie lokalnym. W polskich warunkach to przede wszystkim samorządy inicjują tego typu rozwiązania, w dużej mierze na skutek wymogów przepisów prawnych. Punkt widzenia reprezentantów samorządu jest szczególnie istotny, ponieważ to głównie od ich postaw i starań zależy, czy mechanizmy o charakterze konsultacyjnym mają charakter rzeczywistego narzędzia, czy „fasadowego” obowiązku.

4.2. Metodologia i dobór próby

Ze względu na opisane powyżej podstawowe założenia i cele projektu badawczego, badaniem zostały objęte jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego (gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie) oraz powiatowego (starostwa powiatowe). Pod względem regionalnym zasięg badania został ograniczony do terytorium województwa mazowieckiego. Mazowsze stanowi region specyficzny, potencjalnie trudny w implementacji mechanizmów o charakterze konsultacyjnym. Po pierwsze, zbyt często jest postrzegane przez pryzmat Warszawy, która sztucznie zawyża wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aktywności obywatelskiej dla całego województwa. Po drugie, Mazowsze jest obciążone dziedzictwem dawnego zaboru rosyjskiego o warunkach hamujących aktywność obywatelską²⁷. Przykładowo, odsetek gmin na Mazowszu, w których podjęto uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego, był najniższy w całym kraju

²⁷ J. Bartkowski, *Tradycja i polityka: wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003.

(34,4% w stosunku do 76,1% w województwie podkarpackim)²⁸. Dlatego diagnoza stopnia wykorzystania konsultacji z partnerami społecznymi wydaje się szczególnie uzasadniona właśnie w województwie mazowieckim. Procesy partycypacji obywatelskiej są na Mazowszu mniej zakorzenione niż np. w byłej Galicji czy Wielkopolsce, co pozwala oczekiwać bardziej krytycznych i zarazem trzeźwych ocen i opinii.

Analizie poddano 26 kwestionariuszy w formie półotwartej. Elektroniczną wersję ankiety wysłano do wszystkich gminnych i powiatowych jednostek samorządowych na Mazowszu²⁹. Dodatkowo materiał uzyskany za pośrednictwem badania ankietowego został uzupełniony o wyniki przeglądu zawartości oficjalnych stron internetowych oraz Biuletynów Informacji Publicznej (BIP) mazowieckich jednostek samorządu terytorialnego. Przegląd objął w sumie kolejne 32 losowo wybrane mazowieckie samorządy gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, a także 5 starostw powiatowych. Strony www były analizowane pod kątem informacji dotyczących konsultacji społecznych, a także obecności innych elektronicznych narzędzi o charakterze partycypacyjnym, m.in. sond internetowych dla mieszkańców. Ostatecznie analizie poddano dane odnoszące się w sumie do 58 mazowieckich jednostek samorządu terytorialnego.

Takie połączenie różnych technik badawczych poszerzyło zasięg badania, tj. pozwoliło na włączenie w projekt większej liczby samorządów. Po drugie, umożliwiło konfrontację opinii indywidualnych przedstawicieli samorządu z informacjami oficjalnie prezentowanymi na stronach internetowych jednostek. Ograniczenie badania do regionu Mazowsza nakazuje jednak daleko posuniętą ostrożność w generalizowaniu jego wyników na poziom ogólnokrajowy.

4.3. Konsultacje społeczne: zastosowanie w badanych samorządach

W opinii zdecydowanej większości przedstawicieli badanych samorządów gminnych i powiatowych, w ich jednostkach stosuje się zasadę współpracy z partnerami społecznymi. Co istotne, realizacja tej zasady jest rozumiana w bardzo różny sposób³⁰: od nieformalnych rozmów z odwiedzającymi urząd mieszkańcami i liderami organizacji spo-

²⁷ J. Bartkowski, *Tradycja i polityka: wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003.

²⁸ R. Wilczyński, K. Rybak, *O funduszu soleckim, odnowie wsi i funduszach grantowych gmin*, w: J. Iwanicka, E. Korzuchowska (red.), *Poradnik radnego i sołtysa na 2010 rok*, Wielkopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, Konin 2009.

²⁹ Elektroniczną wersję kwestionariusza skierowano do przedstawicieli samorządów 34 powiatów ziemskich oraz 314 gmin, to jest łącznie do 348 jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie wskaźnik odpowiedzi wyniósł zaledwie 7,47%, co można potraktować jako niepokojący sygnał obaw lub zniechęcenia żywionych przez samorządy w odniesieniu do konsultacji społecznych, albo po prostu lekceważenia tej problematyki.

³⁰ Pytanie miało formę otwartą: „W jaki sposób w Państwa jednostce realizowana jest zasada współpracy z partnerami społecznymi?”.

tecznych, poprzez udział samorządu gminnego w zebraniach wiejskich, a kończąc na organizowaniu debat publicznych i konsultacji z mieszkańcami. W przypadku części samorządów kategoria „partnerzy społeczni” obejmuje przede wszystkim lokalne organizacje społeczne i pozarządowe, a realizacja zasady w opinii samorządowców odnosi się głównie do konsultowania planów współpracy z organizacjami pozarządowymi lub przekazywania organizacjom zadań publicznych. W mniej więcej połowie badanych jednostek samorządu terytorialnego funkcjonują lub funkcjonowały stałe grupy wymiany opinii lub grupy robocze o charakterze konsultacyjnym. Są to przede wszystkim zespoły konsultacyjne z udziałem lokalnych organizacji pozarządowych, a także jednostek organizacyjnych samorządu, np. szkół. Powołanie takich ciał wydaje się spowodowane wymogami prawnymi związanymi ze współpracą samorządów z organizacjami pozarządowymi albo udziałem danej jednostki w specyficznym programie, np. Poakcesyjnym Programie Wsparcia Obszarów Wiejskich (konsultacje przy tworzeniu Programów Integracji Społecznej) lub LEADER+.

Regulowanie zasad prowadzenia konsultacji społecznych za pomocą uchwały rady gminy lub powiatu wystąpiło tylko w kilku pojedynczych przypadkach. Niekiedy regulacje dotyczące trybu konsultacji są zawarte bezpośrednio w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi danej jednostki. Innym stosowanym przez badane jednostki samorządu terytorialnego rozwiązaniem jest każdorazowe podejmowanie uchwał regulujących zasady przeprowadzania konsultacji, w celu dostosowania procedur do konkretnej sytuacji. W zdecydowanej większości przypadków, samorządowcy wskazywali na brak ustawowego obowiązku podejmowania tego typu uchwał. Kilku respondentów sygnalizowało, iż podjęcie uchwały nakładałoby zbędne ograniczenia, ponieważ nie sposób wszystko przewidzieć i do każdej sprawy należy „podchodzić indywidualnie” [6]³¹. Rzadkość występowania tego typu uchwał potwierdziły badania internetowe – posiadała ją osiem na 32 badane gminy i jeden na pięć powiatów.

W opinii badanych mazowieckich samorządowców elementy wykorzystania mechanizmów konsultacyjnych najczęściej pojawiają się w kontekście pracy nad dokumentami o charakterze strategicznym i planami rozwoju, programami współpracy z organizacjami pozarządowymi, planowaniem i realizowaniem inwestycji w regionie lub rządziej tworzeniem planu rozwoju sieci dróg. Znalazło to odzwierciedlenie we wskazaniach dotyczących konkretnych konsultacji społecznych, realizowanych w ostatnim czasie w badanych jednostkach.

W przypadku wyników badań ankietowych ponad połowa badanych jednostek samorządowych przeprowadziła w roku 2009 jakąś formę konsultacji społecznych. Konsultacjom podlegały przede wszystkim: programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, plany/studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne (m.in. budowa przedszkola, plan sieci ścieżek rowerowych), Wieloletnie Plany Inwestycyjne, zadania realizowane w ramach funduszu sołeckiego [1].

³¹ Cyfra w nawiasie kwadratowym oznacza numer wypełnionego kwestionariusza ankiety, z której został zaczerpnięty cytat lub do której odnosi się bezpośrednio dany fragment tekstu.

W pojedynczych przypadkach konsultowano m. in. kwestię nadania praw miejskich w miejscowości [20], strategię przeciwdziałania problemom alkoholowym i narkomanii [16], przekształcenie szpitala powiatowego w spółkę [23]. Jako uczestników konsultacji najczęściej wskazywano organizacje społeczne i pozarządowe (jedyni partnerzy w przypadku konsultowania programów współpracy jednostki z organizacjami pozarządowymi) oraz „zainteresowanych mieszkańców”, „zainteresowane grupy zawodowe”, np. nauczycieli, czy przedstawicieli jednostek organizacyjnych samorządu lub rzadziej lokalnych przedsiębiorców. Przedstawiciele jednostek, w których nie stosowano konsultacji społecznych w roku 2009, wskazywali na ich realizację w ostatnich latach, tj. 2006-2008. Konsultowano wówczas m. in. opracowanie strategii rozwoju gminy / powiatu, treść statutów sołectw [10], zmiany granic jednostek pomocniczych (sołectw) [17], gminną strategię rozwiązywania problemów społecznych [11]. Tylko w jednej z badanych jednostek ostatnie konsultacje społeczne odbyły się znacznie wcześniej, tj. w roku 1998, i dotyczyły utworzenia jednostek pomocniczych – osiedli [13].

W tym kontekście najczęściej pojawiają się dwa główne modele przeprowadzania konsultacji społecznych:

- Organizowanie spotkań i debat publicznych, w większości przypadków poprzedzonych wcześniejszym udostępnieniem konsultowanego dokumentu w urzędzie lub na stronie internetowej. W ten sposób najczęściej konsultuje się dokumenty o charakterze strategicznym, m.in. strategię rozwoju czy rewitalizacji.
- Konsultacje „indywidualne”, polegające na przesyłaniu uwag i sugestii drogą mailową, ewentualnie pocztą tradycyjną lub składanie ich w urzędzie po wcześniejszym udostępnieniu dokumentu. W taki sposób często konsultuje się plany i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, niekiedy także programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. W przypadku jednego z badanych powiatów władze zwróciły się do mieszkańców z prośbą o propozycje przebiegu ścieżek rowerowych, w jednej z gmin mieszkańcy zostali w taki sposób zaproszeni do współtworzenia lokalnego szlaku kulturowego³².

Opisane wyżej modele dominują zarówno w przypadku jednostek, w których wypełniono ankiety, jak i gmin oraz powiatów objętych badaniem internetowym. W jednej z gmin zastosowano ciekawe rozwiązanie w postaci Serwisu Internetowych Konsultacji Społecznych – oddzielnej strony www, gdzie można było się zapoznać z różnymi wariantami przebiegu autostrady A2 i od razu zgłaszać swoje opinie na ten temat³³.

Na podstawie przeglądu stron internetowych można stwierdzić, że oficjalne strony jednostek oraz BIP-y nie zawierają kompletnych danych na temat konsultacji społecznych zrealizowanych na ich terenie, ale przez inne podmioty, np. Polskie Koleje Państwowe. Tego typu informacje są częściej umieszczane na nieoficjalnych stronach gmin czy powiatów oraz na portalach społecznościowych.

³² Dwa ostatnie przykłady pochodzą z analizy zawartości stron internetowych urzędów oraz BIP.

³³ Jak wyżej.

Stosunkowo popularną aktualnie formą ograniczonego wprowadzania elementów konsultacji społecznych w system działania jednostki samorządowej wydają się sondy internetowe. Takie sondy były dostępne na stronach połowy z 32 badanych gmin oraz 1 z 5 starostw powiatowych. Z jednej strony stanowią one efekt pewnej mody – w części sond powtarzało się to samo dość ogólne pytanie „Czy nasza gmina jest przyjazna dla inwestorów?”. Z drugiej strony umieszczanie w sondach konkretnych pytań (np. Czy widzisz potrzebę utworzenia Lokalnego Centrum Informacji w mieście?) może stanowić jedną z dróg dotarcia do opinii mieszkańców. Stosunkowo często na oficjalnych stronach jednostek można znaleźć również zakładki „Pytanie do Wójta/ Burmistrza/ Starosty” albo bezpośrednie adresy e-mail do przedstawicieli władz. W przypadku większości takich zakładek występuje możliwość przejrzenia zadanych wcześniej pytań i udzielonych na nie odpowiedzi – zazwyczaj zawierają one tylko po kilka pozycji, niekiedy w ogóle nie działają. Może to wskazywać na fasadowość takiego rozwiązania lub małe zainteresowanie tą formą kontraktu z władzami ze strony mieszkańców.

W świetle wyników badania konsultacje społeczne są przeprowadzane zazwyczaj w sytuacjach konieczności spełnienia wymogów prawnych. Stosuje się przy tym raczej stosunkowo standardowe rozwiązania. W zależności od tematyki i zasięgu konsultacji rolę partnerów społecznych najczęściej pełnią lokalne organizacje pozarządowe lub ogół mieszkańców.

4.4. Konsultacje społeczne: mocne strony w opinii samorządowców

W przekonaniu zdecydowanej większości przedstawicieli badanych przy użyciu ankiety samorządów gminnych i powiatowych na Mazowszu, konsultacje społeczne zakładają wzajemną aktywną komunikację pomiędzy samorządem a parterami społecznymi, a ich realizacja powinna przynosić korzyści wszystkim biorącym w nich udział stronom, to jest zarówno samorządowej, jak i społecznej: „Wypracowanie wspólnego stanowiska, konsensusu między organem Gminy a drugą stroną społeczną” [7]. Jednocześnie konsultacje są postrzegane bardziej jako kanał wzajemnej komunikacji i wymiany opinii niż proces wypracowywania wspólnego stanowiska sensu stricto. W pojedynczych przypadkach pojawiały się opinie, że konsultacje służą wyłącznie lub przede wszystkim informowaniu mieszkańców lub organizacji społecznych i / lub uzyskiwaniu przez samorząd poparcia społecznego dla swoich działań i zamierzeń: „(...) łączność ze społecznością lokalną, unikamy protestów, odwołań, akceptacja władzy” [19]; „Cele – uzyskanie poparcia, rola – zasięgnięcie opinii” [20].

Wymieniane przez objętych badaniem samorządowców zalety mechanizmów konsultacji społecznych można podzielić na trzy główne kategorie:

- związane z „edukacją obywatelską”, to jest podkreślające rolę konsultacji społecznych w pobudzaniu ogólnej aktywności i uczestnictwa mieszkańców w lokalnym życiu publicznym, identyfikacji z samorządem i jego działaniami czy „budowania kapitału społecznego” w środowisku lokalnym, poczucia współodpowiedzialności za rozwój środowiska lokalnego;
- odwołujące się do ideologii partnerskiej współpracy, to jest określające konsultacje społeczne jako mechanizm tworzenia przestrzeni kontaktu i wzajemnego poznania się przedstawicieli samorządu i lokalnych podmiotów, nawiązania bezpośredniego dialogu, minimalizowania negatywnego wpływu wzajemnych stereotypów i braku wzajemnego zaufania;
- nawiązujące do pragmatyki realizacji konkretnych działań samorządu – wskazania na konsultacje społeczne jako umożliwiające identyfikację rzeczywistych potrzeb mieszkańców, wymianę pomysłów i opinii na temat konkretnych rozwiązań, wypracowywanie konsensusu, niwelowanie napięć i konfliktów na tle planowanych przedsięwzięć, ustalenie priorytetów zgodnie z faktycznymi potrzebami mieszkańców.

W kilku przypadkach podkreślano istotne znaczenie konsultacji społecznych jako mechanizmu pozwalającego na bezpośrednią konfrontację oczekiwań ze strony mieszkańców (często zbyt wygórowanych) w stosunku do aktualnych możliwości samorządu.

W opinii badanych przedstawicieli mazowieckich samorządów gminnych i powiatowych, przeprowadzanie konsultacji społecznych jest najbardziej zasadne w kontekście planowania celów i zadań jednostki, zarówno o charakterze długofalowym (np. strategię rozwoju), jak i krótkofalowym. Na tym etapie konsultacje dają możliwość dostosowania planowanych przedsięwzięć do potrzeb mieszkańców. Zdecydowanie rzadziej widziano użyteczność konsultacji społecznych na etapie uchwalania budżetu (w tym kontekście wymieniano m.in. wprowadzenie funduszu sołeckiego lub decyzje dotyczące większych i bardziej kosztownych inwestycji). Tylko w pojedynczych przypadkach sygnalizowano natomiast potrzebę przeprowadzania konsultacji społecznych w odniesieniu do monitorowania wykonania budżetu oraz oceny realizacji zadań publicznych. W pierwszej kwestii zwracano uwagę na „wewnętrzne” mechanizmy monitoringu w postaci nadzoru komisji budżetowych oraz udzielania lub nie absolutorium wójtowi bądź burmistrzowi. Zdaniem respondentów procedury związane z tworzeniem i realizacją budżetu są zbyt skomplikowane i szczegółowe dla „przeciętnego mieszkańca”. Ocena realizacji zadań publicznych dokonuje się zaś podczas kolejnych wyborów. Poza tym część badanych zwracała uwagę na fakt, że „porządna” realizacja konsultacji społecznych na etapie planowania celów i zadań jednostki niejako zapewnia wpływ partnerów społecznych także na kolejne wyżej wymienione działania: „jeśli cele strategiczne są skonsultowane, jest akceptacja społeczna przy opracowywaniu i uchwalaniu budżetu rocznego, ten element może nie występować” [10], „Jeżeli przy opracowywaniu i uchwalaniu budżetu zostały uwzględnione założone cele i zadania, to monitorowanie budżetu oraz określenie wskaźników będzie etapem bardzo prostym” [3], „Będzie określona kolejność realizacji zadań – nie trzeba konsultacji, budżet będzie uchwalany i opracowywany zgodnie z przyjętymi zasadami” [26]. Kiloro respondentów wskazało na inne, dodatkowe etapy działania lo-

kalnego samorządu, w których wskazane byłoby przeprowadzanie konsultacji społecznych: tworzenie dokumentów o charakterze strategicznym oraz rozprawa administracyjna przed wydaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych [2, 13, 21].

W świetle wyników badania należy stwierdzić, że przedstawiciele samorządów postrzegają rolę konsultacji społecznych przede wszystkim w odniesieniu do definiowania celów i zadań, a nie jako narzędzie kontroli obywatelskiej nad ich realizacją. Nie są stosowane konsultacje o charakterze *on-going*, które umożliwiałyby np. uzgadnianie i wprowadzanie korekt czy zmian w już realizowanych przedsięwzięciach. Takie podejście do konsultacji społecznych pojawiło się tylko w jednym przypadku, jako postulat wskazywany przez partnerów społecznych badanej jednostki samorządu terytorialnego: „(...) włączanie na różnych etapach, rozstrzygnięcie spraw” [21].

4.5. Konsultacje: słabe strony w opinii samorządowców

O ile zdecydowana większość badanych wydaje się akceptować ogólne znaczenie oraz samą ideę mechanizmu konsultacji społecznych, to przypadki ich przeprowadzenia określone jako w stu procentach udane i satysfakcjonujące są wymieniane już nieco rzadziej. Najczęściej respondenci sygnalizowali zbyt małą frekwencję (w przypadku konsultacji społecznych w formie spotkania lub debaty publicznej) lub niewielkie zainteresowanie mieszkańców czy przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych (w przypadku możliwości indywidualnego zgłaszania uwag). U podstaw tego rodzaju wskazań leży, niekiedy wyrażane *explicitie* przez badanych, przekonanie o słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego i niedostatecznym poziomie aktywności, świadomości oraz kompetencji obywatelskich wśród mieszkańców. W opinii badanych samorządowców konsultacje społeczne mogłyby być bardzo dobrym i użytecznym narzędziem współpracy w „idealnych” warunkach, zakładających istnienie aktywnych organizacji pozarządowych oraz zaangażowanych liderów i grup społecznych. Tymczasem z dotychczasowych doświadczeń badanych mazowieckich samorządów wyłania się obraz deficytu „odpowiednich” partnerów społecznych, zdolnych do podjęcia partnerskiej dyskusji, wysuwania własnych propozycji oraz myślenia w kategoriach dobra ogólnego, a nie partykularnego interesu (np. „chęć pokazania się i za wszelką cenę ferowania swoich spraw, które są korzystne dla organizacji” [1]; „Mieszkańcy często godzą się na propozycje samorządu – krytyka występuje po zrealizowaniu przedsięwzięcia” [10]; „Zwykle nie mają nic do wniesienia ponad to, co im się przedstawi” [15]; „Często organizacje pozarządowe, podmioty społeczne przy tej okazji chcą załatwiać wyłącznie swoje sprawy” [19]). Niewątpliwie wchodzi tu w grę stereotypy, niektórzy respondenci byli jednak świadomi konieczności przełamania również stereotypów dotyczących samorządu: „Brak przekonania partnerów społecznych, że wspólnie wypracowane cele będą realizowane według przyjętych ustaleń. Miejmy nadzieję, iż przyjęta od 2 lat strategia przekona społeczność lokalną do udziału w konsultacjach” [11]. W pojedynczych przypadkach pojawiły się również sygnały powierzchownego i „fasadowego” traktowania mechanizmów konsultacji społecznych

przez samorząd, co dodatkowo osłabia zaangażowanie potencjalnych partnerów społecznych, np. organizacji pozarządowych: „Umieszczenie na stronie internetowej urzędu wykazu organizacji, dostrzeżenie ich pracy, rzeczywiste rozpatrywanie uwag i spostrzeżeń spływających do gminy” [1]. Niewątpliwie konsultacje społeczne mogą być użytecznym narzędziem przy poważnym podejściu, otwartości i zaangażowaniu wszystkich stron: zarówno partnerów społecznych, jak i samorządów.

Do słabości mechanizmów konsultacji społecznych respondenci zaliczali również groźbę rozbudzenia nierealnych oczekiwań ze strony partnerów społecznych, a także czasochłonność procesu konsultacji. Konsultacje wcale nie muszą zakończyć się wypracowaniem wspólnego stanowiska, co niesie ze sobą ryzyko, że koszty ich organizacji, podobnie jak zainwestowany czas, zostaną poniesione na próżno. W opinii samorządowców procesy konsultacyjne stanowią zatem przedsięwzięcie dość ryzykowne, którego rezultaty i skuteczność trudno przewidzieć czy zagwarantować. Poza tym w sytuacji realizacji przez jednostkę wielu zadań na przeprowadzanie konsultacji społecznych może po prostu brakować czasu. Co więcej, w jednostkach brak kadry wyszkolonej pod kątem organizacji profesjonalnych konsultacji społecznych. Respondenci wskazywali również na brak regulacji procedur przeprowadzania konsultacji, co sprawia, że realizuje się je zwykle w sposób zwyczajowy dla danej jednostki lub po prostu najmniej kłopotliwy.

W nawiązaniu do opinii badanych samorządowców wyraźnie widać silne łączenie efektywności konsultacji społecznych z warunkami „idealnego społeczeństwa obywatelskiego”. Prowadzi to do fałszywego przekonania, że niewystępowanie tego rodzaju warunków (lub przekonanie o ich niewystępowaniu) w rzeczywistości niejako zwalnia z obowiązku rzetelnego stosowania mechanizmów konsultacyjnych.

4.6. „Czynniki sukcesu” konsultacji społecznych

Mimo powyższych wskazań dotyczących słabości mechanizmów konsultacji społecznych, prawie czwarta część badanych przedstawicieli mazowieckich samorządów gminnych i powiatowych określała procesy konsultacyjne prowadzone w ich jednostkach jako udane. Z punktu widzenia badanych, udane konsultacje to takie, w których udało się osiągnąć satysfakcjonującą frekwencję, poznać oczekiwania i opinie partnerów społecznych, wspólnie przedyskutować postulaty i możliwości ich realizacji. Tylko w wyjątkowych przypadkach stwierdzano, że udane konsultacje to takie, które się odbyły lub w których „w ogóle ktokolwiek odpowiedział na maile” [5]. W wypowiedziach związanych z sukcesem konsultacji przede wszystkim zwracano uwagę na kwestie odpowiedniego informowania o planowanych konsultacjach oraz o zagadnieniach, których dotyczą.

Konsultacjom społecznym z wysoką frekwencją mieszkańców i instytucjonalnych partnerów społecznych towarzyszyły intensywne kampanie informacyjne: zaproszenia na stronach internetowych, plakaty, ulotki, spoty radiowe czy wysyłanie indywidualnych zaproszeń do

przedstawicieli podmiotów lokalnych. Jako istotne wskazywano również dokładne określenie tematyki konsultacji, ograniczenie ich przedmiotu do kilku jasno wyspecyfikowanych zagadnień. W interesującej opinii jednego z badanych pojawiła się sugestia zaangażowania partnerów społecznych również w sam proces przygotowywania i organizowania procedury konsultacyjnej: „W przypadku konsultacji dotyczących zbierania wniosków do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (...) zadowalająca frekwencja została osiągnięta przez włączenie placówek innych niż Urząd Miasta” [4].

W charakterze postulatów czy rekomendacji usprawniających stosowanie konsultacji społecznych w samorządach lokalnych, respondenci wskazywali następujące kwestie:

- Istnieje potrzeba społeczności i władz lokalnych prowadzenia stałych i doraźnych ciał o charakterze konsultacyjnym i opiniotwórczym, w których skład wchodziłoby przedstawicieli samorządu oraz mieszkańców i instytucjonalnych partnerów społecznych (organizacji pozarządowych, przedsiębiorców). Funkcjonowałyby one jako stałe, sformalizowane grupy identyfikacji potrzeb i wymiany informacji, umożliwiające trwały kontakt między partnerami: „(...) przydałby się panel lub inna forma kontaktu w celu oceny i wniosków na przyszłość” [23]. W jednym przypadku zaproponowano, by taki zespół wyposażony również w inicjatywę uchwałodawczą [3]. Jak się wydaje, w ograniczonym zakresie rolę tę mogłyby pełnić gminne i powiatowe rady pożytku publicznego, ale merytorycznie są one ograniczone do działań na linii samorząd – trzeci sektor.
- Położenie większego nacisku na promowanie działań zrealizowanych zgodnie z rozwiązaniami wypracowanymi podczas konsultacji, nagłaśnianie przedsięwzięć wykonanych przy udziale lub zaangażowaniu mieszkańców i innych partnerów społecznych. Pozwoliłoby to wykazać rzeczywisty wpływ na decyzje, jaki umożliwia aktywny udział w konsultacjach społecznych.
- W pojedynczych przypadkach badani postulowali profesjonalizację procesów konsultacyjnych, to jest obiektywizm, stosowanie metod badawczych, powtarzanie konsultacji na każdym etapie realizacji projektu czy przygotowania decyzji, a także szkolenie uczestników z umiejętności negocjacyjnych oraz zasad funkcjonowania samorządu (w przypadku mieszkańców i przedstawicieli instytucjonalnych partnerów społecznych): „Szkolenia z zakresu mediacji społecznych oraz świadomość społeczna o wadze konsultacji społecznych” [14].
- Sprzeczne opinie dotyczyły regulacji prawnych w związku z konsultacjami społecznymi. Z jednej strony zwracano uwagę na konieczność uwzględnienia kontekstu lokalnego danego środowiska i wypracowanych już rozwiązań, a zagrożenie upatrywano w narzucaniu uniwersalnych procedur konsultacji. Z drugiej zaś wskazywano na konieczność wprowadzenia ustawowego wymogu przeprowadzania konsultacji społecznych w większej liczbie sytuacji, niż ma to miejsce do tej pory.

Powyższe opinie badanych wskazują na znaczenie przypisywane przede wszystkim odpowiedniemu informowaniu o konsultacjach społecznych, to jest efektywnym dotarciu

do wszystkich zainteresowanych. Istotne jest również poczucie rzeczywistego udziału partnerów w konsultacjach, wsparte np. wkładem w organizację konsultacji czy odpowiednim nagłośnieniem osiągniętych rezultatów na forum społeczności lokalnej. Z perspektywy badanych przedstawicieli samorządu są to bardzo istotne „czynniki sukcesu” konsultacji, wymagające jednak zaangażowania po obydwu stronach, zarówno samorządowej, jak i społecznej. Wskazania dotyczące stałych struktur konsultacyjnych, a także niejednoznaczne opinie w sprawie regulacji prawnych wskazują na brak szerszej instytucjonalizacji tego typu rozwiązań w polskich społecznościach lokalnych³⁴.

5. Podsumowanie i rekomendacje

W świetle wyników badania należy stwierdzić, że mechanizmy o charakterze konsultacyjnym są stosowane przez samorządy gminne i powiatowe relatywnie często – zdecydowana większość objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzała konsultacje w ubiegłym roku lub w ciągu ostatnich kilku lat. Wśród respondentów badanych za pomocą kwestionariusza dominowały definicje konsultacji społecznych jako mechanizmu o charakterze dwukierunkowej wymiany informacji, mającej na celu przede wszystkim wzajemne poznanie potrzeb i oczekiwań wszystkich stron. Nieco rzadziej konsultacje społeczne wiązano ściśle z wypracowywaniem wspólnych decyzji czy rozwiązań, choć i takie wypowiedzi się pojawiały. Co za tym idzie, konsultacje rzadko osiągają formę najbardziej zaawansowaną w kontekście procesów demokracji deliberatywnej. Konsultacje społeczne są stosowane najczęściej w procesie przygotowywania dokumentów o charakterze strategicznym, przede wszystkim programów współpracy z organizacjami pozarządowymi (a także rocznych planów współpracy), strategii rozwoju gminy/ powiatu. Towarzyszą również działaniom administracyjnym, np. zmianom statusu czy granic miejscowości oraz dużym projektom inwestycyjnym. Trzeci typ uwarunkowań, w których pojawiają się konsultacje społeczne, to wymogi programowe, jak na przykład konsultowanie Programów Integracji Społecznej w ramach Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich. W pewnym sensie wymienione typy uwarunkowań wiążą się z wymuszaniem konsultacji ze względu na różnego rodzaju przepisy prawne lub programowe. Konsultacje społeczne prowadzone w badanych samorządach Mazowsza najczęściej miały formę spotkań i debat publicznych bądź indywidualnego przekazywania uwag osobiście albo pocztą tradycyjną lub elektroniczną. Formy te występowały także łącznie. Stosunkowo popularny mechanizm o charakterze konsultacyjnym stanowią sondy internetowe dla mieszkańców, umieszczane na oficjalnych stronach jednostek. W zależności od ich zakresu i tematyki, do udziału w konsultacjach społecznych najczęściej zaprasza się organizacje pozarządowe i/ lub ogół mieszkańców, a także innych zainteresowanych partnerów społecznych, m. in. nauczycieli czy przedstawicieli jednostek organizacyjnych gminy/ powiatu.

³⁴ Wyjątek stanowią instytucje formalnych wspólnot najniższego szczebla, to jest zebrań wiejskich w sołectwach czy zebrań mieszkańców w ramach wspólnot mieszkaniowych.

Analiza wypowiedzi respondentów pozwala odnieść wrażenie, że z perspektywy samorządowców konsultacje społeczne to w większym stopniu mechanizm przyszłości niż narzędzie do pracy „na teraz”. Tego rodzaju postawy wspierają w dużej mierze stereotypowe przekonania zarówno po stronie samorządowej jak i społecznej: zdaniem tych pierwszych brakuje zaangażowanych i kompetentnych partnerów do rozmów, według drugich strona samorządowa traktuje konsultacje jako obowiązek, a nie przestrzeń autentycznych negocjacji. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozumienie zasady współpracy z partnerami społecznymi jako m.in. udział władz lokalnych w zebraniach wiejskich czy nieformalne rozmowy z mieszkańcami odwiedzającymi urząd. W tej sytuacji można zaryzykować stwierdzenie, że idea tej zasady może nie być rozumiana przez samorządy dostatecznie szeroko. Co za tym idzie, w wypowiedziach respondentów znajduje się niewiele określeń konsultacji społecznych jako mechanizmu współpracy (procesu wspólnej pracy nad czymś) pomiędzy stroną samorządową a partnerami społecznymi. Po drugie, zasada współpracy z partnerami społecznymi jest zbyt często ograniczana do organizacji pozarządowych, co jest wymuszone przez wymogi prawne, przy tym organizacje pozarządowe są stosunkowo łatwe do zidentyfikowania jako struktury formalne.

W związku z tym w świetle wyników badania potencjał konsultacji społecznych w odniesieniu do procesów tworzenia aktów prawa miejscowego wydaje się wykorzystywany raczej w niewielkim stopniu. Tylko w jednym przypadku bezpośrednio wskazano na taką rolę konsultacji: „Wspólne tworzenie prawa miejscowego, wspólne działania na rzecz społeczności samorządowej” [26]. Konsultacje społeczne są postrzegane przez mazowieckich samorządowców jako użyteczne na poziomie formułowania celów i zadań bądź na poziomie podejmowania konkretnych decyzji (np. inwestycyjnych), a raczej zbędne na „poziomie operacyjnym”, to jest tworzenia reguł czy kontrolowania lub oceniania realizacji przedsięwzięć. W przypadku dokumentów strategicznych konsultacjom podlegają najczęściej gotowe już dokumenty, do których partnerzy społeczni mogą zgłaszać sugestie zmian i poprawek. Pracę nad nimi coraz częściej poprzedzają badania opinii wśród mieszkańców, lecz kolejnych wersji dokumentu nie wypracowuje się wspólnie. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być obawa samorządów przed nadmierną kontrolą lub roszczeniowością ze strony partnerów społecznych.

W konsekwencji warto rozważyć realizację działań promujących w środowisku samorządowym szersze rozumienie zasady współpracy z partnerami społecznymi, a także możliwość jej skutecznej realizacji m. in. poprzez konsultacje społeczne. Powinno się więc wypracować i przedstawić samorządom definicję efektywności konsultacji społecznych oraz ewentualne wskaźniki pomiaru tej efektywności. Umożliwiłoby to przeprowadzenie racjonalnego rozrachunku poniesionych strat oraz potencjalnych korzyści płynących z konsultacji. Poza tym należy zdjąć z konsultacji odium „przykrego obowiązku”, który „do niczego nie prowadzi”. W tym celu postulujemy szerokie upowszechnianie wśród polskich samorządów przykładów „dobrych praktyk”, krok po kroku prezentujących realizację udanych konsultacji społecznych oraz ich wymierne rezultaty. Co istotne, powinny to być nie tylko przykłady zagraniczne, ale także, a może nawet przede wszystkim, sukcesy polskich samorządów w tym zakresie. Warto byłoby przy tym zwrócić uwagę na niedo-

ceniany potencjał istniejących już struktur czy mechanizmów, które mogą stanowić dobrą podstawę do wypracowania stałych przestrzeni czy grup konsultacji. Na poziomie gmin mogą to być np. instytucje jednostek pomocniczych: zebrania wiejskie, rady sołectw i osiedli, zarządy dzielnic.

Po drugie, warto sformułować i upowszechnić w środowisku samorządowym metody identyfikacji partnerów społecznych oraz ich potencjału („mapowanie” partnerów społecznych). Skala partnerów społecznych nie powinna się ograniczać do organizacji pozarządowych i przedstawicieli jednostek organizacyjnych gminy i powiatu. „Zainteresowanych mieszkańców” również można rozpatrywać jako konglomerat różnych grup interesu, które warto rozpoznać i wziąć pod uwagę przed realizacją konsultacji społecznych.

Po trzecie, samorządy powinny częściej sięgać do innowacyjnych rozwiązań w realizacji konsultacji. Uniwersalne powinno być jedynie ogólne rozumienie idei konsultacji, a metody ich przeprowadzania należy dostosować do kontekstu lokalnego, tematyki, tradycji, specyfiki partnerów społecznych itp.

Po czwarte, rekomendujemy samorządom podejmowanie intensywnych działań na rzecz przełamania wzajemnych negatywnych stereotypów pomiędzy „władzą” a społecznością lokalną, m. in. regularny, aktywny udział przedstawicieli samorządu w zebraniach wiejskich i innych spotkaniach z mieszkańcami, a także upowszechnianie konkretnych rezultatów wcześniej przeprowadzonych konsultacji społecznych wśród ogółu społeczności z wyraźnym zaznaczeniem, co udało się osiągnąć dzięki wspólnej pracy z partnerami społecznymi. Poza tym wśród mieszkańców powinno się przeprowadzić akcję informacyjną, dotyczącą idei konsultacji jako mechanizmu zakładającego współpracę i aktywny udział wszystkich partnerów postrzeganych i traktowanych jako podmiotowi uczestnicy dyskusji.

Podsumowując, konsultacje społeczne są postrzegane jako mechanizm przynoszący korzyści: pozwalający dostosować przedsięwzięcia samorządu do oczekiwań i potrzeb społeczności lokalnej, wspólnie ustalać strategiczne cele działania jednostek. Z drugiej strony stosowanie tego mechanizmu jest postrzegane przez respondentów jako kosztowne i ryzykowne, a jego efektywność trudno jest zmierzyć.

Przewodnik dla samorządów

rozdział 3

**Jak prowadzić konsultacje społeczne
prawa samorządowego?**

Wstęp

W niniejszym rozdziale omawiamy szereg zagadnień istotnych dla udanych konsultacji. Punktem wyjścia naszego myślenia są pytania, które nawiązują do postawionego w tytule. Jak postępować, aby samorządowe konsultacje społeczne były udane? Jak się do nich przygotować i co decyduje o ich powodzeniu? Z jakich form korzystać? Jakie są zagrożenia i jak ich unikać? Stanowią one esencję tego rozdziału. W pierwszej części zrekonstruujemy katalog zasad i wartości, które tworzą podstawę dla działań konsultacyjnych i mogą być traktowane jako swoista filozofia konsultacji. Nietrudno się domyśleć, że mają one charakter uniwersalny. Nie oznacza to, że każdy samorząd nie może stworzyć własnej, wyrażającej jego preferencje listy. Druga ważna kwestia, mająca bardzo praktyczny wymiar, to narzędzia, jakie można wykorzystywać w trakcie konsultacji. Dzielimy je tutaj na klasyczne i nowoczesne, uaktywniające biernych dotychczas uczestników. Staramy się opisać je w miarę dokładnie i zilustrować przykładami.

Z uwagi na brak w niektórych urzędach skutecznej metodologii – czyli świadomego sposobu postępowania na różnych etapach konsultacji, odsyłamy czytelnika do przyjętych w tym rozdziale zasad i założeń. W podrozdziale o doborze partnerów społecznych proponujemy, aby w wyłanianiu grupy docelowej konsultacji wykorzystać model ról, jakie pełnią poszczególni uczestnicy z wykorzystaniem różnych kryteriów selekcji. W części dotyczącej badań ankietowych zawarliśmy liczne wskazówki, które pomogą w stworzeniu prawidłowego kwestionariusza i przeprowadzeniu ankiety, co z pewnością usprawni proces konsultacji.

3.1. Zasady konsultacji społecznych w samorządach

Konsultacje społeczne to – przy całym niedookreśleniu tego terminu – proces polegający na zapewnieniu uczestnictwa różnorodnych aktorów w mechanizm tworzenia prawa przez faktyczne uwzględnianie ich opinii w treści tworzonych aktów prawnych. W najbardziej optymistycznej wersji naszego myślenia wysoka ranga nadawana temu mechanizmowi przyczyniać się ma do tego, że będziemy opracowywać tylko potrzebne i wyłącznie dobre regulacje. W rozdziale I przytaczaliśmy przykłady różnych rozwiązań normatywnych. Dobrą praktyką jest zawieranie w nich ważnych zasad i wartości, jakie mają przyświecać konsultacjom z obywatelami, organizacjami i grupami społecznymi. Ich przyjęcie i zamieszczenie np. w programie współpracy czy regulaminie konsultacji nie może być tylko wypełnianiem pewnego standardu i brzmieć jak pusta deklaracja, ale należy to traktować jak zobowiązanie do wykorzystania w praktyce. Poniżej prezentujemy zestaw wartości i zasad, które powinno się stosować podczas realizacji procesów konsultacyjnych oraz umieszczać w zapisach wymaganych regulacji. Odwołujemy się tutaj do formuły zawartej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która w artykułe 5 o współpracy między administracją a sektorem pozarządowym w punkcie 3

wskazuje na kilka zasad będących jej podstawą: **pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności**. Poniżej przedstawimy te zasady, opatrując je krótkim, ale – jak sądzimy niezbędnym – komentarzem pomocnym w ich lepszym zrozumieniu.

Zasada pomocniczości – zinterpretowanie tej zasady w kontekście konsultacji i ich przebiegu powinno oznaczać działanie, którego celem czy intencją jest wyręczenie społeczności z możliwych do wykonania przez nią zadań; podejście takie polega na tym, że pierwszeństwo w decydowaniu o sposobie rozwiązywania własnych spraw mają mieszkańcy, traktowani indywidualnie oraz zorganizowani w różnych formach. Dopiero wtedy, gdy mieszkańcy nie są do tego zdolni lub mogą wykonywać zadanie w sposób nieefektywny ekonomicznie, dana kwestia powinna być regulowana przez administrację publiczną. Prowadzenie konsultacji powinno się charakteryzować dążeniem do poznania zdania konsultowanej wspólnoty samorządowej. Oznacza to także, wbrew dość powszechnemu przekonaniu, rozpoznanie i ujawnienie interesów partykularnych, grupowych czy indywidualnych, aby można było później przełożyć je na cele i zadania całej wspólnoty. Trawestując znane hasło, można streścić te zasadę w sposób następujący: „Tyle samorządu, na ile to niezbędne, tyle społeczności, na ile to możliwe”.

Suwerenność stron – wszystkie podmioty/ osoby, instytucje i organizacje zaangażowane w prowadzenie konsultacji społecznych i tworzenie regulacji powinny być autonomiczne we wzajemnych relacjach z innymi uczestnikami. Oznacza to poszanowanie odrębności stron, zdolność do samodzielnego decydowania o własnym zachowaniu, bez ulegania naciskom zewnętrznym, a w szczególnych okolicznościach władcym zachowaniom innych podmiotów. Za warunek niezbędny można czasem uznać wolność od jakichkolwiek powiązań, a na pewno od zobowiązań wobec innych organizacji czy osób. Nie istnieje absolutna niezależność w prezentowaniu i przeprowadzaniu własnego stanowiska, ale można do niej dążyć poprzez gwarancje formalne i materialne, np. anonimowość, zapewnienie dostępu do informacji, penalizację gróźb i szantażu oraz inne sposoby.

Partnerstwo – może oznaczać zarówno typ relacji, jak i pewną formułę instytucjonalną. W sferze relacji oznacza ono taką sytuację, w której reprezentanci różnych środowisk (sfery publicznej – administracji, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego) angażują się, przeważnie dobrowolnie, w oparte na wzajemnych korzyściach, równorzędne i równoprawne związki, nastawione na osiągnięcie wspólnych celów społecznych. Czynią to przez łączenie własnych zasobów oraz dzielenie ryzyka i odpowiedzialności związanej z realizacją określonych przedsięwzięć czy programów. W węższym znaczeniu oznaczać to może sytuację, gdy organizacje pozarządowe, na zasadach i w formie określonej w systemie norm prawa, biorą udział w określaniu problemów wspólnot społecznych, wypracowywaniu sposobów ich rozwiązywania oraz realizacji tak zdefiniowanych zadań.

Efektywność – działania konsultacyjne poprzedzające wprowadzenie lub zmianę istniejącego stanu regulacji normatywnych powinny być prowadzone w taki sposób, aby uczynić zadość postulatowi optymalizacji (nie zawsze musi to oznaczać minimalizację)

nakładów finansowych, organizacyjnych i materialnych w stosunku do spodziewanego efektu, jakim w każdym przypadku powinno być dobre prawo. Jeżeli, prowadząc konsultacje, chcemy zrealizować kilka celów, np. dążymy do aktywizacji społeczności i jednocześnie pragniemy zapewnić wysoką jakość ustanowionej regulacji, to zawsze musimy się liczyć z kosztami takiej operacji. Tym samym relacja między kosztami a korzyściami staje się miarą efektywności uprzednio zaplanowanej procedury. Może być ona pochodną wielu czynników np. zastosowanej formy konsultacji, nastawienia beneficjentów procesu, czasu, potencjału intelektualnego. Inną kwestią wydaje się zapewnienie efektywności tak ustanowionej prawa i jego zgodności z innymi standardami normatywnymi.

Uczciwa konkurencja określa warunki rywalizacji i współpracy osób oraz instytucji uczestniczących w prowadzeniu konsultacji społecznych, które zmierzają do tworzenia lub zmiany regulacji. Trudno uznać, że rywalizacja w sferze poglądów i pomysłów ma charakter rynkowy, ale można się dopatrzeć nieuczciwej konkurencji, jeśli w trakcie procedur konsultacyjnych dochodzi do podejmowania działań sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami, naruszających interesy innych uczestników, jak pomówienia czy kolportowanie fałszywych informacji.

Jawność – oznacza poddanie konsultacji rygorom, które zapewniają dostęp do tej procedury wszystkim partnerom społecznym i społecznościom lokalnym. Oznacza to konieczność upublicznienia i upowszechnienia wszystkich niezbędnych i dostępnych informacji, dotyczących kwestii podlegającej konsultacjom. Obowiązek przekazywania informacji przez organy administracji publicznej wszystkim zainteresowanym podmiotom ma służyć włączeniu w ten proces możliwie jak największej ich liczby. Jest on wywodzony między innymi z artykułu 61 ust. 1 Konstytucji: „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Udostępniane informacje powinny dotyczyć samego zamiaru przeprowadzenia konsultacji, celów i szczegółowego harmonogramu, stosowanych form oraz dokumentów i raportów opracowywanych w ich trakcie. Zasada jawności odnosi się także do innych form współpracy między organizacjami a samorządem, zwłaszcza w realizacji zadań publicznych. Ważnym instrumentem zapewniania jawności jest Biuletyn Informacji Publicznej (BIP).

Zaprezentowany powyżej katalog nie jest zapewne wyczerpujący. W literaturze odnoszącej się do konsultacji oraz towarzyszącej jej praktyce można znaleźć wiele innych propozycji. Są to chociażby następujące zasady: działania w dobrej wierze, rzetelności, przejrzystości, wieloetapowości, organizacji na wczesnym etapie procedur, zintegrowania z procesem planistycznym i projektowym, profesjonalizmu, aktywności czy szerokiego udziału społecznego¹. Są też próby niemal technicznego definiowania zasad konsultacji, które okre-

¹ Zob. stronę Akademii Dialogu Społecznego:

http://www.dialogspoleczny.krakow.pl/Akademia_Dialogu_Spo%C5%82ecznego

śląją na przykład, że konsultacje powinno się przeprowadzać w dzień wolny od pracy, że mieszkańców należy informować w sposób zwyczajowo przyjęty w danej zbiorowości, że mają być prowadzone anonimowo, jeśli dokonuje się ich w formie pisemnej (np. ankiety)². Niektóre mogą być przedmiotem kontrowersji, z kolei w innych ważne jest, aby mieć na względzie formalne i materialne gwarancje ich realizacji.

3.2. Organizacja i metodologia konsultacji społecznych

W dobie przyspieszonej transformacji społeczeństwa polskiego, wspieranej między innymi przez środki finansowe Unii Europejskiej, urzędy publiczne i różne instytucje zdają się coraz częściej doceniać wagę partycypacji społecznej w ich programowaniu i w trakcie realizacji. Zmianom w rzeczywistości społeczno-gospodarczej (powstają liczne i atrakcyjne obiekty użyteczności publicznej) nie zawsze towarzyszą np. dobrze przeprowadzone procedury konsultacyjne. Dla części społeczności często mają one bardzo duże znaczenie, zwłaszcza gdy wiążą się ze znaczącą ingerencją w codzienne życie. Brak zrozumienia dla takiej sytuacji powoduje, że konsultacje w niektórych urzędach odbywały się albo pod naciskiem mieszkańców (zdesperowani obywatele, robiący tak zwany szum w mediach w sprzeciwie wobec działań samorządu), albo w wyniku konieczności spełniania wymagań związanych z aplikowaniem do programów unijnych, w tym szczególnie posiadania dokumentów (programów i strategii), które takich konsultacji wymagają (Wieloletni Plan Inwestycyjny, Programy Rozwoju Lokalnego, Lokalne Programy Rewitalizacji i inne). Można stwierdzić, że od konsultacji społecznych nie uciekniemy.

Prowadzenie konsultacji odbywa się często w niezbyt sprzyjających okolicznościach. W wielu urzędach nie ma wewnętrznych regulacji, które uwzględniałyby szersze prawa obywateli do partycypacji. Często mamy do czynienia z niedostatkiem metodycznego podejścia do konsultacji (brak dobrego przygotowania) oraz do badań z nich związanymi (ankietowanie, sondaże itp.). W takich przypadkach mogą one przybierać formę „pyskówki” i „wylewania żalów” ze strony obywateli, a ze strony urzędników rodzić stanowisko „wy swoje, a my swoje”. O rozmowie, a tym bardziej o dialogu w takiej sytuacji nie ma po prostu mowy. Brak opracowanego planu, opartego na systemie ogólnych założeń, konsekwentnego i systematycznego zespołu czynności i środków używanych do prowadzenia konsultacji, opisu sposobów wykonywania zadań jest istotną przeszkodą w realizacji efektywnych konsultacji. Podstawą dla opracowania takich szczegółowych rozwiązań jest zawsze ogólna konstrukcja samego procesu konsultacji. Dla potrzeb niniejszego poradnika przyjmujemy, że zasadnicze etapy procesu konsultacji społecznych to:

- informowanie o planach związanych z działaniami władz publicznych i zamiarach podjęcia określonych kwestii społecznych,

² M. Czuba-Wąsowska, K. Papros, P. Szewczyk, M. Szmigiero, *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa miejscowego*, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa, s. 22-23.

- prezentacja poglądów w kwestii sposobów rozwiązania istniejącego problemu,
- wymiana opinii między uczestnikami procesu,
- identyfikacja wariantów rozstrzygnięć oraz wybór optymalnego rozwiązania,
- informowanie o podjętej decyzji.

Tak zarysowany ogólny schemat procedury decyzyjnej zostanie uszczegółowiony i konkretnie opisany w dalszej części poradnika, w odniesieniu do konkretnych form konsultacji.

3.2.1. Jak organizować konsultacje społeczne w samorządzie?

Najbardziej preferowana postać konsultacji w samorządzie to spotkania konsultacyjne. Proces przygotowania i realizacji takich spotkań można podzielić na kilka etapów i zadań. Według B. Grudzińskiej są to następujące czynności:³

1. Precyzyjne określenie pożądanego efektu spotkania: celu głównego oraz wtórnych, które chcemy osiągnąć. Należy podzielić cały proces konsultacji na mniejsze etapy i realne cele operacyjne.
2. Stworzenie listy argumentów wszystkich stron zainteresowanych tematem spotkania (np. inwestorów oraz mieszkańców). Jeśli urząd nie ma pełnej informacji, co sądzą mieszkańcy i jakie mają argumenty, powinien założyć wariant argumentów negatywnych i odpowiedzieć sobie na pytanie, dlaczego mieszkańcy nie chcą zmian.
3. Naszkicowanie i zaplanowanie scenariusza spotkania (maksymalnie trzy warianty). Należy uwzględnić opinie mieszkańców oraz zaplanować udział osób, które będą w stanie odpowiedzieć na pytania mieszkańców. Jeśli spotkanie ma dotyczyć np. spornej inwestycji, osoby reprezentujące inwestora powinny umieć odpowiedzieć na pytania o samą inwestycję oraz związane z nią uciążliwości życia codziennego. Scenariusz spotkania powinien przewidywać możliwość elastycznego reagowania na różne reakcje publiczności. W przygotowaniu scenariusza (w analizie oczekiwań mieszkańców) powinni uczestniczyć moderatorzy. Należy uwzględnić ich głosy przy planowaniu spotkania. Jeśli urząd spodziewa się udziału osób i grup konfliktogennych w konsultacjach, powinien ustalić scenariusz spotkania, który zakłada rozładowanie napięć i aktywne formy partycypacji.
4. Zapoznanie uczestników (np. inwestora) ze scenariuszem głównym i alternatywnymi oraz przygotowanie ich do udzielania odpowiedzi na tematy, które mogą rodzić problemy. Należy zaplanować, ile takich kwestii może się pojawić, w jakich warunkach technicznych i przez kogo będą udzielane odpowiedzi. W praktyce może to oznaczać np. uruchomienie osobnych sal na konsultacje poboczne albo rozwiązywanie codziennych problemów mieszkańców poza salą główną, gdzie planuje się przeprowadzenie konsultacji –

³ B. Grudzińska, Jak zorganizować konsultacje społeczne w gminie?, <http://administracja.ngo.pl>

uwaga mieszkańców skupi się wówczas na zasadniczym celu spotkania. Zasadniczym błędem jest prowadzenie konsultacji bez przygotowania i scenariusza oraz przeprowadzenie tylko pierwszego spotkania bez podziału na etapy.

5. Dobranie odpowiedniej techniki prowadzenia spotkania grup małych i średniej wielkości (do 40 osób) – np. prezentacje z dyskusją kierowaną z limitowanym czasem wypowiedzi uczestników dyskusji. Nawet przy dużej liczbie osób dość sprawnie wychodzi metoda warsztatowa, z podziałem mieszkańców na podgrupy.
6. Spotkania otwarte powinny być prowadzone przez doświadczonych moderatorów zewnętrznych, swobodnie posługujących się różnymi technikami komunikacyjnymi i mających doświadczenie w budowaniu platformy wymiany opinii, mediacji konfliktów, nie reprezentujących interesów żadnej ze stron oraz z dużą wiedzą praktyczną, dotyczącą zagadnienia będącego tematem spotkania. Głównym zadaniem moderatorów jest doprowadzenie do uwspólnienia interesów wszystkich stron. Nawet jeśli urząd zatrudni na czas konsultacji jednego lub dwóch moderatorów, wcześniej należy im przekazać wiele informacji i danych o planowanych przedsięwzięciach oraz inwestycjach. Bez tej wiedzy moderator może spłycać dyskusje i dialogi, bo nie będzie znał ani rozumiał powagi sytuacji, w jakiej znaleźli się mieszkańcy.
7. Udział władz w spotkaniach powinien być symboliczny – wójt, burmistrz czy prezydent są takimi samymi gośćmi spotkania, jak mieszkańcy. O przebiegu spotkania decydują moderatorzy i osoby prezentujące. Spotkania konsultacyjne służą wymianie opinii i pozyskaniu przychylności np. dla planowanych inwestycji, a nie przedstawianiu twardego stanowiska władz. Jeśli takie podejście jest trudne dla niektórych osób – należy je zapraszać na zakończenie spotkania i informować, co osiągnięto. Wyjątkiem są tu wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, którzy cieszą się niekwestionowanym autorytetem i są lubiani przez organizacje pozarządowe – ich udział jest mocnym katalizatorem, sprzyjającym podjęciu wspólnych rozwiązań.
8. Podsumowanie spotkania – należy je sformułować bardzo jasno oraz przedstawić szerszej opinii publicznej w lokalnych mediach.
9. Należy na bieżąco protokołować dane, informacje i wypracowane rozwiązania. Informacje niespisane na bieżąco ulegają zniekształceniu (nie jest to złośliwe, celowe i świadome działanie samorządowców, wynika raczej z bariery w postrzeganiu faktów i opinii). Wielokrotnie zdarza się pomijanie niektórych danych przy ustalaniu szczegółów dotyczących inwestycji.
10. Rezultaty spotkania należy wpisać w projekt, szczególnie jeśli miało ono na celu uzyskanie akceptacji dla proponowanych rozwiązań. Przyjęte uwagi mieszkańców należy uwypuklić, a odrzucone opatrzyć komentarzem wyjaśniającym.

11. Konieczne jest zaplanowanie kolejnego spotkania oraz sposobów komunikacji z mieszkańcami w celu informowania ich o dalszych losach postanowień, które zapadły na pierwszym spotkaniu. Jedno spotkanie z grupą 40 osób nie załatwi sprawy, warto je zaplanować jeszcze raz.

Solidne przygotowanie spotkań z mieszkańcami pozwoli uniknąć nieporozumień. Rezygnacja z argumentów siłowych i forsowania rozwiązań niezgodnych z przepisami, a także interesami obywateli służy dialogowi społecznemu i administracji, wszystkim partnerom społecznym i samym mieszkańcom.

Podczas realizowanych konsultacji społecznych obserwujemy najczęściej standardowe etapy działań, które układają się w schemat spotkania konsultacyjnego.

Najczęstszy schemat spotkań konsultacyjnych:

1. Opracowanie materiałów dla potrzeb konsultacji:

- prezentacja multimedialna,
- materiały drukowane (ulotki, broszury, artykuły).

2. Sprawdzenie materiałów informacyjnych pod kątem aktualnie obowiązujących przepisów.

3. Informowanie obywateli:

- dobór uczestników, partnerów społecznych,
- strona internetowa,
- tablice ogłoszeń urzędu,
- plakaty w mieście,
- informacja telefoniczna dla przedsiębiorców lub innych grup zawodowych,
- Gminne Centra Informacji,
- media: radio, prasa, lokalna telewizja.

4. Planowanie spotkania:

- mniejsze spotkania dla mieszkańców – informacja jest przekazywana w opisany wyżej sposób,
- w przypadku, kiedy urząd planuje większe spotkania konsultacyjne, wyodrębnia się szczegółowe działania:
 - ustalenie liczby uczestników,
 - ustalenie celu spotkania,
 - ustalenie harmonogramu (liczby spotkań),
 - rozesłanie zaproszeń do różnych innych instytucji, organizacji i osób,

- zaproszenie ważnych gości, ekspertów, mające służyć podniesieniu rangi spotkania,
- podanie informacji z wykorzystaniem Internetu,
- plakaty,
- wynajęcie lub udostępnienie sali dla potrzeb spotkania.

5. Przeprowadzenie spotkania:

- ustalenie mierników do oceny i poziomu wskaźników, które chcemy osiągnąć,
- ustalenie metod i technik prowadzenia spotkania,
- ustalenie szczegółowego programu,
- przywitanie gości przez gospodarzy gminy (burmistrz, sekretarz),
- rozdanie materiałów informacyjnych,
- ogólne przedstawienie problemu, który będziemy konsultować,
- podanie wstępnych zagadnień dotyczących inwestycji, planów itp.,
- podanie szczegółów zagadnień,
- podanie informacji, co planujemy zrobić,
- pytania i odpowiedzi,
- protokolowanie i formułowanie wniosków,
- przyjęcie stanowisk,
- dokumentacja w formie zdjęć,
- wykorzystanie materiałów promocyjnych i prezentacji multimedialnych,
- sporządzenie listy osób uczestniczących w spotkaniu.

6. Przygotowanie raportu, wnioski, zalecenia, uwagi.

7. Upowszechnienie, przedstawienie wyników pracy na kolejnym spotkaniu, konferencji:

- przedstawienie opracowanych dokumentów, rozwiązań, propozycji (ten element jest bardzo często niedoceniany i pomijany).

Zaplanowanie spotkania według proponowanych powyżej zaleceń pozwoli uniknąć niebezpieczeństw w poprawnej realizacji spotkań konsultacyjnych.

3.3. Zasady doboru partnerów społecznych i samorządowych podczas konsultacji

Podczas przygotowywania konsultacji należy rozważyć, jakie grupy społeczne, organizacje czy instytucje powinny być ich adresatem, a następnie uczestnikiem działań. Chodzi tu zwłaszcza o to, aby nie pomijać tzw. istotnych interesariuszy, którzy mają ważny interes z punktu widzenia rozstrzyganego problemu.

Adresaci podejmowanych przedsięwzięć konsultacyjnych

Przy jednoczesnym poszanowaniu reguły powszechności – konsultacje społeczne adresowane mogą być do następujących grup docelowych:

- jednostek samorządu terytorialnego,
- samorządu gospodarczego i zawodowego,
- administracji rządowej, w tym – administracji rządowej w województwie,
- innych województw, zwłaszcza sąsiednich,
- organizacji pozarządowych,
- szkół wyższych i jednostek naukowo-badawczych,
- samorządów studenckich i studentów,
- partii politycznych,
- radnych województwa,
- parlamentarzystów,
- przedstawicieli władz Kościoła, związków wyznaniowych, wspólnot religijnych,
- biznesmenów, przedsiębiorców, izb gospodarczych i branżowych.

Każde z powyższych środowisk można scharakteryzować jeszcze ściślej ze względu na istotne cechy oraz role, jakie mogą one pełnić w konsultacjach. W doborze można uwzględnić istotne kryteria⁴, między innymi:

Kryterium sektorowe

Grupy społeczne można również szczegółowiej rozwarstwić i zaklasyfikować do sektorów:

- sektor publiczny,
- sektor komercyjny,
- sektor pozarządowy,
- osoby indywidualne i środowiska nieformalne,
- sektor turystyczny,
- sektor rolniczy.

⁴D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 39.*

Poziom reprezentatywności lub legitymizacji:

- liczba członków,
- historia działań osób i grupy społecznej,
- obszar zainteresowań lub grupa, na rzecz której działają,
- wewnętrzna spójność – siła mandatu osób wypowiadających się w imieniu instytucji, organizacji,
- dynamiczność – możliwość skutecznego wprowadzenia w życie podjętych zobowiązań.

Zasoby, jakimi dysponują:

- znajomość dobrych praktyk,
- doświadczenie osób, instytucji w rozwiązywaniu problemów społecznych,
- poziom wiedzy o danym zagadnieniu,
- zaplecze eksperckie i badawcze,
- bazy danych,
- przygotowanie merytoryczne pracowników,
- pozycja w stosunku do innych instytucji, ranga instytucji (np. od największej do najmniejszej: Federacja Organizacji Pozarządowych, Forum Organizacji Pozarządowych, Organizacja Pozarządowa, Członek Organizacji Pozarządowej),
- autorytet osób reprezentujących instytucję.

Kompetencje polityczne:

- umiejętność budowania szerszych koalicji,
- możliwość mobilizowania opinii publicznej oraz dostęp do mediów,
- umiejętność syntetyzowania opinii płynących od grupy, którą reprezentują,
- zdolność do prowadzenia działań strategicznych – wyznaczania celów i konsekwentnej ich realizacji (ustalania etapów pracy, organizowania zasobów),
- reputacja, wiarygodność,
- decyzyjność osób czy instytucji,
- lobbying.

Charakterystyka bazy członkowskiej:

- profil geograficzny,
- liczebność (w stosunku do liczby potencjalnych członków),
- charakterystyka społeczno-demograficzna członków.

Aspekty uczestnictwa w procesie konsultacji:

- wcześniejsza aktywność w konsultacjach,
- motywacja do uczestnictwa,
- bezpośrednie interesy,
- bezpośredni „użytkownicy” rozwiązań,

- doświadczanie bezpośrednich problemów i skutków rozwiązań,
- potencjalne konflikty interesów,
- chęć poszukiwania wspólnych rozwiązań.

Biorąc pod uwagę powyższe aspekty i charakterystykę poszczególnych grup społecznych czy sektorów, można skutecznie dobrać partnerów społecznych do dialogu. Można przewidzieć sposób i styl argumentacji uczestników, dobrać metody i techniki działań i dzięki temu dobrze przygotować się do konsultacji. Powyższe informacje mogą posłużyć do stworzenia arkusza partnerów społecznych. Urząd, odpowiadając na wszystkie powyższe pytania, może stworzyć profil partnerów społecznych, z którymi będzie współpracował.

3.4. Narzędzia konsultacji z przykładami

3.4.1. Wybór metody konsultacji

Większość opisanych poniżej sposobów konsultowania nie jest skomplikowana. Pracownicy administracji prawdopodobnie będą w stanie przeprowadzić udane konsultacje i badania społeczne, korzystając wyłącznie z własnego doświadczenia, dysponując własnymi zasobami oraz posiłkując się niniejszym podręcznikiem. Dotyczy to głównie badań i konsultacji nie wymagających doboru próby statystycznie reprezentatywnej. Niektóre badania wymagają jednak specjalistycznej wiedzy i umiejętności. W takich sytuacjach dobrym pomysłem może się okazać zaangażowanie firmy zajmującej się prowadzeniem takich badań. Pozwoli to na dotarcie do większej liczby adresatów, a także na uniknięcie błędów i zaoszczędzenie czasu na ponowne konsultacje. Zdarza się też, że wśród pracowników samorządowych znajdują się osoby wykwalifikowane, np. socjologowie, którzy prowadzą badania satysfakcji klienta zewnętrznego oraz klienta wewnętrznego (pracowników) i wykorzystują różne aktywne metody konsultacji w relacjach ze swoimi społecznościami. Najczęściej są to urzędy, które od wielu lat wdrożyły różne modele zarządzania jakością, np. EFQM, CAF, TQM i inne. Ich profesjonalna wiedza i doświadczenie w tym zakresie pozwalają na aktywne śledzenie tak zwanych trendów, wszelkich zmian oraz dostosowywanie ich do aktualnych potrzeb, przez co minimalizują ryzyko konfliktów z mieszkańcami lub innymi grupami odbiorców.

Jak dobrać narzędzia konsultacji?⁵

Jednym z najważniejszych aspektów analizy uczestników procesu konsultacji jest ich „pozycja” w stosunku do przedmiotu konsultacji. Stanowi ona też wskazówkę dla doboru metod konsultacyjnych. W stosunku do różnych środowisk trzeba stosować różne narzędzia. Różne powinny być też oczekiwania wobec opinii, jakie można uzyskać. W stosunku do osób, które znają zagadnienie (główni interesariusze, eksperci, grupy interesu, osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację danego przedsięwzięcia oraz jego adresaci)

można używać takich metod, jak ankiety, kwestionariusze, spotkanie publiczne, zaproszenie do pisemnego skomentowania proponowanych rozwiązań.

Wobec osób niezwiązanych bezpośrednio z wdrażaniem lub korzystaniem z danego rozwiązania (szeroko rozumiana opinia publiczna, środowiska niezwiązane bezpośrednio z konsultowanym zagadnieniem oraz grupy konfliktogenne) należy raczej stosować takie techniki, jak bezpośrednie spotkania, warsztaty, wystawy, imprezy plenerowe, grupowe wywiady zogniskowane.

Tabela 3. Grupa docelowa uczestników a dobór metod konsultacji

Grupa docelowa konsultacji	Klasyczne metody, narzędzia konsultacji
Ludzie, którzy znają zagadnienie, eksperci	przedstawienie opinii publicznej w formie zwyczajowo przyjętej (sondaże uliczne, sondaże internetowe, ankietowanie); przedstawienie pisemnych opinii organizacjom pozarządowym i mieszkańcom; ogólne spotkania dyskusyjne z różnymi grupami społecznymi; uzgodnienia między instytucjami w formie wynikającej z przepisów prawa (zgłaszanie uwag do dokumentów)
	Aktywne, innowacyjne narzędzia konsultacji
Ludzie mało zaangażowani, nieznający zagadnień Ludzie i grupy osób skłonne do konfliktów	konferencje konsensusowe; warsztaty; zbieranie opinii wypracowywanych w dyskusjach grupowych (badania fokusowe); imprezy plenerowe; sondaż deliberatywny; „karty rozmowy”; wideokonferencje

Źródło: opracowanie własne.

3.4.2. Klasyczne narzędzia konsultacji

a) Zbieranie opinii pracowników instytucji

Zbieranie opinii pracowników może być przydatne na etapie planowania konsultacji⁶. Jest to jedna z najprostszych metod. Oczywiście nie są to konsultacje społeczne we właściwym

⁵ Ibidem, s. 42.

⁶ Ibidem, s. 43.

znaczeniu tego słowa, ale nie dyskwalifikuje to tej metody jako dobrego sposobu na zdobycie danych, szczególnie w pierwszej fazie projektowania procedury. Działanie to opiera się na dostarczaniu opinii przez tych pracowników urzędu, którzy mają bezpośredni kontakt z osobami i organizacjami zainteresowanymi kwestiami podlegającymi konsultacjom społecznym. Wykorzystując normalne procedury obowiązujące w urzędach (notatki, rozmowy, narady, spotkanie w terenie), można uzyskać wiedzę na temat tego, co budzi niepokój i sprzeciw podmiotów zainteresowanych i co chciano by zmienić. Uzyskane w ten sposób uwagi nie są reprezentatywne, a pracownicy nie zawsze na tyle wyszkoleni, by dobrze odczytywać poglądy i nastroje osób bezpośrednio zainteresowanych konsultowanymi problemami. Ale może to być pierwszy etap do wspólnego zastanowienia się nad tym, jakie narzędzia konsultacji należy zaplanować, z jakimi grupami konfliktogennymi trzeba będzie się spotkać, jak skutecznie dojść do porozumienia oraz ile czasu na to poświęcić. Istotnym minusem tego podejścia jest to, że pracownicy nie są zainteresowani ujawnianiem krytycznych opinii na temat obszarów, za które są odpowiedzialni.

b) Analiza informacji zwrotnych – komentarze, opinie i skargi⁷

Metoda ta polega na zachęcaniu potencjalnych partnerów, interesariuszy do wyrażania opinii, komentarzy i uwag na temat przedłożonych wcześniej propozycji. Opinie te mogą być wyrażane zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Przy stosowaniu tej metody bardzo istotne jest rozpowszechnienie informacji o możliwości wyrażania komentarzy tego typu, a także wypracowanie sprawnej procedury ich przyjmowania. Do zalet tej metody można zaliczyć bezpłatne otrzymanie opinii zwrotnych (ocen) ukazujących słabe i mocne strony przedłożonych propozycji, łatwy sposób prowadzenia, oszczędność czasu i środków oraz pokazanie, że urząd jest otwarty na uwagi ze strony społeczeństwa. Główną wadą jest mała reprezentatywność otrzymanych opinii, a także fakt, że na ogół opinie te prawdopodobnie będą się odnosić raczej do negatywnych stron obecnych rozwiązań, a nie do proponowanych zmian. Uczestnicy zgłoszą najczęściej listę żądań, pretensji i roszczeń.

c) Dni otwarte, pokazy uliczne, prezentacje⁸

Dni otwarte i różnego rodzaju wystawy mogą być wydarzeniami o charakterze formalnym, połączonymi ze specjalistycznymi dyskusjami i prezentacjami. Mogą jednak, podobnie jak pokazy uliczne, przybrać nieco luźniejszą formułę i w ten sposób stać się świetną okazją do udzielania informacji i odpowiadania na pytania osób niezainteresowanych oficjalnymi spotkaniami. Bardzo ważny w tym przypadku jest odpowiedni wybór miejsca i czasu tych przedsięwzięć, umożliwiający udział jak najszerszej liczbie obywateli, oraz przygotowanie atrakcyjnych materiałów informacyjnych i promocyjnych. Organizacja tego typu wydarzeń nie ma na celu uzyskania konkretnych opinii zwrotnych na temat zagadnień podlegających konsultacjom, lecz przede wszystkim wzbudzenie zainteresowania społecznego. Podczas dni otwartych i pokazów ulicznych możemy oczywiście

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, s. 44.

zbierać opinie i konsultować pomysły oraz proponowane rozwiązania, ale musimy przygotować odpowiednie metody. Jeśli będzie to połączone z wypełnianiem ankiet, kwestionariuszy, pokazem, spełni swoją rolę jako konsultacje społeczne. Ich bardziej aktywną i rozbudowaną formą są imprezy plenerowe.

Przykład

Urząd X przystąpił do opracowywania Lokalnego Planu Rewitalizacji (LPR) oraz Planu Rozwoju Lokalnego (PRL) na lata 2007-2013. Są to dokumenty, które zawierają wykaz inwestycji strategicznych, planowanych przez władze miasta. Posiadanie tych dokumentów jest potrzebne m.in. przy aplikowaniu o środki unijne w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Na potrzeby opracowania tych dokumentów urząd zorganizował we współpracy z firmą imprezę masową, połączoną z konsultacjami społecznymi dotyczącymi inwestycji planowanych w mieście. Przygotowano kwestionariusze, w których mieszkańcy mieli ocenić inwestycje oraz zaproponować nowe działania. Opinie mieszkańców zebrano w formie raportu i przedstawiono władzom miasta. Samorządowcy, spodziewając się na pierwszym bezpośrednim spotkaniu konsultacyjnym w siedzibie urzędu – jak sami to określili – „pyskówek”, chcieli „rozmiękczyć” mieszkańców ciekawą formą imprezy, łącząc ją z konsultacjami. Impreza wraz ze spotkaniami konsultacyjnymi służyła wymianie opinii i pozyskaniu przychylności mieszkańców dla planowanych inwestycji, a nie przedstawieniu twardego stanowiska władz. Nie było to jedyną formą ani jedynym spotkaniem poświęconym tej sprawie. Oprócz tego odbyło się drugie spotkanie mieszkańców z przedstawicielami władz miasta w ratuszu. Obie strony oceniły drugie spotkanie bardzo pozytywnie.

Ciekawą imprezę plenerową zorganizował także magistrat w Krakowie. Spotkanie cieszyło się ogromnym powodzeniem, a uzyskane podczas konsultacji społecznych informacje wykorzystano w dalszych etapach realizacji inwestycji (zob. załącznik nr 1 do niniejszego rozdziału).

Jako przykład w załączniku nr 2 podajemy opis imprezy plenerowej pod nazwą „Konsultacje społeczne w sprawie budowy Centrum Kongresowego wraz z przebudową ulic wokół Centrum”.

d) Spotkania otwarte⁹

Spotkania otwarte są skierowane do szerokiego grona osób zainteresowanych. Umożliwiają uzyskanie szerszej informacji oraz publiczne wyrażenie opinii na temat kwestii podlegających konsultacjom społecznym. Spotkania te są zazwyczaj organizowane w miej-

⁹ Ibidem.

scach publicznych (urząd lub siedziba innej instytucji), aby wszyscy zainteresowani mogli brać w nich udział. Dlatego tak ważna staje się kwestia dotarcia z informacją o planowanym spotkaniu do wszystkich zainteresowanych stron. Zazwyczaj takie spotkania mają jednokierunkowy charakter. Przybywa na nie wiele osób i również więcej osób ma szansę na wyrażenie swojej opinii. Mimo otwartego charakteru spotkań, z zasady nie tworzą one reprezentatywnego audytorium. Osoby uczestniczące w takich spotkaniach mają tendencję do koncentrowania się na kwestiach lokalnych, bieżących czy wręcz osobistych. W środowisku organizacji pozarządowych powtarzającym się elementem spotkań są często jednostronne wypowiedzi, które niewiele wnoszą do tematu („Zaslugujemy na to...”, „Dlaczego inni dostali tak dużo?”). Spotkania są ważną, ale niewystarczającą formą konsultacji.

Aby spotkanie się udało, należy:

- zadbać o szeroką, publicznie dostępną w różnych miejscach informację o spotkaniu;
- odpowiednio wcześniej wysłać zaproszenia, szczególnie jeśli zależy nam na czyjejś obecności (co najmniej na 10 dni przed datą spotkania);
- zapewnić dostęp osobom niepełnosprawnym;
- określić czytelny cel spotkania i jego porządek, w razie potrzeby rozłożyć spotkanie na dwa lub trzy kolejne, pamiętając, że rzadko udaje się zrealizować wszystkie zadania i cele podczas jednego spotkania. Ma to związek z żywotowością prowadzonych dyskusji i licznymi barierami psychologicznymi;
- przestrzegać harmonogramu;
- dostarczyć odpowiednią ilość precyzyjnych, przejrzystych materiałów informacyjnych;
- sporządzić listę uczestników, co umożliwi późniejsze skontaktowanie się z nimi;
- moderować spotkanie – zadbać, aby jak najwięcej osób mogło się wypowiedzieć i aby wypowiedzi były zgodne z tematem spotkania;
- zaprosić na spotkanie moderatora, który umie sobie radzić z trudnymi odbiorcami;
- rejestrować zgłaszane uwagi – na miejscu sporządzić spis najważniejszych informacji, aby nie uległy późniejszemu zniekształceniu.

Wykorzystanie grup przedstawicielskich¹⁰

Metoda ta polega na zaproszeniu do konsultacji organizacji branżowych i wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, reprezentujących poszczególne środowiska. Ich wiedza i doświadczenie, często o charakterze eksperckim, sprawiają, że przedstawiane przez nie uwagi są zazwyczaj bardzo wartościowe. Istotna jest staranność w docieraniu do tego typu organizacji, a także zgromadzenie informacji o grupach, które reprezentują, oraz o zakresie ich działalności. Konsultacje mogą przybrać charakter dyskusji, w której udział biorą wszystkie organizacje naraz, albo oddzielnie prowadzonych rozmów dwustronnych. Korzyścią płynącą z zastosowania tej metody jest uzyskanie – i to stosunkowo tanio i szybko – konkretnych informacji oraz stworzenie platformy do wymiany poglądów

¹⁰ Ibidem, s. 45.

na temat szczegółowych rozwiązań. Trzeba jednak pamiętać, iż grupy eksperckie mogą mieć nadmierne oczekiwania, wykraczające poza samo spotkanie konsultacyjne. Mogą dość mocno lobbować i upierać się przy swoich pomysłach i rozwiązaniach.

Skutecznie przeprowadzone spotkania z tą grupą osób mogą być źródłem cennych informacji, ale nie można zakładać, że jego uczestnicy samorzutnie gotowi są na dłuższą metę angażować się w proces, dostarczając ekspertyz i gotowych rozwiązań. Chcąc je uzyskać, organizatorzy konsultacji powinni być może pomyśleć o wsparciu finansowym dla tego rodzaju działań. Okazuje się w praktyce, że niektóre grupy eksperckie nie są wcale bezinteresowne i mogą oczekiwać korzyści finansowych w zamian za już posiadane badania, ekspertyzy, opinie, wywiady. Warto też przypomnieć, że wiele organizacji może koncentrować się na reprezentowaniu wyłącznie określonej grupy społecznej i dlatego w praktyce trudno traktować jedną z nich jako reprezentatywną dla wszystkich zainteresowanych. Nie jest to powód do ignorowania ich opinii i sugestii. Należy dobierać organizacje w taki sposób, aby tworzyły szeroką panoramę punktów widzenia różnych mieszkańców.

f) Wywiady indywidualne

Metoda ta pozwala na zdobycie szczegółowej wiedzy na temat poglądów, postaw, zachowań i motywacji wybranych grup osób. W przypadku konsultacji społecznych wywiady mogą stanowić jedynie wstęp do pogłębionych badań lub też mogą być wykorzystywane w stosunku do osób wyłączonej z głównego nurtu konsultacji. Ich fachowe przeprowadzenie ze względu na niezbędny czas i wymaganą dokumentację rozmowy może być dość kosztowne i wymaga zaangażowania specjalistów. Osoba przeprowadzająca wywiad musi być wcześniej przeszkolona, aby robić to płynnie i skutecznie, nie może być konfrontacyjna, arbitralna. Rzadko sprawdzają się w tej roli urzędnicy, gdyż mieszkańcy znają samorządowców i mogą niechętnie udzielać odpowiedzi. Dobrym rozwiązaniem jest współpraca z uczelniami, które oddelegują do wywiadów studentów nauk społecznych.

g) Badania na próbie reprezentatywnej

Dzięki badaniom ilościowym instytucja prowadząca konsultacje uzyskuje konkretne dane statystyczne. Metoda ta pozwala bowiem na poznanie poglądów reprezentatywnej grupy obywateli. Umożliwia także porównywanie wyników uzyskiwanych w regularnych odcinkach czasu. Badania na próbie reprezentatywnej mogą być prowadzone różnymi technikami (pocztowymi, wywiadu bezpośredniego, badania telefonicznego itp.). Respondenci coraz częściej sprzeciwiają się przed udzielaniem informacji za pomocą poczty czy telefonu. Współczynnik zwrotu ankiet czy udzielanych odpowiedzi jest mały. Respondenci chętniej angażują się w bezpośredni wywiad. Tą drogą powraca do nas więcej ankiet. Mogą to być badania poświęcone konsultacjom społecznym, postawom pracowniczym oraz satysfakcji klientów. Zaprojektowanie badania i jego realizacja wymagają nadzoru metodologicznego ze strony specjalisty (osoba taka może być pracownikiem urzędu lub firmy zewnętrznej).

h) Badania ankietowe¹¹

Badania ankietowe są obecnie coraz częstszą praktyką urzędów i chyba na stałe wpisały się w ich procedury wewnętrzne. Bardzo dużo urzędów decyduje się na wybór takiej formy konsultacji, ponieważ pozwala ona z jednej strony na liczbowe sklasyfikowanie wybranych odpowiedzi w celu ich porównania oraz ustalenia najczęściej wskazywanych, a – co za tym idzie – najbardziej istotnych. Z drugiej strony umożliwia ona ankietowanym przedstawienie indywidualnych wniosków i odczuć, które również są brane pod uwagę przy określaniu celów i kierunków działań. Ankiety mają na celu umożliwienie mieszkańcom oceny ogólnej sytuacji na swoim terenie oraz wskazanie pożądanych kierunków jego rozwoju. Celem badania jest zebranie podstawowych informacji dotyczących opinii publicznej mieszkańców lub badanie preferencji dotyczących ważnych dla lokalnej społeczności zadań realizowanych przez samorząd gminny. Warto je przeprowadzać systematycznie, aby istniała możliwość określenia zmian i trendów. Jeśli urząd ma wyniki z ostatnich trzech lub więcej lat, łatwo wtedy określić trendy spadkowe i wzrostowe danych zagadnień. Mając wykresy tabelaryczne z ostatnich kilku lat, samorządowcy mogą z łatwością wyciągać wnioski na dany temat.

Omawiane narzędzie badawcze może służyć jako tak zwany „próbny miernik” do badania wstępnie określonych zagadnień. Nie pomoże ono w uzyskaniu odpowiedzi na wszystkie rzeczywiste pytania i powinno być wstępem do innych technik, np. grup fokusowych czy metod warsztatowych.

Konstrukcja ankiety powinna być w miarę możliwości prosta, ale należy pamiętać o kilku zasadach:

- **długość kwestionariusza**

Długości kwestionariusza nie mierzy się liczbą pytań, ale czasem trwania wywiadu. Badacze często zakładają, że długa i złożona ankieta pozwoli na dogłębne poznanie opinii respondentów. Praktyka pokazuje, że jest to założenie nieuzasadnione. Okazuje się, że im dłuższa ankieta, tym mniej rzetelne i dokładne są uzyskane odpowiedzi. Przyczyną tego jest zmęczenie respondenta. Jak obliczyć czas wypełniania ankiety? Najlepszym sposobem jest samodzielne wypełnienie. Należy założyć, że wypełnienie ankiety zajmie naszemu respondentowi więcej czasu niż nam, ponieważ jej nie zna.

- **estetyka ankiety**

Wygląd jest ważny, bo może kształtować nastawienie respondenta. Ankieta nie powinna być zbyt gęsto zadrukowana. Taki układ wpływa niekorzystnie na przejrzystość kwestionariusza, a więc i na jego zrozumiałość. Lepiej poświęcić kilka stron papieru więcej, niż skupić wszystko na małej kartce. Respondenci bardzo niechętnie podchodzą do tak skonstruowanych narzędzi.

¹¹ Zob. E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, przeł. Witold Betkiewicz i in., red. A. Kloskowska-Dudzińska, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.

• układ ankiety

W metodologii badań ilościowych istnieje kilka naczelných wskazówek na temat układu kwestionariusza ankiety. Każdy kwestionariusz powinien zaczynać się od informacji o instytucji prowadzącej badanie. Należy dokładnie określić cel badania, powinna się tu znaleźć uprzejma prośba o współpracę, zapewnienie o anonimowości, termin odesłania ankiety, wyrazy wdzięczności oraz podpis lub pieczętka instytucji badającej.

• spójność tematyczna

Nierzadko ankieta porusza wiele różnych tematów, które nie są bezpośrednio powiązane. Przyjmuje się, że kwestionariusz powinien być skomponowany w taki sposób, aby pytania o tej samej tematyce były odpowiednio pogrupowane na odpowiednie kompleksy tematyczne.

• specyfika pytań

Poza pytaniami buforowymi stosuje się tak zwane pytania relaksujące. Mają one dwojakiego rodzaju funkcję: zwykle zadaje się je po tematach drażliwych dla respondenta, wywołujących duże poruszenie emocjonalne. Ich celem jest uspokojenie badanego, odwrócenie jego uwagi od wcześniejszych zagadnień. Często zadaje się pytania tego typu także pomiędzy różnymi blokami tematycznymi. Ich funkcją jest wtedy zmniejszenie napięcia uwagi, przed kolejną „falą” ważnych treści. Naczelną cechą takiego pytania jest neutralność tematyki. Innym rodzajem pytań są tak zwane pytania kontrolne. Polegają one na powtórnym poruszeniu tematu, ale w innej formie. Służą do testowania, czy respondent udzielił prawdziwej odpowiedzi na poprzednie zagadnienie.

• pytanie ogólne i szczegółowe

Pytania w ankiecie powinny być rozmieszczone w modułach tematycznych. Przyjmuje się, że poszczególne zagadnienia powinno się formułować, rozpoczynając od pytań ogólnych i przechodząc do bardziej szczegółowych, choć w niektórych badaniach stosuje się inne metody. Optymalną sytuacją jest otwieranie bloku tematycznego przez pytanie ogólne (pytania z kategorii 1). Następnie przechodzimy do opinii szczegółowych (pytania 2). Ostatnim elementem są pytania o stopień pewności tych opinii (pytania 3).

• pytania otwarte i zamknięte

Budowanie i zadawanie pytań otwartych, które skłaniają respondenta do udzielania informacji i do „zwierzeń”, jest sztuką. Powinno się zachować równowagę pomiędzy pytaniami otwartymi i zamkniętymi. Niektórzy eksperci uważają, że w ankiecie nie powinno być wielu pytań zamkniętych, gdyż dzięki nim uzyskamy mało informacji.

Pilotaż

Urzędy dość dobrze projektują ankiety i dobierają właściwie próbę respondentów. Analiza wyników wygląda natomiast różnie. Raporty są często nazbyt zwięzłe, ograniczone do kilku faktów, a można by przecież wyciągnąć wiele innych wniosków. Po zaprojektowaniu ankiety urzędy rzadko stosują tak zwany pilotaż – z uwagi na ograniczony czas, brak dyspozycyjnych osób oraz fakt, że nie są przekonane co do skuteczności pilotażu i nie wiedzą czemu on służy. Powyższy schemat tworzenia narzędzia powinien również uwzględnić ten dodatkowy etap pracy. Jest on szczególnie ważny przy dużych badaniach i nie wolno go wówczas pominąć. Pilotaż ma do spełnienia kilka zadań¹²:

- 1) weryfikacja samego problemu badawczego,
- 2) weryfikacja przygotowanego narzędzia badawczego,
- 3) zadania związane z organizacyjnymi i technicznymi aspektami projektowanych badań.

Procedura badań pilotażowych powinna być realizowana w tej samej zbiorowości, w której przeprowadzone będą później zasadnicze badania, jednak nie powinny to być te same osoby.

Zasady budowania kwestionariusza do badań¹³

Pracy nad kwestionariuszem nie należy zaczynać od wymyślenia pytań. Najpierw trzeba dokładnie ustalić, co chcemy zbadać, i zastanowić się, czego należy się dowiedzieć od badanych, by uzyskać odpowiedź na główne pytania, które nas nurtują. Na przykład aby badać postawy, należy zwykle zadać więcej niż jedno pytanie, a następnie zbudować skalę służącą mierzeniu postaw. Wstępny zestaw pytań powinien służyć nam jako przewodnik w niewielkich badaniach jakościowych (metoda wywiadu pogłębionego lub dyskusji grupowej), które dostarczą wiedzy na temat języka, argumentów i skojarzeń używanych przez respondentów w związku z interesującymi nas zagadnieniami. Pomoże to skonstruować dobry kwestionariusz.

Dobry kwestionariusz jest kluczem do sukcesu w badaniach sondażowych. Zdecydowanie musi on:

- być kompletny z punktu widzenia potrzeb informacyjnych badacza,
- zawierać pytania jasne, zrozumiałe, precyzyjne, trafnie ujmujące zagadnienia, nieobciążone błędami i najlepiej interesujące dla badanego,
- zawierać tylko pytania niezbędne i nie zawierać powtórzeń,

¹² Zob. Kwestionariusz, www.wsns-zaoczni.zwarszawy.pl/metody-b-s/kwestionariusz.doc.

¹³ *Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, Kraków 1999, rozdz. VI: *Badania sondażowe w pracy administracji samorządowej*, s. 128-130.

- mieć wysoką jakość pod względem struktury, estetyki, przejrzystości składu, być łatwy w czytaniu dla ankietera lub respondenta,
- pozwalać na sprawne zaznaczanie odpowiedzi i wprowadzanie danych do komputera przyjętą techniką (inaczej przygotowujemy kwestionariusz do ręcznego wprowadzania danych, a inaczej do wprowadzania przy pomocy skanera).

Podstawowe błędy spotykane przy budowaniu kwestionariusza to:

- **Umieszczanie w kwestionariuszu pytań na wszelki wypadek:** „przy okazji” lub takich, które mogą się przydać. Powodują one obciążenie kwestionariusza i mogą prowadzić do zniechęcenia respondenta zbyt dużą liczbą pytań. Najlepsza taktyka polega na podejmowaniu decyzji przed umieszczeniem każdego pytania w kwestionariuszu: należy się zastanowić, jak będą analizowane odpowiedzi uzyskane na to pytanie i jak zostaną one zaprezentowane w raporcie. Jeśli nie potrafisz z góry powiedzieć, w jaki sposób użyjesz określonych danych, nie umieszczaj pytania w kwestionariuszu!
- **Niedostosowanie pytań do układu odniesienia respondenta:** czy respondenci mają informacje wystarczające do odpowiedzi na nasze pytania? Musimy też rozważyć, kto będzie mógł odpowiedzieć na nasze pytania, uwzględnić to w strukturze kwestionariusza, wprowadzając odpowiednie instrukcje przeskoków. Musimy jednak pamiętać, że skomplikowane układy kwestionariuszy zniechęcają i prowokują do błędów.
- **Pytanie o dwie rzeczy na raz,** na przykład: „Czy Pana/ Pani zdaniem podjęta na ostatniej sesji Rady Gminy decyzja o likwidacji targowiska na rynku i utworzeniu tam płatnego parkingu była słuszna, czy też uważa Pan/ Pani, że...?”.
- **Stosowanie pytań niejednoznacznych,** na które respondenci mogą odpowiadać: „to zależy”, nie są pewni, o co nam chodzi w pytaniu lub co rozumiemy, używając jakiegoś słowa. Na przykład: „Proszę powiedzieć, które z pism zamieszczonych na liście czyta Pan/ Pani regularnie”. Słowo „regularnie” wymaga określenia, co właściwie znaczy w tym przypadku: codziennie, przynajmniej dwa razy na tydzień, czy też może raz na miesiąc?
- **Sugerowanie odpowiedzi,** na przykład: „Proszę powiedzieć, jak bardzo zadowolony jest Pan/ Pani z nowego sposobu utylizacji odpadków komunalnych? Czy nie jest Pan zadowolony i jest Pan przeciwny powstaniu obwodnicy...?”. Sugestia może być czasem zawarta w liście odpowiedzi, złożonej głównie z odpowiedzi pozytywnych lub negatywnych. Sugestia w zawartym pytaniu może zafałszować wyniki badań poprzez niewłaściwe odczytanie postawy badanej osoby.
- **Zbyt długie pytania:** jeśli można użyć jednego słowa albo trzech, zawsze należy użyć jednego. Trzeba unikać długich, złożonych zdań.
- **Trudny, abstrakcyjny język:** należy unikać języka warstw wysoko wykształconych i liczyć się z poziomem edukacji badanych. Pytać raczej o konkretne przejawy pewnych ukrytych stanów i zjawisk bezpośrednio nieobserwowalnych, a nie o te ukryte zjawiska.

- **Zadawanie pytań osobistych lub wywołujących poczucie zagrożenia:** jeśli pytania osobiste są konieczne (np. o dochody, religijność), należy je umieścić na końcu kwestionariusza.
- **Zadawanie pytań zawierających podwójne przeczenie:** „Czy nie uważa Pan, że nie powinno się budować lakierni?”.
- **Ograniczenie do minimum liczby pytań otwartych i półotwartych** (to znaczy bez listy odpowiedzi lub zawierających niepełną listę możliwych odpowiedzi), jak na przykład pytanie: „Czy jakie, inne?” lub „Co Pana zdaniem może wpływać na...?”. Powodują one znużenie badanych i rodzą problemy przy kodowaniu i analizie danych. Jeśli ich użycie jest niezbędne, należy przesunąć je jak najbliżej końca kwestionariusza lub na koniec sekcji, której dotyczą. Pytania otwarte wymagają starannego zakodowania odpowiedzi i mogą wymagać sporego nakładu pracy dobrze przygotowanego personelu.
- **Formułowanie pytań, które może wywołać poczucie, że jest się egzaminowanym.**
- **Stosowanie pytań dociekających powodów tego, że ktoś ma taką a nie inną opinię** lub postąpił w określony sposób. Nie pytaj ogólnie: „Dlaczego Pan/ Pani tak powiedział/a?” , „Dlaczego Pan/ Pani nie zgadza się z tym, że...?” lub „Proszę uzasadnić odpowiedź”. Można zapytać „Co było powodem?”, „Jakie czynniki wpłynęły na decyzję?”.
- **W pytaniach o częstość pojawiania się pewnego zachowania lub zdarzenia stosowanie odpowiedzi: często, czasami, rzadko.** Lepszym rozwiązaniem jest użycie przedziałów liczbowych, np.: 6-7 razy w tygodniu, 3-5 razy w tygodniu, 1-2 razy w tygodniu.

Budując ankiety dla urzędów w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi, rzadko udaje się stworzyć jeden uniwersalny wzór ankiety, który dałoby się powielić i wykorzystać w innym urzędzie. Każdy z urzędów chce w ankiecie położyć nacisk na inne aspekty, każdy ma inną specyfikę współpracy z organizacjami pozarządowymi i chce zapytać o różne sprawy. Polecamy tutaj lekturę załączników do rozdziału. Pierwszy opisuje procedurę prowadzenia badań ankietowych, która może być również zastosowana w konsultacjach społecznych przy realizacji ankiet, sondaży. Bardzo ważnym elementem tej procedury jest punkt 8 – opis procesu, który określa poszczególne etapy badań ankietowych. Warto, aby urząd, który nie posiada takiej procedury, a przeprowadza badania ankietowe, do niej się zastosował. W kolejnych załącznikach przedstawiono różne ankiety, dotyczące między innymi współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Przykłady ankiet służących wstępnie do konsultacji – Ankiety zostały zamieszczone w załącznikach:

1. Ankieta dla organizacji pozarządowych: Ewaluacja Strategii Rozwoju Lokalnego Dzierżoniowa (załącznik nr 4).
2. Ankieta informacyjna organizacji pozarządowej z Urzędu Miasta Wałbrzych (załącznik nr 5).

3. Ankieta dla organizacji pozarządowych – powiat Wołów (załącznik nr 6).
4. Ankieta badająca potrzeby wrocławskich organizacji pozarządowych – Wrocławskie Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych Sektor 3 (załącznik nr 7).

i) Grupy fokusowe

To spotkania w małych, 8-10 osobowych grupach, prowadzone przez wykwalifikowane osoby. Metoda ta jest bardzo przydatna do głębszego poznania opinii grupy społecznej na dany temat. Grupa powinna być reprezentatywna dla wszystkich zainteresowanych danym zagadnieniem. Metoda może być używana do określenia hierarchii wartości poszczególnych zagadnień. Czasami pozwala na określenie, jakie dodatkowe informacje lub modyfikacje będą potrzebne w celu rozwinięcia konsultacji lub wprowadzenia dalszych propozycji. Grupy fokusowe nie pozwalają bezpośrednio na budowanie konsensusu i podejmowanie decyzji. Aby korzystanie z tej metody było efektywne, konieczne jest wyselekcjonowanie dobrze wyszkolonych moderatorów spotkań.

j) Referendum

Referendum lokalne – jako forma konsultacji społecznych oraz sprawowania władzy bezpośrednio przez mieszkańców – członków wspólnoty samorządowej: gminnej, powiatowej i regionalnej.

Przykład¹⁴

Na terenie gminy Komorniki krzyżują się ważne szlaki komunikacyjne, natomiast część terenów leży w obrębie Wielkopolskiego Parku Narodowego. Bliskość aglomeracji miejskiej i szlaków komunikacyjnych tworzy atrakcyjne warunki do lokowania inwestycji, a także do odpoczynku na terenie gminy. Jednym z ważnych zadań realizowanych przez samorząd są inwestycje w infrastrukturę techniczną gminy. Perspektywa rozwoju gospodarczego, trendy ekologiczne związane z gospodarką odpadami, budowa wysypiska śmieci wpłynęły na opracowanie przez samorząd programu usuwania i zagospodarowania odpadów na terenie gminy. Realizacja programu obejmuje usuwanie odpadów bezpośrednio z posesji mieszkańców i od podmiotów gospodarczych oraz system segregacji odpadów „u źródła”. Nakłady inwestycyjne na organizację systemu segregacji i usuwania odpadów oraz koszty obsługi miały częściowo pochodzić z samoopodatkowania mieszkańców gminy. W celu uzyskania poparcia dla programu usuwania odpadów oraz sposobu jego finansowania gmina zorganizowała referendum.

Nawiązując do powyższego przykładu, musimy stwierdzić, że urząd, który ma zamiar przeprowadzić referendum, powinien odpowiedzieć sobie na poniższe pytania:

Co może być przedmiotem referendum?

Z czyjej inicjatywy może być zwołane referendum?

Jak sformułować pytania referendalne?

Jak zachęcić mieszkańców do udziału w referendum?

k) Rozprawa administracyjna

Rozprawa administracyjna jest dodatkowym elementem zapewniającym udział społeczeństwa w postępowaniu. W jakich przypadkach urząd gminy może zdecydować o wszczęciu rozprawy administracyjnej i jaki jest jej cel¹⁵ – Urząd gminy nie jest organem administracji publicznej i jako taki nie może wszczynać postępowania administracyjnego, a tym samym decydować o przeprowadzeniu rozprawy. Organ administracji publicznej ma obowiązek przeprowadzić w toku postępowania rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa (art. 89 § 1 KPA). Ponadto organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin (art. 89 § 2 KPA); w takim przypadku przeprowadzenie rozprawy jest uzależnione od uznania przez organ administracji publicznej potrzeby uzgodnienia interesów stron oraz potrzeby wyjaśnienia sprawy przy udziale biegłych lub świadków albo w drodze oględzin. Rozprawa administracyjna umożliwia zebranie w jednym miejscu i czasie wszystkich uczestników postępowania; taka koncentracja postępowania pozwala na bezpośrednią wymianę poglądów co do istoty sprawy, uzgodnienie stanowisk stron i skrócenie czasu załatwienia sprawy. Rozprawa administracyjna może być zarządzona zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony.

W wezwaniu na rozprawę należy określić termin, miejsce i przedmiot rozprawy (art. 91 § 1 KPA). Stronom, świadkom, biegłym oraz państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym i innym osobom, wezwanym do udziału w rozprawie, doręcza się wezwanie na piśmie (§ 2). Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych stron, uczestniczących w postępowaniu, mogą być jeszcze w sprawie inne strony, nieznanne organowi administracji publicznej, należy ponadto ogłosić o terminie, miejscu i przedmiocie rozprawy w drodze obwieszczeń albo w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 91 § 3 KPA).

Kierujący rozprawą ma obowiązek odroczyć ją, jeżeli stwierdzi poważne nieprawidłowości w wezwaniu stron na rozprawę, jeżeli niestawienie się strony zostało spowodowane przeszkodą trudną do przezwyciężenia, a także z innej ważnej przyczyny (art. 94 § 2). Rozprawą kieruje wyznaczony do przeprowadzenia rozprawy pracownik tego organu administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie. Gdy postępowanie toczy się przed organem kolegialnym, rozprawą kieruje przewodniczący albo wyznaczony członek organu kolegialnego. Obowiązkiem kierującego rozprawą jest dążenie do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego danej sprawy, ustalenie prawdy obiektywnej oraz – w miarę możliwości – uzgodnienie sprzecznych interesów stron. W ostatnim przypadku może dojść do zawarcia ugody (art. 114-122 KPA). Na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać żądania, propozycje i zarzuty oraz przedstawiać dowody na ich poparcie.

3.4.3. Aktywne, nowoczesne techniki konsultacji

a) Metoda „Study Circle” – „Kół przypadków”¹⁶

Metoda ta jest związana z organizowaniem się niewielkiej liczby obywateli, tworzących pewnego rodzaju „koło”. Jego członkowie spotykają się więcej niż raz w celu omówienia różnych kwestii i spraw problemowych. Przypomina to grupę dyskusyjną – z tym, że koło obejmuje niewielką liczbę osób, a debatą kieruje moderator. Koła różnią się od grup dyskusyjnych tym, że te drugie tworzy się w celu odkrycia stosunku, jaki ludzie mają do danego problemu; study circles są natomiast wynikiem wspólnych wysiłków, a uwaga jest skoncentrowana na tworzeniu nowych pomysłów i dowiadrywaniu się więcej na dany temat. Ludzie uczestniczący w grupach dyskusyjnych są mało zaangażowani w wypracowywanie nowych pomysłów. Istnieją pewne zasady i „rygory” takiej pracy, a jej skuteczność jest wysoka.

Powyższa metoda konsultacji może być wykorzystywana do tego, aby zaangażować w działania ludzi o podobnych zainteresowaniach, ale w celu analizowania i poszukiwania możliwych rozwiązań danego problemu. Odpowiednie osoby, dla których warto wykorzystywać tę metodę, to te, które mają pewien „interes” w danej kwestii – ale w szerokim wymiarze. Najlepiej sprawdza się ona przy niewielkiej liczbie uczestników (8-12), zapewnia to odpowiednią atmosferę, w której możliwa jest wymiana poglądów. Koszt takiej techniki konsultacji jest raczej niewielki. Organizacje mogą prowadzić takie spotkania w niewielkim, pustym pokoju, większe instytucje mogą wynajmując jakiś lokal, koszty mogą rosnąć, jeśli potrzebne będzie zapewnianie cateringu podczas kilku sesji.

Celem działalności takich kół jest zaznajomienie się z problemem oraz tworzenie nowych pomysłów, co wiąże się z poświęceniem większej ilości czasu. Dlatego spotkania mogą zostać rozłożone na kilkanaście sesji, trwających po kilka godzin. Ich mocną stroną jest

¹⁶ *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym, wykład III rok. Studia stacjonarne: www.pssp.blox.pl z 23 lutego 2010 roku.*

Przewodnik dla samorządów

wysoka użyteczność w rozwiązywaniu problemów, generowanie nowych pomysłów, a także tworzenie bliskich relacji pomiędzy uczestnikami. Na początku ludzie mogą czuć się nie-swojo w nowych rolach, ale dość szybko w nie wchodzą i najczęściej są bardzo zdumieni, że pracują tak efektywnie. Natomiast do słabych stron należy przede wszystkim mały wpływ na zmiany postaw obywateli (większej grupy osób), których brak zaangażowania może utrudniać osiągnięcie zamierzonego celu. Aby wywrzeć wpływ na większą liczbę obywateli, należałoby tworzyć wiele grup z liczącymi się przedstawicielami tych środowisk.

Powyższą metodę opracowano i zastosowano w Szwecji, między innymi w środowisku akademickim. Zdobyła ona popularność w organizacjach biznesowych i administracyjnych. Jedną z jej odmian jest metoda „Kół rozmowy” czy „Kół konsensusowych”, opisana w przykładzie z Salzburga w Austrii.

Przykład z Salzburga (Austria)¹⁷

Doskonałym przykładem wykorzystania technik negocjacji i mediacji jako nieodłącznego elementu dialogu społecznego było *Traffic Forum*, zorganizowane kilkanaście lat temu w Salzburgu. Kwestie ograniczenia ruchu samochodowego w mieście i promowania przyjaznych dla środowiska środków transportu dzieliły mieszkańców oraz grupy interesu i stały się główną kartą przetargową w lokalnych wyborach. Powstał wtedy pomysł niezwykle kosztownej budowy tunelu przez górę Kapuzinerberg. Władze miasta postanowiły włączyć obywateli w proces podejmowania decyzji zgodnie z modelem partycypacji obywatelskiej. Celem wspomaganego przez mediatorów Traffic Forum było zebranie w jednym miejscu przedstawicieli grup interesu, administracji publicznej, polityków i ekspertów, aby umożliwić im dyskusję i rozwiązanie problemów rozwoju ruchu drogowego w mieście. Spodziewano się konfliktów i osób o partykularnych celach, ale miały temu skutecznie przeciwdziałać różne techniki stosowane przez moderatorów.

Jedną z form były „koła rozmowy”. Uczestnicy zostali podzieleni na dwie grupy: krąg wewnętrzny składał się z przedstawicieli grup interesu, krąg zewnętrzny – z przedstawicieli administracji, polityków i ekspertów, których zadaniem było dostarczanie dodatkowych informacji na potrzeby pracy kręgu wewnętrznego, przysłuchiwanie się dyskusji i sposobom podejmowania decyzji. Członkowie kręgu wewnętrznego mieli pierwszeństwo wypowiedzi. Aby wytypować członków kręgu wewnętrznego, grupa określiła podstawowe interesy, jak na przykład interesy pieszych, rowerzystów, osób korzystających z transportu miejskiego, kierowców samochodów osobowych, młodzieży, osób niepełnosprawnych, starszych, mieszkańców miasta, mieszkańców terenów przylegających do miasta, osób dojeżdżających do pracy do miasta, osób robiących zakupy, turystów, interesy grupy biznesu, a także takie, jak ochrona środowiska,

¹⁷ A. M. Wróbel, *Konsultacje społeczne chronią przed blokowaniem inwestycji, przykład z Salzburga: www.samorząd.infor.pl*, 17.05.2008.

zdrowie, bezpieczeństwo. W otwartym procesie zidentyfikowano grupy interesu, z których każdą reprezentowała jedna osoba. Każda z trzech największych grup (ekonomiczna, społeczna i środowiskowa) wybrała po jednym przedstawicielu. Osoby te wraz z mediatorem i przedstawicielem administracji publicznej weszły w skład zespołu do spraw planowania. Ich zadaniem było przygotowanie treści i procesu każdego ze spotkań.

Moderatorzy wprowadzili podstawowe reguły i zasady komunikacji, czyli tak zwany kontrakt, gwarantujący efektywną pracę w grupie. Spisano kontrakt zawierający „reguły gry”, a następnie podpisali go wszyscy członkowie i przedstawiciele Traffic Forum łącznie z przedstawicielami administracji publicznej. Jest to zabieg, którym zaczyna się każda praca w zespole wielostronnym, skłaniający członków grupy do wypowiedzenia tak zwanego pierwszego tak. Jeśli chodzi o treść spotkań, krąg zewnętrzny przygotował na początek listę wszystkich problemów ruchu drogowego w Salzburgu. Najpierw wypracowano tak zwane środki natychmiastowe, które można było szybko wdrożyć ze względu na ich niski koszt i bezwzględną konieczność. Ku zaskoczeniu uczestników *Traffic Forum* okazało się, że w sposób natychmiastowy uzgodniono połowę spornych kwestii. Następnie opracowano kryteria pozytywnej oceny rozwiązań dotyczących ruchu drogowego. Rozpoczęła się długa dyskusja i negocjacje na temat celów i priorytetów. Po kilku miesiącach uzgodniono środki umożliwiające osiągnięcie tych celów. Na sam koniec zostały rozbieżności. Wynik pracy to opracowanie wizji przyszłości ruchu drogowego w mieście w postaci 62 celów jakościowych i ilościowych; tylko pięć z nich nie uzyskało konsensusu. Władze miasta bardzo pozytywnie oceniły wkład pracy obywateli i przyjęły niemal wszystkie zalecenia polityki ruchu drogowego dla Salzburga.

Model działania *Traffic Forum* został opisany w wielu źródłach, materiałach i na łamach wielu czasopism. Proces i wyniki prac zostały spisane i przekazane jako zalecenia dla polityków i władz miasta. Jako „skuteczna praktyka w konsultacjach” model Traffic został rozpropagowany w wielu krajach i urzędach.

b) DEMOCS (DEliberative Meetings of CitizenS) – „Karty rozmowy”¹⁸

DEMOCS to metoda konsultacji wykorzystująca przygotowane wcześniej tak zwane „karty rozmowy” i gotowe scenariusze warsztatów. Opracowana została przez New Economics Foundation (NEF) – niezależną organizację, która ma na celu poprawę jakości życia poprzez promowanie rozwiązań innowacyjnych, koncentrujących się na sprawach gospodarczych, ochrony środowiska i sprawach socjalnych. Za pomocą „kart rozmowy” promuje się dyskusje na kontrowersyjne tematy w celu uzgodnienia stanowisk, prowadzi

¹⁸ Opis przytaczam za: *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, wykład III rok. Studia stacjonarne: www.pspp.blox.pl z 23.02.2010.

dyskusje dotyczące ważnych problemów lokalnych; w ten sposób tworzy się konstruktywny dialog zmierzający do konsensusu. Gra jest przeznaczona dla osób powyżej 18 roku życia – dla każdego, kto tylko chce wziąć w niej udział. Mogą w niej również uczestniczyć młodszy. Może się ona odbywać w dowolnym miejscu, w szkole, dużej sali, w plenerze (podczas większych konsultacji społecznych). Sam proces nie wymaga opinii i uczestnictwa ekspertów. Potrzebne są jedynie przygotowane wcześniej karty, zawierające zestaw niezbędnych informacji. Gra przebiega najlepiej w kiluosobowym zespole (od 6 do 8 osób), trwa około dwóch godzin, jednakże jej przebieg jest na tyle elastyczny, że nie ma problemu z zaangażowaniem większej liczby uczestników czy przedłużeniem gry.

„Karty rozmowy” pomagają uczestnikom w rozmowie na najbardziej istotne tematy oraz pozwalają na udostępnienie informacji o najważniejszych problemach i zagadnieniach. Informacje na dany temat znajdują się na kartach do gry. Rozpatruje się je w dwóch turach. Za każdym razem wybiera się jedną lub dwie karty z zagadnieniami, które zdaniem uczestników są najważniejsze. Każdy po kolei czyta, co ma na karcie, i tłumaczy, dlaczego wybrał właśnie tę, a następnie odkłada ją na stole. Następnie karty segreguje się na kupki, które reprezentują kluczowe problemy. Po uzgodnieniu problemów i odnalezieniu (np. metodą głosowania) rozwiązań czy stanowisk na dany temat gracze starają się utworzyć konkretną odpowiedź – a następnie gra dobiega końca. Taką formę konsultacji wykorzystuje się w celu zaznajomienia ludzi z jakimś zagadnieniem. Jest to kreatywna forma dzielenia się własnymi opiniami z innymi oraz ciekawa forma współpracy.

Koszt tej techniki jest bardzo niewielki. Należy przygotować jedynie zestaw kart – musimy więc ponieść koszt druku, opracowania folderów, zakupu kolorowego papieru, stworzenia planszy. Istotne są wydatki związane z opracowaniem zestawu kart, co może być czasochłonne. Zestaw kart mogą przygotować eksperci lub sami urzędnicy, którzy dysponują przecież dużą ilością informacji pochodzących z ekspertyz, broszur branżowych, czasopism i innych dokumentów. Sesje gry nie trwają długo, zwykle około 2 godzin. Metody tej warto używać, jeśli chcemy dać szansę każdemu, kto tylko chce partycypować w przedsięwzięciu, wypowiedzieć się na dany temat. Pozwala to na większe publiczne zrozumienie interesu w sprawie, a także na zapoznanie się z preferencjami uczestników w danej kwestii. Nie warto natomiast wykorzystywać DEMOCS, jeżeli planujemy tylko jednorazową sesję na dany temat (opracowanie kart byłoby zbyt kosztowne, czasochłonne i niepotrzebne). Mocną stroną „Kart rozmowy” jest zachęcanie ludzi do tego, aby wyrobili sobie opinię na temat złożonych zagadnień; pozwalają one też ludziom uwierzyć, że mają możliwość wypowiedzenia swoich poglądów. W metodzie tej unika się bierności, nie narzuca się eksperckich punktów widzenia. Poza tym przeprowadzić ją można w każdym dogodnym miejscu. Sama forma partycypacji pomaga się na relaks i zabawę.

Słabą stroną „Kart rozmowy” może być problem z osiągnięciem rozwiązania podczas jednej sesji. Jeżeli nie zapewni się odpowiedniej atmosfery, może dojść do konfliktu, takie prawdopodobieństwo istnieje jednak w zasadzie przy każdej ze stosowanych współcześnie technik konsultacji. Kolejnym minusem metody może być łączenie obywateli i ekspertów w jednej sesji gry – rodzi ono możliwość dominacji tych drugich. Ale i temu można przeciw-

działać, wprowadzając pewne reguły, na przykład ekspert może dokonać jednego lub dwóch wyborów, a pozostali uczestnicy dysponują większą pulą ruchów. Nad grą może także czuwać moderator.

c) Sondaż deliberatywny

To metoda konsultacji społecznych, stworzona pod koniec lat osiemdziesiątych przez Jamesa Fishkina, obecnie dyrektora Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda (Kalifornia). Jej istotą jest zbieranie informacji od obywateli, którzy posiadli przynajmniej podstawową wiedzę o faktach i opiniach dotyczących rozstrzyganej sprawy. Metoda stanowi odpowiedź na słabości konwencjonalnych sondaży, które sumują opinie wypowiedane często w sposób nieprzemyślany. W ramach sondażu deliberatywnego proponuje się dwukrotny pomiar opinii: przed otrzymaniem przez uczestników pakietu informacji, debatą w grupach oraz spotkaniem z ekspertami i politykami – oraz po nich. Wyniki obydwu badań są porównywane i podawane do publicznej wiadomości. Dwukrotny sondaż nie jest konieczny ze względu na efekt konsultacji. Widoczna jest tu chęć uzasadnienia roli debaty publicznej w konsultacjach społecznych.

Przykład

Sondaż deliberatywny mieszkańców Poznania na temat stadionu¹⁹

W roku 2009 wybrano reprezentatywną próbę mieszkańców Poznania i zaproszono ich jako uczestników sondażu na spotkanie na terenie Targów Poznańskich. Przez 9 godzin zastanawiano się nad argumentami za i przeciw alternatywnym wizjom zagospodarowania stadionu, modernizowanego na Mistrzostwa Europy w 2012 roku z publicznych pieniędzy. Mieszkańcy Poznania rozważali kluczowe dla przyszłości stadionu kwestie:

- kto i w jaki sposób powinien zarządzać stadionem?
- w jaki sposób należałoby zapewnić utrzymanie stadionu i infrastruktury?
- jak powinien być użytkowany stadion?
- w jakim zakresie mógłby być dostępny dla mieszkańców Poznania i okolicy?

Na tydzień przed spotkaniem uczestnicy otrzymali materiały informacyjne, a w trakcie dwóch sesji plenarnych mieli możliwość zadania dodatkowych pytań ekspertom, przedstawicielom władz oraz zwolennikom różnych rozwiązań dotyczących przyszłości stadionu. Swoje opinie na temat poddanych deliberacji kwestii wyrażali podczas całonocnej dyskusji oraz po jej zakończeniu w wypełnianym indywidualnie anonimowym kwestionariuszu. Wyniki deliberacji pozwalają poznać preferencje mieszkańców Poznania,

¹⁹ Prezentacja „Pierwszy Sondaż Deliberatywny w Polsce, mieszkańcy Poznania deliberowali o zagospodarowaniu stadionu modernizowanego na Euro 2012”, źródło: http://cdd.stanford.edu/polls/poland/2009/poznan-pressrelease_pl.pdf.

a także zaobserwować zmiany w opiniach, jakie zaszły pod wpływem dopływu informacji oraz kontaktu z odmiennymi punktami widzenia. We współpracy z ekspertami i firmą urzędnicy stworzyli skuteczne warunki do sondażu deliberacyjnego oraz właściwie dobrali próbę losową mieszkańców. Każdy mieszkaniec miał taką samą szansę na zaproszenie do dyskusji. Metoda pozwala na porównanie danych uczestników sondażu deliberacyjnego oraz uczestników pierwszego sondażu, którzy nie wzięli udziału w deliberacji. Wstępna analiza pokazuje niewielkie różnice między tymi dwiema grupami w stosunku do polityki lokalnej. Uczestnicy dyskusji byli bardziej zainteresowani sportem, w tym piłką nożną. Poprzez sondaż deliberacyjny znacznie wzrosło ich zaangażowanie w sprawy społeczne.

Fragment wyników z sondażu

Wybrany fragment wyników sondażu pokazuje wzrost lub spadek procentowy w poszczególnych pytaniach. Widać jednak wyraźnie zmianę postaw i opinii mieszkańców. Większość osób wykazała się dużym zainteresowaniem i zaangażowaniem w sprawy społeczne. Uczestnicy debaty, poproszeni o wskazanie preferowanej opcji finansowania utrzymania stadionu, udzielili następujących odpowiedzi:

Koszt powinno ponosić w pełni miasto (z budżetu)

Przed	Po
27%	7%

Koszt powinni w pełni ponosić użytkownicy (opłaty za użytkowanie), z niewielkim wsparciem finansowym miasta

Przed	Po
48%	60%

Koszt powinni ponosić w pełni użytkownicy

Przed	Po
3%	4%

Miasto powinno zarabiać na stadionie (nie tylko minimalizować koszty jego utrzymania)

Przed	Po
18%	29%

d) Telekonferencje, „spotkania” w Internecie²⁰

Współczesnym firmom i urzędem coraz częściej zależy na dostępie do jak najszybszych i jak najtańszych form komunikacji międzyludzkiej. To już nie tylko pomysł krajów zachodnich,

²⁰ *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, wykład III rok. Studia stacjonarne cz. 2, www.pspp.blox.pl z 22.01.2010.

ale tendencja coraz silniej widoczna także w polskich realiach. Istnieje tak zwany system telekonferencji, który za pomocą Internetu umożliwia prowadzenie w tym samym czasie spotkań wirtualnych z dowolną liczbą uczestników. Do zorganizowania wideokonferencji wystarczy jedynie komputer z dostępem do sieci, wyposażony w kamerę internetową oraz mikrofon.

Cechy systemu telekonferencji:

- prosta obsługa,
- wygodne użytkowanie,
- zaskakująco niskie koszty,
- mnogość możliwości i zastosowań,
- wysoki poziom bezpieczeństwa komunikacji i danych (szyfrowanie),
- niezawodność działania,
- minimalne wymagania sprzętowe.

Zalety systemu telekonferencji:

- jednoczesny przekaz słów, obrazów, dźwięku i tekstu (multimedialność) – dociera do ludzi bardziej niż tekst pisany lub obraz,
- błyskawiczna komunikacja na odległość,
- jednoczesny udział dowolnej liczby osób,
- minimalizowanie czasu komunikacji, procesu decyzyjnego oraz obiegu informacji,
- znaczna redukcja kosztów związanych z organizacją spotkania,
- możliwość przesyłania plików dowolnej wielkości (dokumentów, filmów),
- relacje na żywo z ważnych wydarzeń,
- możliwość odtworzenia wideorelacji.

Korzyści płynące dla urzędu z posiadania systemu telekonferencji:

- możliwość zaproszenia (wirtualnie) na konsultacje społeczne ekspertów, VIP-ów, przedstawicieli organizacji, którzy opowiedzą zebranym na spotkaniu, jak wdrażali podobne inwestycje w innym mieście albo regionie;
- częste konferencje prasowe – gdy w urzędzie lub mieście zdarzy się coś ciekawego, warto poinformować o tym z media; brak problemów organizacyjnych;
- wysoka frekwencja dziennikarzy – media zjawiają się chętniej ze względu na brak czasochłonnych dojazdów;
- wideorelacje z ważnych imprez – warto pokazać mediom, co się dzieje w mieście: nowy sposób pokazania przyciąga ich uwagę.

e) Systemy informacji przestrzennej PPGIS

Systemy informacji przestrzennej służą:

- do udostępniania różnych informacji w sieci, w tym również danych statystycznych;
- do planowania partycypacyjnego; www.zumi.pl to też *participatory planning GIS*;
- do udostępniania map;
- dają możliwość dodawania komentarzy do planowanego zagospodarowania przedstawionego na stronie www;
- pomagają łączyć wiedzę o sprawach lokalnych z profesjonalnym przygotowaniem.

Zasada działania PPGIS: na serwerze udostępnia się dane, które są przetwarzane na serwerze centralnym dla potrzeb każdego klienta (wydaje komendy, uruchamia różne funkcje). W tej technologii najczęściej prezentuje się dane ewidencyjne, demograficzne, dotyczące lokalizacji terenów inwestycyjnych, informacje o planach miejscowych i studiach, dane związane z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu. Do wyświetlania map służą aplikacje InternetGIS, np. ArcIMS, Autocad.

Nowoczesne narzędzia informowania – najlepsze praktyki krajowe

Prezentacja informacji dotyczących planowania przestrzennego (system GIS, mapy i plany wysokiej jakości, dokumentacja towarzysząca, różne formy prezentacji):

- w Poznaniu wykorzystano aktualne plany, mapy, plany w opracowaniu, uchwały, pokazano dokumenty z trwających konsultacji;
- w Toruniu i Krakowie wykorzystano makietę multimedialną miasta.

Nowa prezentacja – ciekawe rozwiązania, które mogą przyciągnąć uwagę użytkowników:

- w Gdańsku wykorzystano ciekawe banery: „Program remontu elewacji”, „Trasa Sucharskiego”, „Euro 2012 w Gdańsku”;
- w Czarnkowie wykorzystano prezentację „Projektu budowlano-wykonawczego zagospodarowania Placu Wolności i ulic przyległych”;
- w Koszalinie w ciekawy sposób prezentowane są inwestycje finansowane przez miasto oraz przez firmy i osoby prywatne („Koszalin się zmienia”).

Filmy – w Gdańsku, Czarnkowie i Radomiu wykorzystano filmy, które przybliżyły mieszkańcom zamierzenia i plany magistratu:

- Gdańsk: przebudowa ul. Marynarki Polskiej, program ożywienia dróg wodnych w mieście, zmiany na Podwalu Grodzkim, Baltic Arena, powstanie Europejskiego Centrum Solidarności, trasa Sucharskiego;
- Czarnków: baner i film „Planowany przebieg obwodnicy miasta” (fragmentu reportażu z TVP Info);

- Radom: Strefa audio/video – „Magazyn Informacyjny UM” – filmy z informacjami o konsultacjach społecznych na temat strategii, inwestycji miejskich, wydatków z budżetu miasta; także archiwum. Filmy z najciekawszych wydarzeń w mieście. Baner „Rozmowa z ...” – z przedstawicielami UM i jednostek miejskich o mieście emitowane na antenie Radia PLUS.

Spacery wirtualne:

W Radomiu, Polkowicach i Warszawie mieszkańcy mogli zapoznać się za pomocą Internetu z planowanymi przedsięwzięciami:

- Radom: spacer po interaktywnych panoramach miasta (15 panoram, 10 ciekawych miejsc i 4 miejsca w nocnej scenerii);
- Polkowice: link „Wirtualna podróż” – widok kilku miejsc w rynku i ocena ich przydatności oraz korzyści płynących z ich przyszłego funkcjonowania;
- Warszawa: spacery wirtualne, przeznaczone dla inwestorów i turystów.

3.4.4. Współpraca z firmami przy prowadzeniu konsultacji i badań

Na rynku istnieją wyspecjalizowane firmy, które dostarczają samorządom oraz organizacjom pozarządowym narzędzi do prowadzenia aktywnych konsultacji społecznych. Oferują one pomoc i dostęp do aplikacji, umożliwiając prowadzenie badań opinii wśród mieszkańców gmin, miast różnej wielkości. Pomagają zrozumieć mechanizmy, reakcje na konkretne bodźce wysyłane przez różne podmioty np.: organy samorządowe, partie polityczne, ruchy społeczne itp. Dostarczają wiedzy o woli społeczeństwa i jego preferencjach, co jest istotne dla lokalnych społeczności. Firmy prowadzą badania na temat:

- oceny działań prospołecznych,
- preferencji społecznych różnych grup,
- satysfakcji z funkcjonowania instytucji, pracy osób publicznych, instytucji świadczących usługi dla społeczności – tzw. badania satysfakcji klienta zewnętrznego,
- badania wyborcze,
- oceny bieżących wydarzeń,
- postaw, reakcji społeczności lokalnych,
- wartości społecznych
- projektów ewaluacyjnych, oceniających i podsumowujących zrealizowane już działania.

Oprócz zaawansowanych narzędzi internetowych, prowadzą one szkolenia z aktywnych metod partycypacji społecznej, szkolenia dla instytucji publicznych i firm w zakresie zarządzania i planowania strategicznego, podstaw i technik badań opinii społecznej, komu-

nikacji społecznej oraz interpretacji gromadzonych danych. Nowym nurtem w działaniach firm staje się opracowywanie planów budowania właściwego klimatu społecznego dla planowanych przedsięwzięć i inwestycji na obszarze jednostki terytorialnej – czyli marketingu społecznego, działań PR oraz reklamy społecznej. Niektóre firmy, które świadczą usługi dotyczące konsultacji społecznych, specjalizują się w badaniach konsumenckich (a to przecież inna dziedzina), a konsultacjami zajmują się epizodycznie i nie mają dużo doświadczenia pod tym względem. Współpraca z firmą konsultingową w zakresie planowania i prowadzenia konsultacji społecznych ma pewne zalety, ale także aspekty negatywne. Zanim samorząd powierzy wykonanie takiej usługi podmiotowi zewnętrznemu, warto przez chwilę przyrzeć się poniższemu zestawieniu:

Tab. 4. Słabe i mocne strony współpracy z firmą przy realizacji konsultacji

Słabości

Firmy zewnętrzne najczęściej nie znają sytuacji gmin i urzędów. Słaba znajomość mieszkańców i ich rzeczywistych problemów powoduje konieczność ich długotrwałego rozpoznawania. Wydłuża to sam proces oraz obarcza go poważnym ryzykiem. Wypracowane przez firmę opracowanie bywa fragmentaryczne.

Wypracowane rozwiązania często są nazbyt teoretyczne. Efekty prac nie zawsze nadają się do wykorzystania przez urząd. Stąd problemy pozostają, a urząd wciąż sobie z nimi nie radzi (zadaniem firmy nie jest rozwiązanie problemów danej społeczności, ale powinna ona sprecyzować ich istotę, aby urząd mógł zaplanować działania naprawcze).

Firmy nieprawidłowo analizują dokumenty. Firmy ograniczają się często do pozyskiwania materiałów urzędowych i na ich podstawie opisują rzeczywistość, stąd groźba oparcia się na nieaktualnych danych, fragmentaryczności czy nawet przekłamań.

Słabe zaangażowanie firmy (poświęcają zbyt mało czasu na jeden projekt).

Przerzucanie obowiązków i odpowiedzialności na urzędników.

Słaba wartość merytoryczna powstałych dokumentów.

Korzyści

Bieżące konsultowanie proponowanych rozwiązań z mieszkańcami, możliwość zapytania mieszkańców o zdanie za pomocą sondażu oraz badań przy wykorzystaniu profesjonalnych zasobów, którymi dysponują firmy.

Śledzenie zmian w opiniach mieszkańców, dokonywanie bieżącej oceny działalności władz samorządowych, opinio-
wanie wprowadzanych zmian i etapów realizacji projektów.

Prowadzenie działań marketingowych wśród lokalnej społeczności poprzez przekazywanie informacji i prowadzenie sondaży na różne tematy.

Wprowadzenie elementów konsultacji w trakcie zajęć warsztatowych i innych spotkań. Prezentowanie wyników sond, badań, opinii społecznej w trakcie spotkań.

Wykorzystywanie w trakcie konsultacji innowacyjnych, profesjonalnie prowadzonych form konsultacji. (ankiety *online*, telekonferencje, warsztaty interaktywne, czaty i prezentacje multimedialne).

Atut obiektywizmu, jaki posiada zewnętrzna firma, nieuwiłkana w bieżące sprawy i interesy różnych grup społecznych i mająca stosowny dystans do badanych zjawisk.

Zanim urząd zgłosi się do firmy z prośbą o współpracę przy badaniach lub konsultacjach, musi podjąć kroki, które doprowadzą do zebrania istotnych danych. Przed rozpoczęciem realizacji zadania przez firmę samorząd powinien odpowiedzieć na kilka ważnych pytań:

- Jakie kroki zostaną podjęte po zakończeniu badania?
- Co jest przyczyną powstania danego problemu? Co sprawiło, że pojawiła się dana możliwość?
- Dlaczego urząd podjął decyzję o badaniu lub konsultacjach?
- Co wiadomo o badanej dziedzinie? (np. o zaplanowanych inwestycjach, jakie materiały mamy od inwestora, jakie ekspertyzy lub inne dane?)
- Jaki jest proponowany budżet?
- Jakie są grupy docelowe?
- Które grupy docelowe mogą być konfliktogenne?
- Co może być powodem ich niezadowolenia? Jakie mogą mieć argumenty?
- Czy istnieją grupy interesu o nierozpoznanych oczekiwaniach i żądaniach?
- Jakich konkretnych informacji ma dostarczyć badanie?
- Czy są już jakieś koncepcje dotyczące metody badania?
- Czy są jakieś wymagania dotyczące sprawozdania?
- Czy urząd ma propozycję na temat harmonogramu konsultacji?
- Kiedy muszą być znane wyniki?

Firma po dokładnym przeanalizowaniu danych powinna przygotować propozycję współpracy. Wymienione czynniki powinny zostać wzięte pod uwagę przy przygotowaniu pisemnej propozycji dla firmy. Warto również zamieścić w umowie te aspekty współpracy z firmą, które są określone powyżej jako słabe strony, aby przeciwdziałać potencjalnym problemom i konfliktom.

Firma, która podejmuje się współpracy, musi uwzględnić następujące kwestie:

- zrozumienie problemu (musi dać jasną informację, na ile rozumiała problem i zagadnienia),
- firma musi podać ogólne i szczegółowe cele badania,
- metody osiągnięcia celów,
- harmonogram badania,
- kwalifikacje osób prowadzących badania (nie chodzi tu o ogólne referencje firmy).

3.4.5. Działania pozorne w konsultacjach społecznych

W tej części publikacji zwracamy uwagę na przyczyny i konsekwencje podejmowania podczas konsultacji społecznych działań pozornych. Gdy uczestnicy zajęć dydaktycznych wchodzi w rolę „szyderców” i wymieniają argumenty na temat, dlaczego urząd pozoruje działania konsultacyjne i do czego jest mu to potrzebne, uświadamiają sobie, co jest powodem takich działań, do czego mogą one doprowadzić i dlaczego uczestnicy konsultacji (mieszkańcy) zachowują się tak negatywnie. Pytania, jakie można w tym momencie postawić, są następujące:

- Jakie funkcje pełnią działania pozorne w konsultacjach społecznych?
- Jakie mechanizmy upowszechniają działania pozorne w konsultacjach społecznych?
- Jakie skutki działań pozornych dostrzegają pracownicy tych instytucji oraz czy i w jaki sposób próbują im przeciwdziałać?

Obserwacja i informacje przekazane przez pracowników urzędu, a także wnioski z badań empirycznych wskazują na powszechność działań pozornych w konsultacjach społecznych. Dostrzegamy je w działaniach ludzi (profesjonalistów, urzędników, ekspertów) oraz w działaniach instytucji realizujących konsultacje, a także w zabiegach samych uczestników konsultacji – głównie osób i grup społecznych, które nic nie zyskują, przychodząc na spotkania konsultacyjne, a wprowadzają destrukcje i zamieszanie. Działania pozorne to zarówno przejawy „zapobiegliwości” i sprytu uczestników, interesariuszy konsultacji, jak i wykalkulowane, racjonalne, a czasami bierne zachowania pracowników urzędu. W trakcie takich dyskusji „w loży szyderców” można zaobserwować wiele odmian działań pozornych w konsultacjach społecznych:

- Pozorne rozwiązywanie problemów społecznych – fikcja „papierowych strategii”. Urząd ma obowiązek tworzenia i opracowania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Podkreślano fikcyjny charakter tych dokumentów (fikcyjny proces konsultacji społecznych oraz brak wpływu priorytetów strategicznych na rzeczywistość podejmowane działania instytucji publicznych i władz samorządowych).
- Pozorowana praca z organizacjami pozarządowymi. Podkreślono pozorny charakter mikropraktyki (praca z NGO oraz z innymi grupami społecznymi) oraz wskazano niektóre jej uwarunkowania. Podkreślano, że dzięki biernej postawie zawodowe środowisko urzędników zostaje wzmocnione.
- Pozorowana współpraca między specjalistami różnych grup i zawodów (konsultanci, eksperci, pracownicy samorządowi), której towarzyszą błędy organizacyjne (brak dostępu do „lepszyc” specjalistów, niedrożne kanały komunikowania, brak aktywnych metod partycypacji społecznej).
- Pozorowana współpraca międzysektorowa – trudne współistnienie pracowników samorządowych i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Widoczne są trudności we współpracy pomiędzy instytucjami samorządowymi, rządowymi i pozarządowymi.

Działaniom pozornym sprzyja brak wspólnego zdefiniowania podstawowych zasad rzeczywistej współpracy międzysektorowej (zasady pomocniczości).

- Pozorna reorganizacja instytucji i tworzenie nowych stanowisk pracy (konsultantów, koordynatorów, administratorów badań i innych), które – w założeniu – powinny stymulować rozwój konsultacji społecznych.

W większości tych działań uczestniczą pracownicy samorządowi. Czasem są ich autorami lub współautorami, czasem – „ofiarami” pozornych usprawnień organizacyjnych, pozorowanych rozwiązań problemów społecznych na poziomie lokalnym (gminy i powiatu). Takie działania mają miejsce na każdym poziomie społecznym i instytucjonalnym. Nie są od nich wolne ani „warsztaty” pracownika samorządowego, ani urząd oraz społeczność lokalna, ani nawet organizacje pozarządowe. Na poziomie społeczności lokalnej działania pozorne ujawniają się w pełni w związku z potrzebą współpracy między sektorami w rozwiązywaniu problemów społecznych i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu. Organizacje pozarządowe mają niekiedy skłonność do walki o własne prawa i potrzeby – a nie do współpracy i wspólnego realizowania zadań społecznych.

Działania pozorne w konsultacjach społecznych i ich przyczyny

Stawiając pytania o przyczyny działań pozornych, należy wskazać:

- Brak standardów konsultacji społecznych jako działań inicjowanych przez urząd – przy tym towarzyszy temu postępująca standaryzacja pozostałych usług (karty informacyjne, budowa standardów obsługi klienta, zarządzanie jakością i inne).
- Brak standardów oceny pracy konsultacyjnej przez pracowników samorządowych – ewaluację i ocenę stanowiska pracy prowadzi się bez uwzględniania kryteriów dotyczących prowadzenia konsultacji. Powinno się wyciągać wnioski z nieudanych konsultacji i oszacować czynniki sukcesu – czyli co zrobiliśmy dobrze i czy w przyszłości warto to powtórzyć?
- Brak akceptacji dla działań innowacyjnych, kreatywnych, odbiegających od rutyny ze strony kierowników średniego szczebla oraz szefostwa instytucji bądź urzędu.
- „Iluzję współpracy” w instytucjach samorządowych – trudności we współpracy urzędników z pracownikami innych działów danej instytucji są zjawiskiem powszechnym, towarzyszą im konflikty, ostra rywalizacja, negowanie przydatności i jakości pracy drugiej strony konfliktu, praktyki utrudniające pracownikom lub grupom pracowników dostęp do informacji; problemy we współpracy między grupami pracowniczymi pogarsza wadliwe, niekiedy nieetyczne zarządzanie.
- Brak przygotowania metodycznego pracowników samorządowych do prowadzenia aktywnych form konsultacji; brak upowszechniania przykładów „dobrych praktyk” metodycznego działania w pracy z konfliktogennymi małymi grupami i społecznościami. Choć wiele mówi się o tak zwanych „dobrych praktykach w konsultacji”, rzadko spotykamy się z chęcią udostępniania własnych rozwiązań innym urządcom. Urzędy niechętnie dzielą się nabytą wiedzą.

Przewodnik dla samorządów

- Przeciążenie pracą (tak zwane „dociążanie stanowisk”), brak czasu na skuteczne przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji.
- Brak zainteresowania mieszkańców konsultacjami – sytuacja ta powoli ulega zmianom, ale stosunki społeczności z urzędem są często nacechowane roszczeniowością, zaśłymi spornymi kwestiami. Niektórzy mieszkańcy walczą z urzędem przez lata o przyszłowiowy „kawałek miedzy”, a podczas konsultacji buntują większość osób lub sami stwarzają dodatkowe trudności.

Czy można zmienić ten stan rzeczy? Zapewne można wprowadzać nowe standardy normatywne, które do pewnego stopnia wymuszą zmiany. Istotnym warunkiem jest także zmiana społecznego nastawienia do konsultacji zarówno po stronie samorządu, jak i samych społeczności. Zdecydowanie istotnym elementem zaradczym staje się tu opracowanie działań zapobiegawczych w ramach planów doskonalenia, które samorządowcy budują podczas szkoleń, oraz podnoszenie poziomu edukacji w zakresie aktywnych metod konsultacji.

Podsumowanie

Do głównych zadań urzędu powinno należeć prowadzenie działań konsultacyjnych z uwzględnieniem szeregu zasad. Ważne, aby nie były one tylko martwą literą, lecz stały się praktykowanymi regułami. Każdy urząd powinien stworzyć katalog własnych zasad i reguł, które oddają specyfikę jego pracy i mentalność mieszkańców. Skuteczny proces konsultacji wymaga specjalistycznych umiejętności w zakresie organizacji i metodologii działań? krok po kroku, aby sprawnie przejść od planowania konsultacji do ich realizacji i przełożenia na politykę lokalną. W niniejszym rozdziale pokazaliśmy, że istnieje bardzo wiele tradycyjnych i nowoczesnych form konsultacji, które można tutaj wykorzystać. Należą do nich warsztaty interaktywne, dyskusje grupowe (badania fokusowe), imprezy plenerowe, sondaż deliberacyjny, „karty rozmowy”, koła konsensusowe, materiały informacyjne i instrumenty wirtualne. Trzeba tu wyraźnie podkreślić, że pozostałe narzędzia są również przydatne, ale należy je stosować zamiennie (nie tylko wyłącznie). W sytuacjach spornych nie obędzie się zapewne bez rozprawy administracyjnej, która jest interesującą formą konsultacji i poszukiwania wariantów decyzji służących rozwiązaniu ważnych problemów. Zamieszczone powyżej wskazówki dotyczące badań ankietowych z pewnością pomogą w zbudowaniu prawidłowego kwestionariusza i ankiety, co z pewnością usprawni proces konsultacji.

Właściwie przeprowadzone konsultacje są podstawą sukcesu i dają korzyści wszystkim zainteresowanym stronom. Trzeba tu jednak zauważyć, że aby osiągnąć sukces, należy mieć świadomość, że podczas konsultacji mogą się pojawić tak zwane działania pozorne. Mamy nadzieję, że zamieszczone w załącznikach przykłady ułatwią osiągnięcie celów.

rozdział 4

**Konsultacje społeczne
w zarządzaniu rozwojem gospodarczym
przez samorząd terytorialny**

4.1. Wstęp

Niniejszy rozdział składa się z dwóch części. W pierwszej podejmujemy kwestie teoretyczne, związane z rozumieniem pojęcia lokalnego rozwoju gospodarczego. W drugiej, zgodnie z poradnikowym charakterem opracowania, będziemy się koncentrować na praktycznych aspektach udziału społeczności lokalnej i jej przedstawicieli w procesie zarządzania. Zasadniczym celem jest tym samym zaakcentowanie doniosłości mechanizmów partycypacji społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem konsultacji społecznych i roli, jaką mogą odegrać w obszarze szeroko rozumianego lokalnego rozwoju gospodarczego. Znacząca część tego oddziaływania realizuje się w postaci instrumentów używanych w trakcie tworzenia prawa miejscowego.

Wobec niedostatków polskiej praktyki w tym zakresie¹, traktujemy je bardziej jako element postulowanego modelu lokalnej demokracji niż rozwiniętą i upowszechnioną praktykę oddziaływania wspólnoty lokalnej na kształt i treść prawa miejscowego, regulującego lokalną gospodarkę. Rozumiejąc samorząd „jako prawo i zdolność wspólnoty do zaspokajania jej zbiorowych potrzeb we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność”, gdzie jest on jednocześnie podmiotem i przedmiotem tego procesu, odrzucamy pogląd, iż jest to dziedzina, co do której kompetentnie mogą się wypowiedzieć wyłącznie eksperci i praktycy gospodarczy (profesjonalni ekonomiści, właściciele i menedżerowie działający w sektorze przedsiębiorstw prywatnych i publicznych).

Niniejsze opracowanie ze względu na rozległość problematyki nie pretenduje do pełnego opisu tego zagadnienia. Prezentujemy tutaj wybrane elementy tej wiedzy i dostępnego dorobku praktyki społecznej. Zagadnienie zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym jest bez wątpienia jedną z bardziej istotnych, a jednocześnie spornych kwestii, z jakimi przychodzi się współcześnie zmierzyć władzy publicznej, w tym tej, która działa w samorządowym segmencie administracji publicznej. Mimo sporej ilości opracowań dotyczących tej problematyki, będącej efektem wysiłków głównie ekonomistów, geografów, prawników czy ekspertów od organizacji i zarządzania², możemy mieć pewność, że sformułowane tu konstatacje zawsze będą miały charakter dyskusyjny. Kontrowersje są między innymi wynikiem następujących okoliczności:

- Istnieje spora trudność w precyzyjnym zdefiniowaniu samego terminu „lokalny rozwój gospodarczy”, co wynika z faktu, iż proces ten ma wieloaspektowy charakter i nie da się go precyzyjnie zamknąć w ścisłym katalogu celów, zakresu oraz stosowanego instrumentarium działań. Istnieje w związku z tym tendencja do jego wą-

¹ Por. rozdz. 2.

² Jako reprezentatywne przykłady mogą tu służyć następujące opracowania o charakterze stricte naukowym: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, PWN, Warszawa 2008 (szczególnie rozdz. 1 i 2); A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2008; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003. Zob. także zamieszczone w nich zestawienia bibliograficzne. Należy pamiętać o licznych podręcznikach, np. T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999; D. C. Wagner, *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, Municipium, Warszawa 1999; W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Bielsko-Biała 2001 i in.

skiego rozumienia, zorientowanego na wzrost gospodarczy, rozwój przedsiębiorczości czy przyrost w zakresie infrastruktury technicznej. Często dostrzegamy takie podejście w informacjach, które mówią, że sukcesem samorządu jest na przykład długość i sprawność wybudowanych sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej bądź wysoki poziom wskaźnika dochodów podatkowych w poszczególnych gminach, powiatach i województwach w określonym roku. W innym ujęciu rozszerza się to pojęcie na całą wiązkę celów o ściśle społecznym charakterze: odnoszą się do sfery infrastruktury społecznej, np. zdrowia publicznego, oświaty i edukacji, kultury, sportu i rekreacji. Wówczas jakość świadczonych w tej materii usług wpływa znacząco na jakość życia zbiorowości terytorialnej.

- Współcześnie toczy się spór co do skali i stopnia, w jakim władze lokalne powinny wpływać na mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej. Zderzają się tu również przeciwstawne orientacje. Z jednej strony wskazuje się na potrzebę bardzo silnego zaangażowania władzy samorządowej w gospodarkę, graniczące ze swoistym socjalizmem komunalnym. W innych podejściach akcentuje się konieczność ograniczonego interwencjonizmu władzy lokalnej w tej sferze. Stąd w konkretnych sytuacjach struktury samorządowe mogą realizować często bardzo odległe od siebie strategie społeczno-gospodarcze³. Jednocześnie zaczyna dominować przekonanie o generalnie wzrastającej roli władz lokalnych w pobudzaniu przedsiębiorczości i tworzeniu przewag konkurencyjnych miejscowości i regionów⁴.
- Tematyka ta jest klasycznym przykładem zagadnienia (w jego teoretycznym i praktycznym sensie) uwikłanego również w ideologiczny i polityczny, a tym samym często pełen sprzeczności kontekst uprawiania lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Warto tu wskazać, że obszar szeroko rozumianej polityki lokalnej jest prezentowany jako znacząca bariera rozwoju gospodarczego, a to ze względu na jej kadencyjność lub też styl jej uprawiania⁵.
- Wspomniana przez nas powyżej interdyscyplinarność tej problematyki, znajdującej się na pograniczu różnych dyscyplin i praktyk społecznych z nimi związanych (prawo, ekonomia, a w jej ramach nauka o polityce gospodarczej, nauka teorii organizacji i zarządzania), rodzi rozbieżności i trudności we wzajemnym uzgadnianiu stanowisk dotyczących wielu koncepcji i konkretnych spraw związanych z zarządzaniem rozwojem lokalnym.
- Dodatkowym czynnikiem komplikującym te kwestie jest wielopoziomowy i wielopodmiotowy charakter procedur zarządzania rozwojem gospodarczym. Po pierwsze, wynika on z wielości struktur administracji rządowej i samorządowej, wyznaczany ramami podziału terytorialno-administracyjnego państwa. Powoduje to trudności w precyzyjnym rozgraniczeniu pól decyzyjnych poszczególnych stopni zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym w jego ściśle lokalnym (gminnym), ponadlokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim) wymiarze. Po drugie, istotnymi

³ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 155-219.

⁴ T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, op. cit., s. 19.

⁵ J. Osiński, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, ibidem, s. 44-45.

aktorami mechanizmów zarządzania są również pracodawcy i pracownicy, których włącza się do tych procesów poprzez procedury regulowane normami i standardami szeroko rozumianego dialogu społecznego. Tę ścieżkę uczestnictwa we współzrządzaniu gospodarką traktujemy z racji jej specyfiki jako zupełnie odrębną i nie będącą przedmiotem naszego zainteresowania⁶.

Mając świadomość powyższych uwarunkowań, podejmujemy w niniejszym poradniku próbę takiego spojrzenia na proces zarządzania rozwojem lokalnym, który zakłada:

- konieczność, ale i zdolność do aktywnego podejścia samorządu do zarządzania lokalnym rozwojem gospodarczym, także wykraczającym poza ściśle ujmowany zakres gospodarki komunalnej;
- możliwość skutecznego oddziaływania na stan gospodarki lokalnej i zachodzące w niej procesy, co jest pochodną podmiotowości polityczno-prawnej tak rozumianej korporacji obywateli oraz dostępnych instrumentów zarządzania,
- istnieniem w przestrzeni samorządowej choćby minimalnego kapitału społecznego, wyrażającego się gotowością do budowania porozumienia społecznego wokół istotnych kwestii społecznych, w tym zasadniczych celów lokalnego rozwoju gospodarczego.

4.2. Co to jest lokalny rozwój gospodarczy?

Jak zaznaczyliśmy wyżej, rozwój lokalny jest pojęciem niejednoznacznym. Zazwyczaj jest rozumiany jako proces kierunkowych zmian, polegający na przechodzeniu systemów społecznych od mniej złożonych do coraz bardziej zróżnicowanych i skomplikowanych układów. Jest rezultatem przekształceń o charakterze ilościowym i jakościowym, dokonujących się w różnych sferach życia zbiorowości terytorialnej: kulturowej, społecznej, gospodarczej i przestrzenno-ekologicznej⁷. Można go przedstawić graficznie w postaci poniżej prezentowanego diagramu, który ilustruje wielość sfer rozwoju i wzajemnych między nimi zależności.

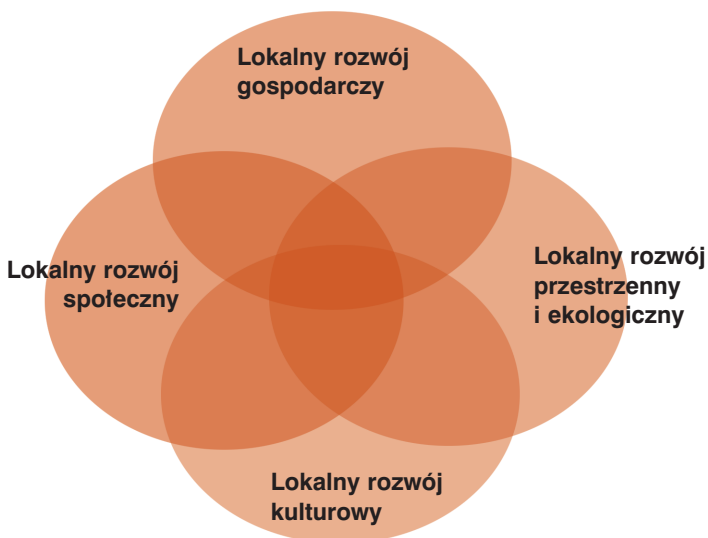
Jak widać wyraźnie na tym schemacie (rys. 1 na sąsiedniej stronie), z jednej strony rozwoju lokalnego nie da się sprowadzić do rozwoju sfery gospodarczej, ale też nie jest on możliwy bez komponentu gospodarczego. Należy pamiętać również o takich ujęciach, gdzie jednym z istotnych punktów odniesienia może być charakter samego procesu, polegający na tworzeniu warunków, a nie na ponoszeniu bezpośredniej odpowiedzialności za określone efekty zmian. W takiej konwencji rozwój lokalny można rozumieć – jak proponują W. Kłosowski i J. Warda – jako:

⁶ Zob. *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. J. Sroka, Wydawnictwo Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008, rozdz. V i VI.

⁷ T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, op. cit., s. 13. Por. *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998, s. 7-9.

Względnie uporządkowany i trwały proces zmian w układzie lokalnym, w wyniku którego zwiększa się suma szans indywidualnego rozwoju poszczególnych mieszkańców.

W. Kłosowski, J. Warda, Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?, Bielsko-Biała 2001, s. 24.



Rys. 1. Rozwój lokalny i jego sfery

Omawiając inne, ważne aspekty analizowanego procesu, należy pamiętać, że jego charakterystyka wymaga udzielenia odpowiedzi na szereg znaczących pytań. Stają one przed tymi wszystkimi, którzy zarządzają procesami rozwojowymi, planując je, a następnie realizując. Dotyczy to osób pełniących znaczące funkcje samorządowe (wójtów, burmistrzów, starostów czy radnych poszczególnych stopni samorządowych), pracowników administracji, liderów czy animatorów społecznych. Niektóre z nich prezentujemy poniżej.

Kto ponosi odpowiedzialność za proces rozwoju lokalnego?

Jaką rolę odgrywają podmioty władzy lokalnej, a jaką szeroka rozumiana społeczność lokalna z tworzącymi ją różnego typu aktorami społecznymi?

Jakie czynniki sprawcze decydują o dynamice tego procesu?

Czy są nimi stymulatory wewnętrzne czy zewnętrzne, odgórne czy oddolne?

Co jest miarą rozwoju lokalnego?

Czy są nimi dające się uchwycić kryteria ilościowe, czy też trudne do jednoznacznego zdefiniowania wskaźniki jakościowe?

Odpowiedzi na tak postawione pytania pozwalają na doprecyzowanie charakterystyki rozwoju lokalnego. Ciekawie podsumowuje to np. T. Kudłacz:

1. Rozwój lokalny to proces, działanie, rzadziej stan.
2. Podmiotem rozwoju lokalnego są nie tyle władze lokalne, co cała lokalna wspólnota mieszkańców danego terenu.
3. Motorem rozwoju są głównie siły i czynniki endogenne.
4. Gospodarka jest wprawdzie kluczem do rozwoju lokalnego, ale rozwój lokalny to coś więcej niż lokalny rozwój gospodarczy.
5. Wiodącym kryterium rozwoju jest zadowolenie mieszkańców, zaspokojenie ich aspiracji, ich odczucie «poprawy warunków», «podniesienia standardu»⁸.

Koncentracja uwagi na lokalnym wymiarze procesów gospodarczych pozwala na określenie procesu lokalnego rozwoju gospodarczego jako kompleksu przemian ilościowych i jakościowych oraz strukturalnych dotyczących podmiotów gospodarczych funkcjonujących na danym obszarze lokalnym, z drugiej zaś, jako rozwijanie indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości głównie poprzez tworzenie kompleksowych warunków dla jej funkcjonowania oraz przy wykorzystaniu miejscowych zasobów surowców, siły roboczej, kapitału i struktur instytucjonalnych.

M. Kogut-Jaworska, Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 13.

Omawiając ekonomiczne aspekty analizowanego procesu oraz jego stymulowanie przy wykorzystaniu aktualnie dostępnych samorządom narzędzi, należy pamiętać, iż w ocenie wielu teoretyków, ale również praktyków samorządowych ich skuteczność jest stosunkowo

⁸ J. Hausner (red.), H. Izdebski, T. Kudłacz, D. Kwiecińska, A. Pacut, B. Rok, G. Skąpska, B. Szopa, J. J. Wygnański, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/es_ekonomia.pdf .

niewielka⁹. Należy jednak tutaj zaznaczyć, że wielu autorów zwraca uwagę na ważną rolę, jaką odgrywają w tym procesie społeczności lokalne. W tym względzie często przywoływane jest nazwisko Edwarda Jamesa Blakely – najważniejszego teoretyka opowiadającego się za znaczącym zaangażowaniem społeczności i władz lokalnych w procesy gospodarcze¹⁰.

Przechodząc do kolejnych zagadnień związanych z zarządzaniem tak określonym lokalnym rozwojem gospodarczym, warto wskazać na dwie bardzo istotne kwestie:

1. Jaki obszar regulacji normatywnej gospodarki lokalnej mieści się w kompetencjach samorządu terytorialnego?
2. Jakiego rodzaju narzędzia są wykorzystywane w tym zakresie przez samorząd?

4.3. Rola samorządu terytorialnego w procesie zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym

Samorząd terytorialny jest znaczącym segmentem władzy publicznej, a szerzej – struktur państwa. Jeżeli zgodzić się ze stwierdzeniem, że polityka gospodarcza jest tak stara jak instytucja państwa, to bez obawy o popełnienie błędu można zauważyć, iż w istocie samorządu kryje się także „prawo oraz rzeczywistość zdolność społeczności lokalnych (w granicach określonych ustawą) do regulowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych”¹¹, dotyczących także obszaru, na którym owa zbiorowość zamieszkuje. Społeczności lokalne i regionalne prowadzą politykę przez wyłonione w demokratycznych wyborach reprezentacje (bądź w drodze referendum), na swoją wyłączną odpowiedzialność i w interesie wszystkich mieszkańców określonego terenu. W tym zakresie mieści się także obszar, który wyżej nazwaliśmy lokalnym rozwojem gospodarczym. Z tego też względu można uznać, że bardzo wiele działań podejmowanych przez samorząd ma bezpośredni lub pośredni wpływ na ten rozwój, w tym kondycję przedsiębiorstw działających na danym terenie. Obowiązujące ustawodawstwo daje im wiele uprawnień do wykorzystywania dość szerokiej palety instrumentów, które stymulują rozwój gospodarczy. Poszczególne stopnie samorządu są dość zróżnicowane pod tym względem, a siła ich oddziaływania w płaszczyźnie ekonomiki lokalnej jest bardzo różna.

W najbardziej ogólnym ujęciu w sferze zadań własnych samorządu leżą zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnot społecznych, które można podzielić na cztery zasadnicze sfery:

- a) infrastrukturę techniczną,

⁹ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, op. cit., s. 6.

¹⁰ E. J. Blakely, *Planning local economic development. Theory and practice*, Sage Library of Social Research, London 1989.

¹¹ Art. EKSL.

- b) infrastrukturę społeczną,
- c) bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- d) ład przestrzenny i ekologiczny.

Patrząc na tak określoną dziedzinę władzy, bez obawy o popełnienie błędu można za- uważać, że obszar interwencji o największym zakresie odnosi się do poziomu gminnego. Na nim też skupimy uwagę w dalszej części opracowania. Zgodnie z art. 7 pkt. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gmin, to znaczy takich, które polegają na samodzielnym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, zaliczono sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 18) promocji gminy,

- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Pozostałym strukturom samorządowym zgodnie z zasadą subsydiarności przydzielono różnego rodzaju zadania i kompetencje.

Kolejny znaczący obszar analizy aktywności samorządu na polu gospodarki lokalnej dotyczy narzędzi, jakie są tutaj używane. Mogą być one klasyfikowane w różny sposób, a szczegółowa ich analiza nie jest naszym zadaniem. Warto tu tylko wskazać, że ze względu na charakter prawny mogą to być: normy powszechnie obowiązujące, decyzje administracyjne i narzędzia ekonomiczno-finansowe¹².

Dla potrzeb niniejszego opracowania informujemy o najważniejszych narzędziach, jakimi są:

- strategie rozwoju lokalnego, zarówno ogólne, jak i branżowe,
- miejscowe i regionalne plany zagospodarowania przestrzennego,
- budżety samorządowe,
- samorządowe programy inwestycyjne, w tym wieloletnie programy inwestycyjne,
- programy wspierania małych i średnich firm, zgodne z regułami pomocy publicznej,
- decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji,
- programy aktywizowania rynku pracy,
- samorządowe strategie marketingowe.

W dalszej części opracowania skupimy uwagę tylko na wybranych, trzech pierwszych instrumentach zarządzania samorządowym rozwojem gospodarczym.

4.4. Formy wpływu partnerów społecznych na decyzje w zakresie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego

Realizowany w Polsce od 1990 roku samorządowy model zarządu sprawami publicznymi zmierza do nadania gminom, powiatom i województwom charakteru wspólnot politycznych. Te korporacje obywateli, zamieszkujące wyróżnione granicami podziału terytorialnego przestrzenie, otrzymały status względnie samodzielnych struktur prawno-politycznych. Powinny być one zdolne zarówno do formułowania polityki lokalnej (*policy formulation*), podejmowania decyzji znaczących dla jej bieżącego oraz perspektywnego funkcjonowania (*decision making*), jak i do działań zmierzających do jej realizacji (*policy implementation*).

¹² B. Winiarski, L. Patrzalek, *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 21.

Analizując mechanizmy działania władzy lokalnej, należy wskazać, iż obejmuje ona bardzo szeroki zakres aktywności. Zasadniczą jej postacią są procedury związane z podejmowaniem decyzji, które z reguły przyjmują postać procesu stanowienia prawa miejscowego. W przestrzeni lokalnej sceny politycznej splatają się, krzyżują lub przeciwstawiają interesy różnorodnych aktorów inspirujących, podejmujących, realizujących bądź blokujących decyzje istotne dla zbiorowości terytorialnej. Znaczącymi elementami lokalnej sceny politycznej są instytucje samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Ich status wskazuje, że mogą one mieć podstawowe znaczenie dla kreowania polityki lokalnej. Nie są to wszakże jedyni aktorzy mający wpływ na jej funkcjonowanie. Zbiór jej uczestników jest o wiele szerszy i obejmuje inne podmioty o formalnym i nieformalnym, jednostkowym bądź zbiorowym charakterze. Mogą nimi być zarówno lokalne struktury partii politycznych, organizacji społecznych, stowarzyszeń, innych sformalizowanych grup interesów, nieformalne grupy nacisku, lokalni liderzy polityczni. Powyższe podmioty są nosicielami różnego typu interesów i tworzą system relacji politycznych w ramach wspólnoty samorządowej. Ten pluralistyczny układ może, w większym lub mniejszym stopniu, zostać odzwierciedlony w mechanizmie działania lokalnych instytucji samorządowych. Mają one wtedy szansę stać się względnie samodzielnymi arenami, na których przejawiają się interesy lokalnych twórców polityki, uczestniczących w podejmowaniu decyzji ważnych dla zbiorowości terytorialnej.

Zgodnie z upoważnieniami ustawowymi samorządowi przynależy prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, obowiązującego na obszarze jego działania, na przykład ustawa gminna daje organom gminy możliwość wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie:

- wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- zasad zarządu mieniem gminy,
- zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Są one stanowione przez radę gminy w postaci uchwał, których szczegółowy tryb tworzenia określają statuty gminne. Sesje rad uchwalających prawo lokalne są jawne i mogą w nich uczestniczyć wszyscy zainteresowani mieszkańcy, włączając w to możliwość zabierania głosu (na zasadach określonych w statucie lub regulaminie obrad). Poniżej prezentujemy i krótko omówimy wybrane formy uczestnictwa przedstawicieli wspólnot samorządowych w procedurach związanych z interwencją w sferę społeczno-gospodarczą, a jednocześnie wiążące się z procedurami stanowienia prawa miejscowego. Mamy jednocześnie świadomość, że towarzyszą temu dość istotne rozbieżności.

Udział w opracowywaniu samorządowych strategii i planów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, powiatów i województw

Samorządowe strategie rozwoju są przyjmowane w drodze uchwały ciał przedstawicielskich. Wiele z nich inicjuje te procedury również w formie stosownej, a więc upublicznianej

uchwały. Zakres uczestnictwa społecznego jest zależny od przyjętej koncepcji prowadzenia samego procesu. W metodyce collaborative planning udział społeczności jest elementem nieodzownym¹³. Podmioty społeczne mogą być włączane do strategicznego planowania rozwoju gminy, powiatu czy województwa w różnych jego fazach. Możliwe formy uczestnictwa to:

- udział w badaniach ankietowych społeczności,
- uczestnictwo w konwencji planowania strategicznego, będącego reprezentacją wielu środowisk społecznych (w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, liderzy lokalni, pracownicy samorządowi, przedsiębiorcy, młodzież, zewnątrzni eksperci),
- spotkania i warsztaty z udziałem mieszkańców,
- organizowanie debaty publicznej na forum mediów lokalnych, w trakcie imprez plenerych i podczas spotkań z mieszkańcami,
- prezentacja dokumentów na stronach internetowych urzędu oraz zbieranie uwag i wniosków,
- udział przedstawicieli społeczności w pracach komisji ciała przedstawicielskiego w trakcie procedury uchwałodawczej,
- tworzenie zespołów zadaniowych i problemowych.

Partycypacja w tych formach pozwala na zapewnienie wpływu na wizję, misję, zdefiniowanie celów strategii oraz zadań i projektów strategicznych. Konsultacje społeczne mają z jednej strony zagwarantować, że dojdzie do konfrontacji różnych stanowisk i opinii oraz do wyboru optymalnych sposobów rozwiązywania problemów i deficytów rozwojowych. Z drugiej strony istnieje przekonanie, że rodzi to gotowość do ponoszenia odpowiedzialności za późniejszą realizację. Społeczni partnerzy ze sfery gospodarczej mogą sugerować tą drogą określone rozwiązania, służące np. pobudzeniu przedsiębiorczości poprzez określoną politykę fiskalną (np. systemy ulg dla firm), sposób dysponowania mieniem komunalnym (w tym jego prywatyzację), kwestię przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym, tworzenie optymalnych warunków dla obsługi biznesu i wiele innych szczegółowych rozwiązań (np. planowanie rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej, lokalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, akces do agencji rozwoju lokalnego i regionalnego).

Strategiczne i operacyjne programy rozwojowe mogą też dotyczyć poszczególnych dziedzin, np. gospodarki, przedsiębiorczości, mieszkalnictwa czy infrastruktury technicznej i społecznej. Uchwalanie takich programów gospodarczych jest wyłączną kompetencją rady gminy. Procedura ich uchwalania może przebiec w analogiczny sposób, jak w przypadku powyżej omówionego przykładu strategii. W ramach takiej przestrzeni do partycypacji tworzy się pole do wielostronnych kontaktów ze środowiskami lokalnego biznesu, w tym ich reprezentacjami, jakimi mogą być lokalne rady przedsiębiorców czy rzemiosła.

¹³ T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

Procedury planowania przestrzennego w samorządzie

Rozwiązania normatywne pokazują dwie zasadnicze procedury, jakie stwarzają możliwości konsultowania dokumentów przesądzających o rozwoju przestrzennym gminy. Jest to studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego rozwoju gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Inicjatorem jest tu z reguły wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na którego wniosek rada przyjmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium oraz planu. Mają oni jednocześnie obowiązek poinformowania zbiorowości społecznej o podjęciu takiej uchwały oraz określenia formy, miejsca i terminu składania wniosków jej dotyczących. Stwarza to dla partnerów społecznych okazję do uczestniczenia w procesie tworzenia studium i planu poprzez zgłaszanie stosownych wniosków, które są następnie rozpatrywane przez organ wykonawczy. Projekt studium i planu jest wykładany do publicznego wglądu. W tym czasie wójt, burmistrz albo prezydent miasta mają ustawowy obowiązek zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w nich rozwiązaniami. To kolejny moment decyzyjny, w którym mogą brać udział partnerzy społeczni. Wyżej wymienione formy aktywności dotyczą również przedsiębiorców i ich organizacji – mogą oni wносить do nich uwagi. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy projekty do uchwalenia, opatrując je listą nieuwzględnionych uwag. Warto w tym miejscu dodać, że w obecnym stanie prawnym nie ma obowiązku sporządzania planów miejscowych, które są bardzo istotne dla wielu przedsiębiorców ze względu na możliwości prowadzenia oraz rozwijania własnych firm. Ten niedostatek często wywołuje też konflikty lokalizacyjne.

Udział w tworzeniu budżetów samorządowych

Przedstawiciele społeczności lokalnej również mają możliwość wpływu na politykę finansową samorządu. Ustawa gminna obliguje na przykład wójta, burmistrza czy prezydenta do informowania współmieszkańców o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystaniu środków budżetowych. Wynika to również z ogólnej zasady jawności gospodarki finansowej prowadzonej przez władze publiczne. Może to stanowić asumpt do wypowiedzania publicznej opinii na ten temat, a także do bezpośredniego udziału w pracach rady gminy oraz jej komisji podczas tworzenia budżetu. Pozycja podmiotów społecznych może być wzmocniona w sytuacji, gdy dysponują oni prawem do inicjatywy uchwałodawczej. Przygotowany projekt winien zostać upubliczniony, propozycje i wnioski w zakresie jego zmian można kierować pod adresem organu wykonawczego lub stanowiącego samorządu. W polskich warunkach nie występuje praktyka tak zwanych budżetów partycypacyjnych, chociaż niektóre gminy w ramach programu „Przejrzysta Polska” zdecydowały się na opracowanie publikacji, mówiących o źródłach budżetu i jego rozdysponowaniu (zob. np. strony internetowe Legionowa i Długołęki).

Jednocześnie autorzy opracowania spotkali się z bardzo częstymi praktykami, polegającymi na konsultowaniu wydatków inwestycyjnych budżetu. Przykładem jest tutaj chociażby gmina Sobótka w województwie dolnośląskim, gdzie radni, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy (sołectw, osiedli) oraz reprezentanci społecznych komitetów składali

skarbnikowi gminy wnioski do projektu budżetu. Przykładów tak działających gmin, zwłaszcza wiejskich, można wskazać o wiele więcej.

Innym zwyczajem były coroczne spotkania z mieszkańcami. Gmina składa się z 24 sołectw i 2 samorządów miejskich. Najczęściej dotyczyły one drobnych, konkretnych spraw, np. naprawy drogi, parkingu, chodnika, remontu świetlicy, ograniczenia prędkości pojazdów, oświetlenia ulic, remontu kanalizacji, czyszczenia rowów melioracyjnych itd. Jeśli wymagały one większych nakładów, obowiązkiem pracownika było przygotowanie wniosku, który podlegał procedurze budżetowej. Zwyczajowy był także udział mieszkańców w sesjach rady. Mieszkańcy niejednokrotnie zgłaszali wnioski o zblizonym charakterze. Do rzadkości należały głosy na temat wysokości opłat i podatków lokalnych, czy też zasadniczych proporcji wydatków budżetowych.

4.5. Podsumowanie

Problematyka udziału społecznego w zarządzaniu gospodarką samorządową jest w naszych warunkach społecznych obszarem ewidentnie niedocenionym. Jak to wykazaliśmy powyżej, mamy tu bardzo wiele możliwości działania, które są dozwolone przez prawo. Rozwój lokalny, a w szczególności rozwój gospodarczy jest kwestią zbyt ważną, aby znaleźć się poza polem partycypacji społecznej. Wybitny amerykański znawca problematyki samorządowej, Vincent Ostrom, twierdzi: „Zasadniczym testem zdolności do samoorganizacji i samorządności nie są bynajmniej wybory bądź szczególne poparcie polityczne, lecz uczestnictwo w organizacji przedsięwzięć nastawionych na realizację pewnych zadań – innymi słowy, robienie czegoś. Wymaga to zwracania się do innych w kontekście danych okoliczności, miejsca i czasu po to, aby osiągnąć konieczną do zakończenia pracy komplementarność pomiędzy różnicowanymi interesami”¹⁴.

W przyjętej przez nas perspektywie sprawy gospodarcze mogą być przedmiotem takiej aktywności. W tym względzie bliskie są nam poglądy, które mówią o konieczności pobudzania aktywności w tej materii. Omawiając tę kwestię, wskazaliśmy na wiele możliwości. Należą do nich między innymi takie, które można nazwać obligatoryjnymi. Są to: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy. Mimo iż sfera gospodarki i związanych z nią decyzji nie zawsze wiąże się z ustawowo narzuconym obowiązkiem konsultowania z mieszkańcami planów i zamierzeń władzy, to można i należy to robić. Przykładami są procedury opracowywania samorządowych strategii i planów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, powiatów i województw. Jak się wydaje, utrwalane tu zostają praktyki nastawione na udział społeczny. Smucić nas jednak musi często spotykana apatia i niewielka gotowość środowiska biznesu i jej przedstawicieli do aktywnego włączania się w mechanizmy decydowania. Ich nieobecność na spotkaniach i warsztatach strategicznych powoduje, że wiele ważnych decyzji, mających dla nich znaczenie, zapada bez ich udziału. Warto poszukiwać takich form, które pozwolą na przełamanie tego impasu.

¹⁴ V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa-Olsztyn 1994, s. 48.

rozdział 5

**Przykłady dobrych praktyk w zakresie
przeprowadzania konsultacji społecznych
w Wielkiej Brytanii**

Uwagi ogólne

W niniejszej części opracowania zostaną przedstawione przykłady konsultacji społecznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przykłady te będą dotyczyły konsultacji społecznych i partycypacji z obszaru Wielkiej Brytanii. W opracowaniu zostaną przedstawione między innymi dobre praktyki z zakresu organizacji konsultacji społecznych z Anglii Wschodniej, z regionu Daventry oraz z Londynu.

1. Konsultacje społeczne prowadzone w Anglii Wschodniej

1.1. Informacje o regionie

Anglia Wschodnia (*East of England*) jest jednym z największych angielskich regionów o powierzchni ponad 19 tysięcy kilometrów kwadratowych. Rozciąga się od Londynu – na południu – do hrabstwa Norfolk North. W regionie mieszka blisko 5,5 miliona osób. Nie ma tu co prawda dużych aglomeracji, ale znajdują się tu liczne historyczne miasta oraz ośrodki akademickie, w sumie około jednej czwartej angielskich miast¹.

1.2. Formy współpracy z partnerami społecznymi

Polityka prowadzona przez władze jednostek zrzeszonych w regionie Anglii Wschodniej jest bardzo specyficzna. Władze lokalne nastawione są bowiem na szeroko rozumiany rozwój regionu, głównie w sferze aktywizacji lokalnych przedsiębiorców. Z tego względu funkcjonują tu pewne podmioty, których struktury umożliwiają wymianę informacji oraz wzajemne konsultacje. Te podmioty to Regionalne Zgromadzenie Anglii Wschodniej oraz Agencja Rozwoju Anglii Wschodniej. Organizacje te prowadzą konsultacje społeczne z mieszkańcami Anglii Wschodniej oraz partnerami społecznymi, takimi jak organizacje społeczne, w tym organizacje przedsiębiorców.

Główną formą tych konsultacji jest przedkładanie partnerom społecznym projektów aktów prawnych oraz projektów planów strategii i rozwoju regionu.

1.2.1. Regionalne Zgromadzenie Anglii Wschodniej²

Regionalne Zgromadzenie Anglii Wschodniej powstało w 1998 roku, a jego pierwsze posiedzenie odbyło się w roku 1999. Jest to ciało, które stanowi forum współpracy dla radnych regionu, przedstawicieli sektora prywatnego oraz organizacji społecznych. Członkami zgromadzenia są przedstawiciele władz Anglii Wschodniej, osoby wytypowane przez po-

¹ Zob. <http://www.eera.gov.uk/Who-we-are/east-of-england> .

² Informacje pochodzą ze strony internetowej <http://www.eera.gov.uk> .

szczególne partie polityczne, osoby uznane w środowisku za specjalistów w zakresie spraw społecznych, ekonomicznych i ochrony środowiska – mianowane przez zainteresowane strony. Zgromadzenie działa na obszarze administracyjnym następujących hrabstw: Bedfordshire, Cambridgeshire, Essex, Hertfordshire, Norfolk oraz Suffolk. W skład Anglii Wschodniej wchodzi ponadto: Luton, Peterborough, Southend oraz Thurrock.

Liczba członków Zgromadzenia Anglii Wschodniej nie jest z góry ustalona³. Zmienia się ona w zależności od wyników lokalnych wyborów. Każda z 52 lokalnych władz w regionie wybiera corocznie po jednym przedstawicielu do zgromadzenia, a następnie swoich przedstawicieli delegują poszczególne partie polityczne – kierując się zasadą równowagi politycznej. Zainteresowane organizacje zgłaszają własnych przedstawicieli – tak aby ogólna ich liczba stanowiła około 30% całości zgromadzenia.

Głównym celem działalności Zgromadzenia Anglii Wschodniej jest:

- promowanie społecznego, ekonomicznego i środowiskowego dobrobytu regionu, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju w interesie tych wszystkich, którzy żyją i pracują na tym obszarze,
- rozwijanie partnerstwa z wybranymi przedstawicielami władz lokalnych,
- stworzenie platformy wymiany myśli i informacji pomiędzy władzami a partnerami społecznymi,
- ocena strategicznych potrzeb regionu w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego, a także w zakresie ochrony środowiska,
- ogólne promowanie regionu w całej Anglii oraz Unii Europejskiej,
- zbieranie danych w zakresie polityki i rozwoju regionu.

Zgromadzenie ma obowiązek informować o swoich pracach na tak szeroką skalę, jak to tylko możliwe. W związku z tym istotna jest współpraca z mediami (lokalne gazety, radio i telewizja oraz prasa branżowa). Ponadto zgromadzenie wydaje własne biuletyny⁴.

1.2.2. Konsultacje społeczne projektu aktu dotyczącego polityki mieszkaniowej na lata 2010-2014⁵

Obowiązek przygotowania projektu strategii polityki mieszkaniowej jest spowodowany wygaśnięciem poprzedniego aktu, który obejmował założenia polityki mieszkaniowej na lata 2005–2010. Nowy akt dotyczy polityki mieszkaniowej na lata 2010-2014. Przygotowany projekt bierze pod uwagę nie tylko sprawy związane z wewnętrznym rynkiem mieszkaniowym, ale skupia się także na problemach związanych z kryzysem finansowym i zmianami klimatycznymi. Zawiera przede wszystkim następujące zagadnienia:

³ W 2010 roku zgromadzenie liczy 96 członków.

⁴ Obecnie są to: „Wiadomości Regionalnego Zgromadzenia Anglii Wschodniej”, „Housing Market Update for East of England” oraz pismo „Nutshell”.

⁵ Informacje pochodzą ze strony internetowej <http://www.eera.gov.uk/Who-we-are/consultations> .

- główne nurty rozwoju polityki mieszkaniowej,
- założenia i cele administracji publicznej w obrębie polityki mieszkaniowej,
- sposób wykorzystania źródeł naturalnych, takich jak węgiel czy energia cieplna, związanych z budową nowych mieszkań i domów.

W akcie przedstawiono cztery scenariusze rozwoju i strategii dotyczącej polityki mieszkaniowej i polityki gospodarczej regionu. W wyniku ogłoszenia konsultacji społecznych i przedłożenia projektu aktu w akcji wzięło udział łącznie około 16 tysięcy osób fizycznych, organizacji społecznych, przedsiębiorstw i władz lokalnych. Konsultacje społeczne były częścią szerszego przeglądu, dokonanego przez władze Anglii Wschodniej. Przeglądem objęto również inne ważne zagadnienia, jak transport, ochrona środowiska, sprawy związane z korzystaniem z energii oraz problematyką odpadów. W niedługim czasie obywatele otrzymają kolejną szansę na zabranie głosu w sprawie polityki mieszkaniowej, należy bowiem przeprowadzić odrębne konsultacje społeczne w celu ustalenia dokładnego miejsca, gdzie powinny zostać zbudowane nowe domy.

1.2.3. Konsultacje społeczne w sprawie projektu programu ustanowienia rady liderów dla Anglii Wschodniej⁶

Konsultowany projekt dokumentu zakłada powołanie przez lokalne władze Anglii Wschodniej rady liderów, której głównym celem będzie wdrażanie i monitorowanie regionalnej strategii rozwoju regionu. Przeprowadzenie konsultacji społecznych w powyższym zakresie jest ustawowym warunkiem dalszego procedowania nad projektem aktu⁷. Konsultacje społeczne mają trwać przez 6 tygodni.

1.2.4. Agencja Rozwoju Anglii Wschodniej⁸

Misją Agencji Rozwoju Anglii Wschodniej jest poprawa ogólnie rozumianej gospodarki regionu. Agencja została utworzona w roku 1999. Działa ona na obszarze administracyjnym sześciu hrabstw – Bedfordshire, Cambridgeshire, Essex, Hertfordshire, Norfolk oraz Suffolk. Dodatkowe cele agencji to działania na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz poprawy jakości życia ludzi w regionie.

W sferze ochrony środowiska realizowane są projekty dotyczące ograniczania emisji dwutlenku węgla, a także na rzecz zminimalizowania zużycia zasobów naturalnych – poprzez wdrażanie dobrych praktyk w sferze zamówień publicznych. Agencja prowadzi na szeroką skalę działania na rzecz wspierania polityki gospodarowania odpadami, monitoruje produkcję w regionie oraz procesy związane z recyklingiem. W tym celu współdziała między innymi z partnerami społecznymi.

⁶ Informacje pochodzą ze strony internetowej <http://www.eeda.org.uk/> .

⁷ Obowiązek taki wynika z paragrafu 71 *Local Democracy, Economic Development and Construction Act* z 25 listopada 2009 roku.

⁸ Informacje pochodzą ze strony internetowej <http://www.eeda.org.uk> .

1.2.5. Konsultacje dotyczące projektu regionalnej strategii ekonomiczno-gospodarczej

Przedłożony projekt regionalnej strategii ekonomiczno-gospodarczej określa wizję rozwoju regionu do roku 2031. Zgodnie z założeniami powyższego projektu, do roku 2031 Anglia Wschodnia ma się stać jednym z najbardziej konkurencyjnych rynków Europy, a równocześnie regionem, który w szczególności dba o środowisko – poprzez właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych oraz prowadzenie rozsądnej gospodarki odpadami.

W projekcie określono podstawowe założenia rozwoju w następujących sferach: biznes lokalny, przedsiębiorczość, zatrudnienie, zasoby naturalne (zużycie wody, wykorzystanie węgla, produkcja dwutlenku węgla) oraz transport.

1.2.6. Konsultacje dotyczące projektu strategii wykorzystania żywności pochodzącej z regionu Anglii Wschodniej⁹

Projekt dokumentu związany jest z określeniem długofalowej polityki rozwoju strategii wykorzystania tak zwanej żywności lokalnej, pochodzącej z regionu Anglii Wschodniej. Jest częścią szerszego planu strategii dla przemysłu spożywczego regionu, przyjętego w 2005 roku. Głównym celem przyjęcia konsultowanego projektu ma być wzrost sprzedaży żywności i napojów pochodzenia regionalnego.

Pojęcie produktów spożywczych o charakterze lokalnym zostało w projekcie powyższego aktu określone jako żywność, związaną z regionem jako miejscem jej wytworzenia lub przetworzenia. Zdaniem władz lokalnych proponowana strategia rozwoju jest dokumentem bardzo istotnym z następujących względów:

- rynek żywności lokalnej jest jednym z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki związanej z ogólnie rozumianą żywnością,
- rośnie pozycja małych i średnich przedsiębiorców, którzy są strategicznymi dostawcami żywności lokalnej,
- zaczyna się kształtować marka żywności z Anglii Wschodniej – są to produkty wysokiej jakości, więc w przyszłości inni przedsiębiorcy będą mogli się oprzeć na ugruntowanej marce lokalnej,
- sprzedaż lokalnej żywności może się przyczynić do rozwoju turystyki w regionie.

⁹ A Strategy for the Food and Drink Industry in the East of England, http://www.eeda.org.uk/files/food_drink.pdf.

2. Konsultacje prowadzone w hrabstwie Herefordshire

2.1. Informacje o regionie

Hrabstwo Herefordshire znajduje się w regionie West Midlands w centralnej Anglii, zamieszkałym przez około 5,3 mln ludzi, stanowiącym największy okręg przemysłowy i centralny węzeł komunikacyjny Wielkiej Brytanii. Zajmuje on obszar około 13 tysięcy kilometrów kwadratowych, a od zachodu graniczy z Walią. Region zamieszkują ludzie wielu narodowości i różnych religii, tworząc dynamiczne, kosmopolityczne lokalne społeczności miejskie. Herefordshire liczy około 179 tysięcy mieszkańców, przewiduje się, że do roku 2026 liczba ta wzrośnie do 193 tysięcy. Prawie jedna trzecia populacji (31%) mieszka w Herefordzie, 22% w miasteczkach targowych, pozostała część mieszka poza miastami i w wioskach¹⁰.

2.2. Formy współpracy

Władze hrabstwa Herefordshire bardzo zabiegają o dialog z partnerami społecznymi. Przejawia się to przede wszystkim w strukturze strony internetowej władz lokalnych, na której odnaleźć można wiele informacji związanych ze sposobem komunikowania się z mieszkańcami, między innymi w następujących formach:

- petycja lub zapytanie na posiedzeniu rady hrabstwa,
- internetowa ankieta dotycząca badania satysfakcji użytkowników przedsiębiorstw użyteczności publicznej,
- możliwość dodawania własnych komentarzy na stronach internetowych władz lokalnych,
- konsultacje społeczne różnego rodzaju dokumentów.

W szczególności na uwagę zasługuje umieszczona na stronie internetowej instrukcja w języku migowym (w formie klipu multimedialnego) na temat sposobów wyrażania własnego stanowiska w różnych sprawach przez mieszkańców hrabstwa¹¹.

2.3. Prowadzone konsultacje społeczne

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że w hrabstwie przyjęto Kodeks – specjalny dokument dotyczący sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych z różnego rodzaju podmiotami¹².

¹⁰ Zob. <http://www.welcometoherefordshire.com/pol/471.aspx>.

¹¹ Klip znajduje się na stronie <http://www.hertsdirect.org/havesay/havingsaybs/>.

¹² Jest to dokument o nazwie *Consultation & Policy Appraisal Code of Practise 2003*.

Celem ustanowienia Kodeksu jest przede wszystkim:

- stworzenie skutecznego i konstruktywnego procesu prowadzenia konsultacji społecznych, tak aby opinie w sposób rzeczywisty wpływały na sposób świadczenia usług publicznych i działania władz lokalnych,
- poprawa współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a partnerami społecznymi,
- wspieranie i rozwój mechanizmów konsultacyjnych,
- podejmowanie przez władze lokalne przejrzystych i świadomych decyzji.

Biorąc pod uwagę stronę podmiotową, Kodeks wprowadza zasadę, że konsultacje należy przeprowadzać między innymi wśród dotychczasowych użytkowników usługi, potencjalnych użytkowników usług, rodzin i opiekunów użytkowników usług, grup społecznych, firm lokalnych, ludzi, którzy pracują lub mieszkają na danym obszarze. W szczególności należy brać pod uwagę głos osób reprezentujących inne narodowości, osób niepełnosprawnych, ludzi młodych, mieszkańców obszarów wiejskich oraz grup wykluczonych społecznie.

Ponadto Kodeks określa, jakimi kanałami informacyjnymi należy docierać do potencjalnych podmiotów konsultujących – są to gazeta lokalna „Herts Direct”, strona internetowa hrabstwa, badania telefoniczne, bezpośrednie ankiety.

Na uwagę zasługuje ponadto ostatnia część Kodeksu, związana z wnioskami płynącymi z przeprowadzonych konsultacji¹³. Są to następujące zasady, adresowane do osoby, która prowadzi konsultacje:

- należy się upewnić, że wyniki konsultacji zostały wpisane do specjalnej bazy danych, aby inni mogli skorzystać z doświadczeń osoby prowadzącej konsultacje,
- należy opublikować wyniki konsultacji w sieci internetowej,
- osoba prowadząca konsultacje powinna poprosić współpracowników o opinię na temat sposobu ich przeprowadzenia, tak aby w przyszłości można było prowadzić je w sposób bardziej efektywny,
- należy zidentyfikować wszelkie przeszkody, które mogą pojawić się w przyszłych konsultacjach.

Tak rozbudowany *Kodeks dobrych praktyk* z pewnością pozwoli na prowadzenie skutecznych konsultacji w regionie.

¹³ Oryginalna nazwa rozdziału to *Learning from consultations*.

2.3.1. Konsultacje w sprawie zasad i kryteriów przyjęcia do szkół w latach 2011-2012

Celem konsultacji przedmiotowych jest uzyskanie opinii na temat projektu dokumentu, dotyczącego zasad i kryteriów przyjęcia do szkół w roku szkolnym 2011-2012. Konsultacje trwają dwa miesiące i są prowadzone w formie internetowej. Głównym założeniem konsultowanego projektu jest przyjęcie koncepcji „najkrótszej możliwej trasy do szkoły”, jaką dziecko będzie musiało przebyć. Przedmiotem konsultacji są także:

- kryteria przyjęć do szkół,
- system koordynacji pracy nauczycieli,
- ewentualne ustalenie opłat za przyjęcie do szkoły.

2.3.2. Konsultacje w sprawie zamknięcia szkoły

W wyniku projektu władz lokalnych, dotyczącego zamknięcia jednej ze szkół w hrabstwie, pojawia się obowiązek prawny przeprowadzenia w tej sprawie konsultacji społecznych z mieszkańcami. W miejscu szkoły ma powstać akademie rządowa. Konsultacje trwają przez miesiąc. Przeprowadzenie konsultacji społecznych jest pierwszym etapem, związanym z zamknięciem szkoły. Po okresie konsultacji organ zarządzający szkołą bierze pod uwagę wyniki konsultacji, a następnie przekazuje sprawę do decyzji gabinetowi hrabstwa.

2.3.3. Konsultacje dotyczące projektu planu rozwoju transportu miejskiego

Celem konsultacji społecznych jest w tym przypadku poznanie opinii na temat planu rozwoju transportu miejskiego. Plan ten określa krótko- i długoterminową strategię kształtowania wzorców podróży i ma na celu zapewnienie prawidłowych ram polityki komunikacyjnej w hrabstwie. Plan ten koncentruje się na poprawie transportu w ciągu następnych 15-20 lat.

2.3.4. Konsultacje dotyczące strategii gospodarki odpadami

W omawianym hrabstwie kładzie się szczególny nacisk na konsultacje związane z różnego rodzaju planami strategicznymi. Jednym z takich dokumentów jest wieloletnia strategia postępowania z odpadami. Nowy plan związany z gospodarką odpadami ma dotyczyć lat 2011-2026. Jego celem jest lepsze określenie sposobów radzenia sobie z odpadami w regionie i dzięki temu obniżenie stopnia zanieczyszczenia środowiska. Zgodnie z planem przedmiotowym, odpady należy traktować jako zasób, a nie jako coś, co ma być usuwane.

Na każdym etapie konsultacji poszukiwane są opinie pochodzące z wielu różnych źródeł (mieszkańcy, przedstawiciele biznesu, przemysłu i władz lokalnych). Po przeanalizowaniu odpowiedzi respondentów, dokument zostanie przekazany do władz hrabstwa w celu wniesienia stosownych poprawek do strategii.

3. Konsultacje prowadzone w regionie Daventry

3.1. Informacje o regionie

Miasto Daventry jest położone w Anglii, w hrabstwie Northamptonshire. Jego ludność liczy około 22 tysięcy mieszkańców. Daventry jest centralną aglomeracją obszaru administracyjnego o tej samej nazwie, w którym zamieszkuje blisko 70 tysięcy osób¹⁴.

3.2. Prowadzone konsultacje społeczne¹⁵

W Daventry funkcjonuje podmiot o nazwie Northamptonshire West Development Corporation (WNDC), który jest organem do spraw planowania i rozwoju miasta. Korporacja ta zwróciła się do rady miasta Daventry z prośbą o wskazanie, w jaki sposób należy wykorzystać pieniądze przeznaczone na rozwój miasta w najbardziej efektywnym stopniu. W związku z tym rada miasta zwróciła się do partnerów społecznych w prośbą o wyrażenie swojego stanowiska w tej kwestii.

Zasadniczo w konsultacjach pytano o zagadnienia związane z rewitalizacją miasta i obszarami, które należałoby w większym stopniu dofinansować i zmodernizować. Wyniki konsultacji były następujące: najwięcej respondentów opowiedziało się za rozwojem infrastruktury sportowej oraz związanej ze spędzaniem czasu wolnego (około 70%), w dalszej kolejności za istotny obszar uznano infrastrukturę zdrowotną oraz transport (w obydwu przypadkach około 40%). Za sfery, w które inwestować nie trzeba, uznano natomiast edukację, kanał miejski oraz udogodnienia dla niepełnosprawnych¹⁶.

¹⁴ Zob. <http://twojaokolica.eu/miejsce/united-kingdom/northamptonshire/daventry?locale=pl>.

¹⁵ Informacje pochodzą ze strony internetowej <http://www.daventrytowncouncil.gov.uk>.

¹⁶ Badania opublikowane na stronie internetowej http://www.daventrytowncouncil.gov.uk/About_the_Town_Council/Consultation_and_Making_Your_Voice_Heard.aspx.

4. Konsultacje społeczne prowadzone w Londynie¹⁷

4.1. Charakterystyka regionu

Londyn, stolica Wielkiej Brytanii, położony jest w południowej Anglii nad Tamizą, w odległości 64 kilometrów od jej ujścia do Morza Północnego. Pod względem liczby mieszkańców Londyn jest jedną z największych aglomeracji miejskich świata. Aglomeracja (ze strefą podmiejską, która rozciąga się w promieniu 72 kilometrów od centrum) skupia około 12,3 miliona mieszkańców (to jest ponad 1/5 ogółu ludności Wielkiej Brytanii)¹⁸.

4.2. Przykłady prowadzonych konsultacji

Omawiając zagadnienia związane z konsultacjami społecznymi prowadzonymi w Wielkiej Brytanii, warto zwrócić uwagę na konsultacje dotyczące projektów transportowych na przykładzie Londynu. Omówimy tu konsultacje z 2001 roku w sprawie drogi tranzytowej na zachodzie miasta. Konsultacjami objęto dzielnice Hillingdon, Ealing, Hammersmith oraz Fulham. Prowadzono je w formie kolportażu 300 tysięcy ulotek rozprowadzonych do mieszkań, informacyjnych punktów ulicznych oraz w Internecie (głównie ankieta). W wyniku konsultacji otrzymano aż 7774 wypełnionych ankiet.

W latach 2003-2004 władze miasta przeprowadziły badanie opinii publicznej dotyczące szeroko rozumianych spraw transportowych. Jego celem było przede wszystkim:

- zidentyfikowanie głównych problemów transportowych w korytarzu Uxbridge Road;
- zebranie sugestii od mieszkańców, jak można rozwiązać główne problemy transportowe;
- ocena początkowego poziomu wiedzy o projekcie;
- ocena poziomu poparcia i sprzeciwu wobec projektu oraz ich przyczyn;
- zidentyfikowanie działań, które mogłyby zmienić zdanie przeciwników inwestycji;
- ocena wizerunku tramwaju jako środka transportu;
- ustalenie obecnych zwyczajów transportowych użytkowników¹⁹.

Badania przeprowadzała niezależna firma prywatna. Prowadzono je dwukrotnie, w formie rozmów telefonicznych oraz ankiet (ankieterzy dwujęzyczni). Próba losowa wynosiła około 1800 respondentów, po około 300 z każdej dzielnicy miasta.

¹⁷ W oparciu o opracowanie przygotowane przez Stowarzyszenie Zielone Mazowsze, zob. K. Rytel, *Konsultacje społeczne projektów transportowych na przykładzie Londynu*, Lublin 2008. <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/03002DA2-B051-4C07-8C58-86B216245C9B/49327/Konsultacjespoleczneprojektwtransportowychnaprzyklad.pdf>.

¹⁸ Zob. http://www.londyn.webd.pl/O%20Londynie_1.html.

¹⁹ K. Rytel, *Konsultacje społeczne projektów transportowych na przykładzie Londynu*, op. cit, s. 8.

W 2004 roku przeprowadzono kolejne konsultacje dotyczące projektu rozwoju infrastruktury transportowej. Celem tych konsultacji było przede wszystkim:

- spełnienie wymogu prawnego i wewnętrznej polityki konsultacyjnej;
- podniesienie wiedzy o projekcie wśród grupy docelowej;
- podniesienie wiedzy o proponowanych wariantach;
- uzyskanie wyższego uczestnictwa zaangażowania grupy docelowej;
- uzyskanie jasnych, terminowych i „na temat” uwag i wniosków;
- zbadanie możliwości osiągnięcia konsensusu;
- osiągnięcie celów adekwatnym kosztem.

Powyższe konsultacje trwały trzy miesiące, informowano o nich za pomocą plakatów (w sklepach, autobusach i na przystankach), billboardów oraz za pośrednictwem mediów publicznych. Ponadto rozdano 440 tysięcy broszur informacyjnych i zorganizowano około 30 spotkań konsultacyjnych. Zamieszczono także informację na stronie internetowej. Niezależnie od tego o badaniach poinformowano około 2000 partnerów społecznych i uruchomiono w tym celu specjalną infolinię²⁰.

Na początku 2010 roku w Londynie prowadzono między innymi konsultacje społeczne dotyczące programu klimatycznego (strategia energetyczna miasta, program ochrony środowiska), programu związanego z zagospodarowaniem odpadów komunalnych, zmian w taryfikatorze biletowym w komunikacji miejskiej²¹.

²⁰ Ibidem, s. 9 i n.

²¹ Zob. <http://www.london.gov.uk/get-involved/consultations> .

rozdział 6

**Przykłady dobrych praktyk
w zakresie konsultacji społecznych w Polsce**

Wprowadzenie

Poniżej prezentujemy wybrane przykłady konsultacji społecznych prowadzonych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego. Odnoszą się one odpowiednio do regionalnego, powiatowego i gminnego poziomu zarządzania sprawami publicznymi. Przedstawiamy je jako wzory dobrych praktyk do naśladowania. Dotyczą one różnych sfer funkcjonowania samorządu terytorialnego i mogą stanowić inspirację dla wszystkich zainteresowanych rozwijaniem dobrej praktyki konsultacji społecznych w Polsce.

1. Konsultacje ustaleń strategicznych Programu Wykonawczego 2009–2010 dla Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003–2013¹

Wydział Europejskiego Funduszu Społecznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego przygotował projekt „Ustaleń strategicznych Programu Wykonawczego 2009–2010 dla Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003–2013”, stanowiący program rozwoju, w rozumieniu w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Powyższy dokument zostanie opracowany w ramach projektu „Zarządzanie, wdrażanie i monitorowanie Regionalnej Strategii Innowacji województwa śląskiego” realizowanego w ramach Poddziałania 8.2.2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Zgodnie z krajowym porządkiem prawnym, opracowanie projektu programu rozwoju wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych (jak wynika z art. 19a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Obowiązek ten dotyczy również Programu Wykonawczego 2009–2010 dla Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003–2013.

Konsultacje społeczne prowadzono w okresie od 23 listopada do 29 grudnia 2009 roku na podstawie zapisów artykułu 19a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku.

Informacja o konsultacjach została ogłoszona:

- a) w dzienniku o zasięgu regionalnym, to jest dodatku regionalnym/ lokalnym do „Gazety Wyborczej”;
- b) na stronach internetowych: Samorządu Województwa Śląskiego (<http://silesia-region.pl>), Innoobservator Silesia (<http://www.ris.silesia-region.pl>), Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości (<http://www.scp-slask.pl>), Górnośląskiej Agencji

¹ Informacje pochodzą ze sprawozdania z przebiegu i wyników konsultacji społecznych *Ustaleń strategicznych Programu Wykonawczego 2009–2010 dla Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003–2013*, prowadzonych z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi. Zob. <http://ris.silesia-region.pl/zalaczniki/2010/02/05/1265355032.pdf>.

Przekształceń Przedsiębiorstw S.A. (<http://gapp.pl>) oraz Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (<http://garr.pl>);

- c) ponadto wysłano drogą elektroniczną e-biuletyn, zawierający informacje o prowadzonych konsultacjach, do 392 firm i instytucji regionalnych, zarejestrowanych w serwisie *Innobserverator Silesia* i reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego, środowiska gospodarcze oraz zawodowe i branżowe.

Do udziału w konsultacjach zaproszeni zostali wszyscy zainteresowani, którzy drogą elektroniczną mogli zgłosić opinie, uwagi oraz propozycje, wypełniając formularz zamieszczony na stronach internetowych serwisu *Innobserverator Silesia*.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że w ramach konsultacji społecznych zorganizowano warsztaty z przedstawicielami środowisk instytucji otoczenia biznesu, instytucji wsparcia biznesu oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Warsztaty te odbyły się według ustalonego scenariusza:

- 1) przedstawiono założenia RSI i Programu Wykonawczego na lata 2009-2010;
- 2) dokonano oceny dotychczasowych działań w ramach Regionalnej Strategii Innowacji 2003-2013 i Programu Wykonawczego na lata 2005-2008 – identyfikacja głównych efektów oraz barier i zagrożeń rozwoju innowacyjności gospodarki regionalnej;
- 3) dokonano próby identyfikacji wyzwań strategicznych i priorytetów rozwoju innowacyjności województwa śląskiego na przyszłe lata;
- 4) omówiono ustalenia strategiczne Programu Wykonawczego na lata 2009-2013 (2009-2010);
- 5) przeprowadzono dyskusję poświęconą wyzwaniom strategicznym, priorytetom i kierunkom strategicznym;
- 6) omówiono te spośród dziedzin gospodarki w województwie śląskim, które mogą uzyskać wysoki poziom innowacyjności i konkurencyjności (zwłaszcza w wymiarze międzynarodowym);
- 7) określono typy działań intensyfikujących wzrost innowacyjności w województwie śląskim.

W ramach konsultacji społecznych zorganizowano także warsztaty z przedstawicielami środowisk badawczo-rozwojowych oraz podmiotów publicznych, w tym samorządowych. Spotkania zostały przygotowane według scenariusza opracowanego w porozumieniu z organizatorem. Scenariusz przewidywał, po wprowadzeniu do tematyki spotkania przez organizatora, informację o genezie, przebiegu oraz wynikach prac. Ostatnim elementem konsultacji, przewidzianym na drugi dzień, miały być prace porządkujące i ocena szczegółowych rozwiązań zawartych w projekcie.

Sporządzono raport na temat przeprowadzonych konsultacji społecznych, który umieszczono na stronie internetowej². Przedstawiono także szczegółowo w formie tabeli uwagi,

² Zob. <http://ris.silesia-region.pl/zalaczniki/2010/02/05/1265355032.pdf> .

zgłoszone przez podmioty konsultujące projekt – wraz z informacją o sposobie odniesienia się do tych uwag.

2. Konsultacje programu współpracy z organizacjami pozarządowymi w województwie mazowieckim

Władze samorządowe na szczeblu województwa mazowieckiego prowadzą konsultacje społeczne na temat: aktów prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska, programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, programów współfinansowanych ze środków unijnych, polityki przestrzennej województwa oraz takich planów działania, jak plan działania sekretariatu regionalnego krajowej sieci obszarów wiejskich w województwie mazowieckim.

Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 3. ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego został przygotowany projekt „Programu współpracy Samorządu Województwa Mazowieckiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2010-2011”.

Konsultacje społeczne tego aktu odbyły się w okresie od 27 kwietnia do 5 czerwca 2009 roku. W tym czasie drogą elektroniczną, pocztą oraz bezpośrednio podczas spotkań informacyjno-konsultacyjnych przekazano do urzędu marszałkowskiego 41 ankiet, wypełnionych przez przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych. Konsultacje prowadzono przede wszystkim w formie spotkań w punkcie informacyjnym w siedzibie urzędu marszałkowskiego oraz w formie internetowej – poprzez możliwość zgłaszania wniosków na podany adres e-mailowy.

W ramach współpracy finansowej do projektu zgłoszono między innymi następujące uwagi:

- postulat przyjmowania ofert przynajmniej raz w kwartale, aby ułatwić pracę tym, którzy opracowują ofertę, realizują zadanie i rozliczają;
- postulat zwiększenia środków na realizację zadań, aby można było realizować je sprawniej;
- postulat ujednoczenia wymogów formalnych i klarownego ich przedstawiania w dokumentacjach konkursowych oraz ujednoczenia zasad ogólnych przyznawania dotacji, (zdaniem opiniujących np. Departament Kultury Promocji i Turystyki nie podaje, ile punktów dostał dany wniosek);
- postulat udostępniania informacji zwrotnych na temat ocenianych wniosków, składanych w ramach konkursów ofert;
- wprowadzenie możliwości zawierania umów długookresowych (3-5 letnich).

W ramach współpracy pozafinansowej do projektu aktu zgłoszono między innymi następujące uwagi:

- postulat uszczegółowienia zapisów na temat współpracy pozafinansowej – w formie załączników do programu współpracy: zasady przyznawania patronatu, referencji dla organizacji, zasady podpisywania przez samorząd porozumień o pozafinansowej współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi;
- promocja działań organizacji pozarządowych.

Biorąc pod uwagę szczegółowe propozycje do programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, należy wskazać, że zgłoszono 68 takich propozycji, z czego 52 rozpatrzono pozytywnie w całości, a jedną częściowo³.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych przygotowano specjalny raport o ich przebiegu i zamieszczono go na stronie internetowej urzędu⁴. Na stronach internetowych zamieszczono ponadto informację o propozycjach do projektu aktu, wystosowanych przez poszczególnych partnerów społecznych. Informacja ta przybrała formę tabeli ze wskazaniem, czy dana propozycja została wzięta pod uwagę, czy nie⁵.

3. Konsultacje programu współpracy miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2010

Konsultacje społeczne dotyczące projektu programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2010 rok trwały od 11 maja do 2 lipca 2009 roku i odbyły się zgodnie z harmonogramem, zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Radomia. O fakcie rozpoczęcia konsultacji oraz możliwości składania propozycji i uwag pocztą tradycyjną oraz elektroniczną poinformowano około 257 podmiotów. Wśród nich znalazły się:

- a) organizacje pozarządowe – w liczbie 219;
- b) Zespół Konsultacyjny ds. Współpracy Samorządu – 20 członków, w tym poseł na Sejm RP;
- c) Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych w Radomiu – 4 członków;
- d) Rada Sportu – 11 członków;
- e) dyrektorzy wydziałów urzędu miejskiego, merytorycznie współpracujących z organizacjami pozarządowymi – 3 osoby.

Zaproszenie do udziału w konsultacjach zostało również opublikowane na stronie głównej Miasta Radomia (www.radom.pl). Przez cały okres konsultacji widniało również w zakładce przedmiotowej strony pod nazwą „organizacje pozarządowe”.

³ Szczegółowe zestawienie uwag w tym zakresie znajduje się na stronie internetowej: http://www.dialog.mazovia.pl/aktualnosci/szczegoly_wiadomosci/article/zapraszamy_do_konsultacji_programu_wspolpracy_na_lata_2010_2011.html?cHash=8954b2e1af.

⁴ Zob. http://www.dialog.mazovia.pl/fileadmin/user_upload/Konsultacje/Raport_z_konsultacji_-_Program_2010-2011.pdf.

⁵ Zestawienie to znajduje się na stronie internetowej urzędu: http://www.dialog.mazovia.pl/aktualnosci/szczegoly_wiadomosci/article/projekt_programu_wspolpracy_na_2010_r_skierowany_do_sejmiku.html?cHash=5987412a0a.

W konsultacjach uwagi zgłosiły następujące podmioty: organizacje pozarządowe – Mazowieckie Stowarzyszenie Terapii i Readaptacji Społecznej MASTERS oraz Społeczny Komitet Ratowania Zabytków Radomia. W konsultacjach społecznych brały ponadto udział wydziały merytoryczne Urzędu Miejskiego, współpracujące z organizacjami pozarządowymi (Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, Wydział Edukacji, Sportu i Turystyki, Wydział Kultury oraz Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa). Wydziały do 2 lipca 2009 roku (w stosunku do materiału bazowego) złożyły wstępne informacje, modyfikujące wykaz planowanych zadań publicznych, realizowanych w ramach współpracy Gminy Miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi na 2010 rok. Ponadto podmiotem biorącym udział w konsultacjach był także Zespół Konsultacyjny ds. Współpracy Samorządu z Organizacjami Pozarządowymi.

Na podstawie zgromadzonych materiałów oraz dokonanej analizy merytorycznej zgłoszonych propozycji i wniosków – zwłaszcza pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa – Referat ds. Współpracy w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Miejskiego w Radomiu opracował projekt programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na rok 2010. Jego treść opublikowano na stronie Miasta Radomia po uchwaleniu przez Radę Miejską w Radomiu Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2010 rok, w którym określone zostały zadania z zakresu ochrony zdrowia⁶.

Po przeprowadzonych konsultacjach społecznych na stronach internetowych Urzędu Miasta zamieszczono sprawozdanie z przebiegu konsultacji społecznych wraz z informacją o pozytywnym bądź negatywnym odniesieniu się do propozycji przedstawionych przez poszczególnych partnerów społecznych.

4. Konsultacje społeczne dotyczące Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013⁷

Prace nad Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (RPO WO 2007-2013) rozpoczęto na początku 2005 roku. Uchwałą nr 2030/2005 Zarządu Województwa Opolskiego z 4 marca 2005 roku powołano Radę Programową oraz Zespół Roboczy ds. opracowania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013. W celu zapewnienia udziału w pracach nad tworzeniem programu przedstawiciele środowisk naukowych, do prac Rady Programowej, oprócz członków Zarządu Województwa Opolskiego i Dyrektorów Departamentów

⁶ *Sprawozdanie z konsultacji tworzenia projektu Programu Współpracy Gminy Miasta Radomia z organizacjami pozarządowymi na rok 2010*, Radom 2008.

⁷ Na podstawie sprawozdania z konsultacji społecznych dotyczących Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013, http://www.google.pl/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=33&ved=0CAsQFjACOB4&url=http%3A%2F%2Fumwo.opole.pl%2Fdocs%2Fsprawozdaniez konsultacji.doc&rct=j&q=sprawozdanie++konsultacji+spo%25%82ecznych&ei=W2aeS6enFtHu-Qa_u4GzBg&usq=AFQjCNEF7Jz36pLrwXM5kWFH3j8ArwodQ.

UMWO, zaproszono ekspertów zewnętrznych, specjalistów z zakresu rozwoju regionalnego z opolskich wyższych uczelni.

Proces konsultacji społecznych podzielono na pewne etapy. Jako pierwszy etap przeprowadzono tak zwane konsultacje wewnętrzne, skierowane do grona osób zaangażowanych w tworzenie dokumentu – dyrektorów departamentów i biur urzędu marszałkowskiego województwa opolskiego, przedstawicieli jednostek podległych oraz osób współpracujących. Konsultacje wewnętrzne rozpoczęto 12 września 2005 roku, a ich podsumowanie odbyło się 21 października. Zebrane w trakcie konsultacji wewnętrznych sugestie i uwagi posłużyły do dalszych prac i sformułowania Wstępnego projektu RPO WO 2007-2013 w wersji przyjętej przez Zarząd Województwa Opolskiego 15 listopada 2005 roku.

Drugim etapem były konsultacje społeczno-gospodarcze, przeprowadzone w okresie od 15 listopada 2005 roku do 9 stycznia 2006 roku. Przy ich organizacji przyjęto zasadę, że mają one mieć możliwie najszerszy charakter zarówno w wymiarze geograficznym, jak i branżowym oraz środowiskowym. Oparto się na zasadzie jawności, gwarantującej swobodny dostęp do dokumentów i danych, oraz zasadzie równości i otwartości, co oznacza, że uczestniczyć w nich mogli wszyscy zainteresowani (nie tylko partnerzy instytucjonalni). W szczególności zaproszono przedstawicieli:

- samorządu terytorialnego,
- organizacji gospodarczych i społecznych,
- środowisk naukowych
- obywateli.

W 20 spotkaniach konsultacyjnych uczestniczyło w sumie 328 osób. W trakcie konsultacji 50 podmiotów nadesłało 287 uwag.

Celem konsultacji społeczno-gospodarczych było zebranie opinii na temat propozycji zawartych we *Wstępnym projekcie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013* z 15 listopada 2005 roku. Spotkania konsultacyjne stały się okazją do zaprezentowania szerokiemu gronu zainteresowanych dokumentu, jego funkcji i roli, jaką odegrać ma w rozwoju gospodarczym i społecznym regionu w latach 2007-2013.

Efektom tego etapu było wypracowanie *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2007-2013*, który po przyjęciu przez zarząd województwa został przesłany do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Załącznikiem do dokumentu był raport z przeprowadzonych konsultacji społeczno-gospodarczych, w którym podsumowano drugi etap konsultacji.

Trzecim etapem były konsultacje społeczne skierowane do szerokiego grona adresatów. Odbywały się w terminie od 20 kwietnia do 30 czerwca 2006 roku.

Oficjalne ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji oraz zaproszenie zarządu województwa opolskiego do uczestnictwa w konsultacjach umieszczono 20 kwietnia 2006 roku na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (www.rpo.umwo.opole.pl).

Jednocześnie 24 kwietnia 2006 roku informacja ta została zamieszczona w dwóch dziennikach regionalnych – w „Nowej Trybunie Opolskiej” oraz w opolskim dodatku do „Gazety Wyborczej”. Zarząd Województwa Opolskiego zaprosił do konsultacji przedstawicieli:

- wszystkich szczebli samorządu w województwie;
- organizacji społecznych i gospodarczych działających na terenie województwa;
- organizacji przedsiębiorców;
- środowisk naukowych;
- inne grupy zainteresowań.

Podstronę internetową Regionalnego Programu Operacyjnego www.rpo.umwo.opole.pl uruchomiono w listopadzie 2005 roku, w okresie rozpoczęcia II tury konsultacji społeczno-gospodarczych RPO WO 2007-2013. Zawierała ona następujące elementy:

- informację o organizacji spotkań, trybie i zasadach uczestnictwa w konsultacjach społeczno-gospodarczych;
- wstępny projekt RPO WO 2007-2013;
- formularz zgłaszania uwag/ zmian;
- dokumenty programowe na lata 2007-2013 – Projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, dokumenty strategiczne UE, akty prawne, prognozy i ekspertyzy.

20 kwietnia 2006 roku, to jest w dniu rozpoczęcia trzeciej tury konsultacji, strona została uzupełniona o:

- informacje na temat trzeciej tury konsultacji społecznych – ogłoszenie o ich rozpoczęciu, trybie i organizacji;
- tekst RPO WO 2007-2013 (wstępny projekt, wersja nr 3) podlegający konsultacjom;
- formularz zgłaszania uwag/ zmian do dokumentu;
- nową zakładkę „Przegląd wydarzeń” – informującą o aktualnych wydarzeniach w regionie dotyczących nowego okresu programowania;
- informacje o wstępnych wersjach programów operacyjnych, opracowywanych w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013;
- harmonogram prac związanych z przygotowaniem Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 (Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia) i programów operacyjnych na lata 2007-2013;
- aktualne dokumenty legislacyjne, prognozy i ekspertyzy.

Do środowisk zainteresowanych rozwojem województwa opolskiego skierowano korespondencję, informującą o rozpoczęciu procesu konsultacji społecznych i zapraszającą do uczestnictwa. Imienne zaproszenia skierowano do 234 osób/ podmiotów. Z uwagi na tryb przeprowadzenia trzeciego etapu konsultacji, w zaproszeniach zamieszczono informację, że indywidualne spotkania konsultacyjne realizowane będą wyłącznie w przypadku zgłoszenia zapotrzebowania przez zainteresowane środowiska.

Przygotowując trzecią turę konsultacji społecznych RPO WO 2007-2013, przewidziano organizację:

- doraźnych spotkań konsultacyjnych z zainteresowanymi podmiotami według zgłaszanego zapotrzebowania;
- konferencji, paneli dyskusyjnych.

Pełna dokumentacja procesu konsultacji społecznych, w tym dostarczone w trakcie konsultacji opinie, uwagi i stanowiska, została zgromadzona w Referacie Programowania i Monitorowania Departamentu Koordynacji Programów Operacyjnych UMWO. Tam również znajduje się dokumentacja spotkań konsultacyjnych, paneli dyskusyjnych i konferencji, z wyjątkiem spotkań powiatowych, które organizował i dokumentował Referat Przygotowania Projektów w Departamencie Koordynacji Programów Operacyjnych UMWO.

5. Konsultacje społeczne dotyczące opracowania projektu „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego Warszawy”⁸

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważony Plan Rozwoju Transportu Publicznego Warszawy, opracowana przez Biuro Drogownictwa i Komunikacji we współpracy z ekspertami zewnętrznymi, jest dokumentem zawierającym długoterminowe zadania i działania inwestycyjne związane z systemem transportowym aglomeracji warszawskiej. Adresatami dokumentu są mieszkańcy Warszawy, podmioty gospodarcze działające na terenie miasta, władze miasta i jednostki miejskie oraz planiści i projektanci.

W ramach konsultacji społecznych w sprawie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne przeprowadzono, we współpracy z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, następujące działania:

- a) umieszczenie szczegółowej informacji o strategii na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy,

⁸ Na podstawie raportu dotyczącego opracowania projektu *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego Warszawy*, <http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/szrstw/>.

- b) opracowanie projektu wkładki informacyjnej do dziennika „Gazeta Wyborcza” (w jej zasięgu stołecznym) oraz dystrybucja w dzienniku „Metro” broszur informacyjnych w nakładzie 100 tysięcy,
- c) rozwieszenie 2140 plakatów w autobusach i tramwajach oraz rozdanie broszur informacyjnych (w nakładzie 1000 sztuk) w Punktach Obsługi Klienta ZTM – we współpracy z ZTM,
- d) dystrybucja 10 tysięcy ulotek informacyjnych w miejskich taksówkach – we współpracy z Miejskim Przedsiębiorstwem Taksówkowym,
- e) dystrybucja poprzez urzędy dzielnic 1380 plakatów oraz około 46 tysięcy broszur informacyjnych,
- f) kolportaż 90 tysięcy ulotek informacyjnych na przystankach tramwajowych i autobusowych w 26 węzłach komunikacyjnych,
- g) redakcja materiałów informacyjnych dla Biura Promocji Urzędu m. st. Warszawy oraz korekta tekstu dotyczącego konsultacji, opublikowanego w „Życiu Warszawy”.

Przeprowadzenie procedury z udziałem społeczeństwa było działaniem wymaganym ustawą Prawo Ochrony Środowiska. Zgodnie z działem V ustawy wyłożono dokument do wglądu publicznego oraz umożliwiono społeczeństwu składanie uwag i wniosków. Informacja o wyłożeniu dokumentu pojawiła się na 14 dni przed terminem udostępnienia dokumentu. Informację rozpowszechniono za pośrednictwem strony internetowej Urzędu m. st. Warszawy oraz Biura Drogownictwa i Komunikacji, była również dostępna na tablicach ogłoszeń w Urzędzie Miasta i Biurze Drogownictwa oraz w urzędach dzielnic (w formie plakatu). Informację zamieszczono także w formie komunikatu prasowego w gazetach lokalnych. Wyłożenie dokumentu do publicznego wglądu oraz zamieszczenie pełnego tekstu na stronie internetowej trwało 30 dni. Dokument w formie papierowej został wyłożony w kilku egzemplarzach w siedzibie Biura Drogownictwa i Komunikacji. Mieszkańcy mieli możliwość zgłaszania uwag i wniosków na specjalnych formularzach – zawierających imię, nazwisko oraz adres składającego wniosek.

W wyniku konsultacji społecznych do Biura Drogownictwa i Komunikacji wpłynęło 205 wniosków, w tym 15 wniosków zgłoszono na spotkaniu z organizacjami pozarządowymi, a 35 na spotkaniu z mieszkańcami Warszawy. Pozostałe wnioski dostarczono drogą elektroniczną, za pośrednictwem poczty lub osobiście. Autorzy dokumentu odnieśli się do zgłoszonych przez mieszkańców 205 wniosków, zawierających 702 uwagi (uwzględniono 266, nie uwzględniono 436 uwag).

Raport z konsultacji społecznych został zamieszczony na stronach internetowych urzędu⁹. Tam też szczegółowo wskazano wnioski podmiotów konsultujących oraz sposób ich uwzględnienia lub brak uwzględniania.

⁹ Zob. <http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/szrstw/>.

6. Konsultacje społeczne dokumentu pod nazwą „Program ochrony środowiska przed hałasem dla m.st. Warszawy”¹⁰

Podstawowym celem tworzenia programów ochrony środowiska przed hałasem jest wskazanie działań do ograniczenia emisji hałasu do środowiska, a w związku z tym polepszenie komfortu życia mieszkańców. Konsultacje z mieszkańcami m.st. Warszawy zorganizowało Biuro Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy, współpracując z Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy oraz korzystając z fachowego, logistycznego wsparcia wynajętej firmy ResPublic Sp. z o.o. Firma ta w szczególności prowadziła spotkania konsultacyjne oraz przygotowała raport z tych spotkań.

Konsultacje społeczne zorganizowano w okresie 7–30 kwietnia 2009 roku. Konsultacje przyjęły cztery formy:

- 1) internetową – w formie ankiety znajdującej się od 7 do 30 kwietnia na stronie internetowej m.st. Warszawy w zakładce „Zgłoś uwagi dotyczące programu”;
- 2) wyłożenia dokumentów programowych w siedzibie Biura Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy, w celu zapoznania się z nimi oraz ewentualnego złożenia wniosków i postulatów;
- 3) dwóch spotkań otwartych z mieszkańcami, które odbyły się w Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie;
- 4) zbierania uwag wpływających do skrzynki poczty elektronicznej (e-mail).

Wszystkie wypowiedzi (pytania i uwagi) z obu spotkań otwartych, niemające charakteru wniosku, zostały zebrane podczas spotkań konsultacyjnych i zamieszczone w sprawozdaniu firmy ResPublic. Jeżeli osoba zgłaszająca wniosek chciałaby, aby został on rozpatrzony w ramach programu, powinna poprzeć swą wypowiedź wnioskiem podpisanym w formie papierowej.

Z konsultacji społecznych sporządzono raport umieszczony na stronie internetowej¹¹.

¹⁰ Na podstawie raportu z konsultacji społecznych, dotyczącego programu ochrony środowiska przed hałasem dla m.st. Warszawy, <http://mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty/Raport%20z%20dwóch%20spotkań%20konsultacyjnych%20dotyczących%20projektu%20Programu.pdf> .

¹¹ Zob. <http://mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty/Raport%20z%20dwóch%20spotkań%20konsultacyjnych%20dotyczących%20projektu%20Programu.pdf> .

7. Konsultacje Projektu Strategii Rozwoju Gminy Parczew na lata 2007-2015¹²

Prace nad aktualizacją dokumentów: Strategia Rozwoju Gminy Parczew na lata 2007-2015 oraz Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Parczew na lata 2007-2015 rozpoczęły się na początku 2007 roku od zbierania materiałów niezbędnych do stworzenia tych dokumentów. Wszystkie działania w tym zakresie odbywały się przy wydatnym udziale mieszkańców gminy podczas konsultacji społecznych.

We wstępnym okresie wykorzystano wszelkie możliwe źródła pozyskiwania informacji na temat oczekiwań mieszkańców co do dalszej długookresowej przyszłości gminy Parczew. Zebrane wstępnie materiały pozwoliły na opracowanie projektów roboczych wymienionych dokumentów, które zostały opublikowane na początku listopada 2007 roku. Urząd w Parczewie szeroko rozpropagował informację o działaniach związanych z aktualizacją Strategii Rozwoju oraz Planu Rozwoju. Teksty podlegających aktualizacji projektów dokumentów oraz wzór ankiety skierowanej do mieszkańców Gminy Parczew mającej za zadanie zbadanie ich potrzeb i oczekiwań zostały zamieszczone:

- na miejskiej stronie internetowej;
- w prasie lokalnej – bezpłatnym informatorze miejskim „Życie Parczewa”;
- na tablicach ogłoszeń;
- na klatkach schodowych budynków mieszkalnych.

W ramach konsultacji zorganizowano również specjalne spotkania poświęcone tematyce przyszłości gminy. Odbyły się one w urzędzie gminy. Na spotkaniach prezentowano i omawiano najważniejsze elementy kolejnych wersji dokumentów. Ich celem było poinformowanie zainteresowanych osób, gdzie można zapoznać się z projektami konsultowanych dokumentów, pozyskać i złożyć ankiety, oraz kiedy i gdzie aktywnie uczestniczyć w spotkaniu. Jednym z ważniejszych elementów konsultacji była propozycja wypełnienia ankiety pt. „Badania potrzeb i oczekiwań mieszkańców Gminy Parczew”.

Raport z konsultacji społecznych został włączony do dokumentu pod nazwą „Strategia Rozwoju Gminy Parczew na lata 2007–2015”. Tam też przedstawiono szczegółowe informacje na temat wniosków zgłoszonych przez poszczególne podmioty.

¹² W oparciu o *Strategię Rozwoju Gminy Parczew na lata 2007–2015*, zob. http://parczew.com/c/document_library/get_file?folderId=1831&name=DLFE-202.pdf.

8. Konsultacje społeczne wstępnego projektu Programu Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015¹³

„Program Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015” będzie podstawowym dokumentem strategicznym, określającym cele i priorytety polityki rozwoju w dziedzinie kultury fizycznej i sportu w kompetencji samorządu województwa w perspektywie najbliższych lat oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Program ma być nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju, stanowiącym bazę odniesienia dla programów i trybów wykonawczych, realizujących jego priorytety, oraz dokumentów opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego.

Konsultacje społeczne projektu „Programu Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015” były organizowane i koordynowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Miały one charakter regionalny i środowiskowy, były w pełni dokumentowane, każdy miał możliwość dotarcia do informacji o konsultacjach i wzięcia w nich udziału. Uczestnicy spotkań konsultacyjnych z reguły spotykali się z bezpośrednią reakcją przedstawicieli strony samorządowej i ustosunkowaniem się do zgłaszanych opinii. Konsultacje oparte były na zasadzie jawności, której cechą podstawową jest możliwie swobodny dostęp do dokumentów i danych. Miały charakter publiczny i opierały się na zasadzie równości i otwartości, co oznacza, że uczestniczyć w nich mogli wszyscy zainteresowani obywatele (nie tylko partnerzy instytucjonalni).

Konsultacje społeczne prowadzone były na poziomie regionalnym i adresowane do konkretnych środowisk:

- władz lokalnych;
- organizacji sportowych;
- przedstawicieli środowisk naukowych i akademickich;
- radnych sejmiku województwa.

Konsultacje prowadzono od września do października 2008 roku poprzez:

- 1) konferencję środowiskową (władze lokalne i regionalne, związki sportowe, środowisko naukowe i akademickie);
- 2) bezpośrednią komunikację z Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego – możliwość złożenia opinii pisemnej;
- 3) stronę internetową – uruchomienie serwisu internetowego; na stronie internetowej Departamentu Planowania Strategicznego i Gospodarczego Urzędu

¹³ Zob. <http://www.kujawsko-pomorskie.pl/strategia/downloads/pstrateg/sport/raport%20sportu.pdf> .

Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego zamieszczano wszelkie informacje dotyczące prac nad Programem Rozwoju Kultury Fizycznej i Sportu do roku 2015, między innymi:

- a) informacje na temat aktualnie prowadzonych prac, związanych z przygotowaniem projektu programu, oraz dokumenty pomocnicze do sporządzenia diagnozy w zakresie infrastruktury sportowej w województwie,
- b) zaproszenie do udziału w konsultacjach programu,
- c) następujące pliki: projekt „Programu Rozwoju Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015” oraz formularz konsultacyjny.

Konsultacje społeczne projektu „Programu Rozwoju Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015” były ściśle związane z działaniami informacyjnymi i promocyjnymi. Celem działań informacyjnych było podniesienie świadomości społecznej na temat funkcji i roli, jaką odgrywa kultura fizyczna i sport w rozwoju gospodarczym i społecznym województwa. Rezultatem podejmowanych działań miało być uzyskanie akceptacji społecznej dla głównych celów i priorytetów programu. W trakcie okresu konsultacyjnego rozdysponowano około 50 egzemplarzy projektu „Programu Rozwoju Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015”. Jednym z najważniejszych kanałów promocyjnych był serwis internetowy. Był on źródłem bieżących informacji o stanie prac nad programem. Tematykę związaną z projektem podejmował Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w trakcie licznych spotkań i rozmów z zainteresowanymi stronami (w szczególności władzami lokalnymi i radnymi sejmiku województwa, przedstawicielami organizacji sportowych oraz przedstawicielami środowisk naukowych i akademickich), a także w trakcie wywiadów i rozmów w prasie i telewizji.

Międzyrodowiskowe społeczne konsultacje wstępnego projektu „Programu Rozwoju Sportu w Województwie Kujawsko-Pomorskim do roku 2015” odbyły się 29 września 2008 roku w Elgiszewie koło Ciechocina. W konferencji wzięło udział 30 osób, w tym m.in. przedstawiciele jednostek terytorialnych województwa kujawsko-pomorskiego, uczelni, organizacji sportowych i innych. Drogą pisemną zgłoszonych zostało 21 formularzy z 57 uwagami do dokumentu.

Uczestnicy konsultacji korzystali przede wszystkim z tradycyjnych form przekazywania uwag: były to wypowiedzi lub stanowiska prezentowane podczas konferencji konsultacyjnej oraz pisemne uwagi przesyłane do Departamentu Planowania Strategicznego i Gospodarczego.

Z przebiegu konsultacji społecznych sporządzono raport, który zamieszczono na stronie internetowej urzędu¹⁴.

¹⁴ Zob. <http://www.kujawsko-pomorskie.pl/strategia/downloads/pstrateg/sport/raport%20sportu.pdf> .

9. Konsultacje społeczne dla przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa linii tramwajowej z centrum miasta do dworca kolejowego Bydgoszcz Główna z rozbudową ulic: Marszałka Focha, Naruszewicza, Dworcowa i Zygmunta Augusta w Bydgoszczy”¹⁵

Celem konsultacji społecznych było zapoznanie wszystkich zainteresowanych, przede wszystkim mieszkańców Bydgoszczy, z planowaną inwestycją. Dzięki temu mogli oni zgłaszać uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań i wypowiedzieć się w sprawie wyboru najkorzystniejszego, ich zdaniem, przebiegu linii tramwajowej. Jako materiał do konsultacji przedstawione zostały wielobranżowe koncepcje programowo-przestrzenne wszystkich trzech przebiegów linii tramwajowej, zapisanych w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Bydgoszczy” oraz w innych dokumentach planistycznych. Zgodnie ze „Specyfikacją istotnych warunków zamówienia” opracowanie projektowe na etapie poprzedzającym konsultacje społeczne kończy się „Analizą wielokryterialną”, w której dokonano szerokiej oceny rozwiązań poszczególnych wariantów (w tym wariantu „zerowego”, tzn. skutków odstąpienia od realizacji niniejszego przedsięwzięcia). Uwzględniono wszystkie istotne kryteria wyboru trasy (transportowe, przestrzenne, ekonomiczne i środowiskowe).

Konsultacje społeczne dotyczące wyboru najkorzystniejszego przebiegu linii tramwajowej łączącej dworzec kolejowy z centrum miasta składały się z następujących etapów:

- zawiadomienia mieszkańców o rozpoczęciu konsultacji, które trwały od 9 lutego do 2 marca 2009 roku, poprzez: wywieszenie ogłoszeń w siedzibie Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej przy ul. Fordońskiej 120 w Bydgoszczy, podanie informacji na stronach internetowych zleceniodawcy oraz Urzędu Miasta Bydgoszczy, a także w lokalnej prasie i w telewizji;
- zapoznanie się zainteresowanych osób z materiałami dotyczącymi planowanej inwestycji, udostępnionymi w siedzibie ZDMiKP w każdy wtorek w godzinach 9.00–13.00 oraz na stronie internetowej zleceniodawcy;
- zebranie opinii zgłoszonych przez mieszkańców do ZDMiKP w Bydgoszczy w różnej formie (pocztą, faksem lub osobiście).

¹⁵ Na podstawie *Raportu z konsultacji społecznych dla przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa linii tramwajowej z centrum miasta do dworca kolejowego Bydgoszcz Główna z rozbudową ulic: Marszałka Focha, Naruszewicza, Dworcowa i Zygmunta Augusta w Bydgoszczy”*, zob. http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/ufiles/Raport_z_konsultacji.pdf.

10. Konsultacje społeczne Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Torunia na lata 2007–2015¹⁶

W dniu 14 grudnia 2007 roku odbyło się spotkanie przedstawicieli instytucji miejskich oraz organizacji pozarządowych prowadzących działalność o charakterze społecznym. Miało ono służyć zainicjowaniu dyskusji na temat problemów społecznych dotyczących Bydgoskiego Przedmieścia – rejonu rozważanego jako potencjalny obszar wsparcia w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji (LPR) – oraz sposobów ich rozwiązania.

Następnie zarządzeniem Prezydenta Miasta Torunia powołano 19-osobowy Zespół Zadaniowy ds. Rewitalizacji, składający się z przedstawicieli instytucji uczestniczących w przygotowaniu, uchwaleniu i monitorowaniu procesu wdrażania LPR. 18 grudnia 2008 roku odbyło się pierwsze spotkanie Zespołu Zadaniowego, podczas którego przyjęto wstępny plan prac nad sporządzeniem LPR i ustalono sposób prowadzenia konsultacji społecznych.

Następnym etapem było zorganizowanie konferencji konsultacyjnej, w której uczestniczyły dwie grupy potencjalnych beneficjentów – przedsiębiorcy i przedstawiciele organizacji pozarządowych. W trakcie spotkania przedstawiono podstawowe założenia rewitalizacji. Omówiono także zasady wypełniania wniosku o wpisanie projektu do LPR.

W dalszym ciągu w internetowym serwisie miejskim utworzono zakładkę „Rewitalizacja”, gdzie umieszczano dokumenty związane z programem oraz aktualne informacje dotyczące prac nad nim, m.in. ogłoszenia o kolejnych spotkaniach konsultacyjnych. Jednocześnie prowadzono akcję informacyjną w lokalnych mediach. Informacje na temat założeń LPR, postępu prac nad dokumentem i kolejnych spotkań konsultacyjnych ukazały się w prasie i telewizji.

13 lutego 2009 roku odbyło się kolejne spotkanie Zespołu Zadaniowego, podczas którego przedstawiono wyniki ponownej, bardziej szczegółowej analizy sytuacji społecznej w czterech dzielnicach, wytypowanych wstępnie do objęcia wsparciem w ramach rewitalizacji.

Kolejnym etapem było zorganizowanie konsultacji społecznych dla przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych z wybranych dzielnic. 20 lutego 2009 roku odbyło się spotkanie konsultacyjne z Radnymi Miasta Torunia. W jego trakcie przedstawiono podstawowe założenia rewitalizacji oraz zakładany harmonogram prac nad LPR. Zaprezentowano także proponowane granice obszaru wsparcia, kryteria przyjęte podczas jego wyznaczania oraz wyniki analizy wskaźników dotyczących sytuacji społecznej w poszczególnych rejonach miasta. W trakcie naboru wniosków o wpisanie projektu do LPR pracownicy Wydziału Rozwoju i Programowania Europejskiego UMT udzielali wnioskodawcom konsul-

¹⁶ Na podstawie *Raportu z konsultacji. Lokalny program rewitalizacji miasta Torunia na lata 2007–2015*, zob. http://www.google.pl/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=30&ved=0CCMQFJA-JOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.bip.torun.pl%2Fpobierz.php%3FFileDir%3Ddoc%26File%3D624_09_zal_4_01.pdf&rct=j&q=%22raport+z+%22konsultacji+spo%25%82eczych%22&ei=O2qeS-O1OYfs-Qal-PncAQ&usg=AFQjCNEawwnaaSD4shk9r4xfOthAEFR15w.

tacji w sprawie zasad wypełniania kart projektów. Miały one charakter indywidualnych spotkań w siedzibie wydziału, odbywały się także drogą mailową. Wielu wnioskodawców skorzystało również z możliwości wcześniejszego nadesłania wypełnionej karty do zaopiniowania. Pracownicy WRiPE po analizie wskazywali błędy formalne i merytoryczne, które należało skorygować przed złożeniem ostatecznej wersji wniosku.

26 czerwca 2009 roku odbyło się kolejne spotkanie konsultacyjne, podczas którego przedstawiono wstępną propozycję podstawowej i rezerwowej listy projektów do wpisania do LPR. Obie listy umieszczono także w internetowym serwisie miejskim w zakładce „Rewitalizacja”. Uczestników spotkania poinformowano także o możliwości zgłaszania uwag i wniosków do LPR i zaproponowanych list projektów. Termin nadsyłania uwag wyznaczono na 3 lipca 2009 roku.

10 lipca 2009 r. odbyło się drugie spotkanie konsultacyjne z radnymi Torunia, podczas którego zreferowano przebieg oceny wniosków o wpisanie projektu do LPR i przedstawiono propozycję listy projektów. W konsultacjach społecznych Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Torunia na lata 2007-2015 wzięło udział ponad 150 osób.

Podsumowanie

W tej części publikacji skupiono się na przykładach polskich. Zamiarem było przede wszystkim wskazanie różnych elementów, które można uznać za szczególnie istotne w procesie organizowania konsultacji społecznych. Z pewnością należy do nich sposób informowania partnerów społecznych o organizowanych konsultacjach (kanały przepływu informacji), czas ich przeprowadzania (na przykład godziny, w których przyjmowani są klienci z wnioskami) czy też sposoby informowania partnerów społecznych o tym, czy ich wnioski zostały przyjęte (i w jakim zakresie), czy też odrzucone.

Całość daje pewien obraz, który można wykorzystać przy organizacji konsultacji społecznych – czerpiąc z każdego przykładu elementy, które wydają się najistotniejsze i mogą się przyczynić do wzrostu udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez organy samorządu.

Zakończenie

Budowa społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym jest wielkim wyzwaniem, jakie stoi przed tymi wszystkimi, którym leży na sercu ideał partycypacyjnej demokracji lokalnej. W niniejszym opracowaniu nieustannie zwracaliśmy Państwa uwagę na konkretne aspekty tego problemu. Ukazaliśmy kontekst normatywny aktywności lokalnej oraz jej czysto formalne odniesienia. Prezentując wyniki badań nad partycypacją, wskazywaliśmy na możliwe ograniczenia. Zadaniem naszego opracowania była zarówno identyfikacja barier, jak i wskazanie takich ścieżek postępowania, które pozwolą je zniwelować.

Mamy nadzieję, że konsekwencją lektury niniejszego podręcznika będzie Państwa gotowość do realizacji w lokalnym środowisku społecznym działań, które promują szersze rozumienie zasady współpracy z partnerami społecznymi, a w konsekwencji – ich skuteczne przełożenie na procedury konsultacji społecznych. W dalszej perspektywie pozwoli to nie traktować konsultacji jako dolegliwego i przykrego obowiązku. Przełamanie poczucia braku sensu takich działań powinno polegać na przyswojeniu i stosowaniu różnego rodzaju technik oraz rozwiązań, które powinny prowadzić do udanych konsultacji społecznych. Służyć temu mają zamieszczone w podręczniku przykłady polskich i zagranicznych dobrych praktyk. Polski samorząd ma się czym pochwalić w tej materii. Bardzo często nie doceniamy potencjału, jaki tkwi w już istniejących rozwiązaniach normatywnych, strukturach i mechanizmach instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych, które mogą stanowić dobrą bazę dla budowania i utrwalania najlepszych rozwiązań konsultowania prawa miejscowego. Zachęcamy do dobrego planowania i metodycznego realizowania konsultacji, począwszy od identyfikacji partnerów społecznych, ich potrzeb oraz zasobów. Nie powinny być to tylko organizacje pozarządowe czy przedstawiciele jednostek organizacyjnych gmin, powiatów czy województw. Myślmy także o innych zainteresowanych mieszkańcach, w tym także o tych, którzy są zagrożeni marginalizacją; mogą nimi być np. lokalni przedsiębiorcy, którzy często nie uczestniczą w konsultacjach społecznych, uznając je za stratę czasu.

Kolejną ważną sugestią, jaka płynie z naszego opracowania, jest konieczność sięgania przez samorządy terytorialne do nowoczesnych, innowacyjnych rozwiązań. Ale i one powinny zostać dostosowane do kontekstu lokalnego, zagadnień, jakich dotyczą, specyficznych lokalnych zwyczajów i tradycji czy właściwości partnerów społecznych. Sugerujemy też samorządowcom intensyfikację działań, mających na celu przełamanie wzajemnych uprzedzeń. Wiedzą o tym ci, którzy od wielu lat regularnie i konsekwentnie uczestniczą w spotkaniach mieszkańców i przedstawicieli samorządu, dla których udział w zebraniu wiejskim lub osiedlowym czy spotkanie z mieszkańcami w trakcie debaty nad strategią rozwoju i planem zagospodarowania przestrzennego nie są odświętnym ceremoniałem. Niestety, nasze bieżące obserwacje dowodzą niechlubnej pasywności wielu radnych, nominalnych reprezentantów społeczności.

Ważną okolicznością, o której powinniśmy pamiętać, jest nieodzowność możliwie szerokiego komunikowania społeczności rezultatów przeprowadzonych konsultacji. Wiemy, że ich wyniki nie są dla decydentów wiążące. Tym bardziej należy wyraźnie podkreślać efekty współpracy z partnerami społecznymi i korzyści, jakie dla społeczności przynoszą.

Konsultacje jako element demokracji partycypacyjnej stają się wtedy wartością samą w sobie, a nie tylko formułą, za pomocą której chcemy przeforsować własne stanowisko, choćby było ono jak najlepiej uzasadnione. Dzięki takim działaniom idea konsultowania prawa miejscowego nie będzie powodować obniżenia aktywności mieszkańców.

Przekazywany w Państwa ręce podręcznik ma za zadanie ułatwić zarówno poznanie ważnych zagadnień związanych z konsultacjami społecznymi, jak i ich stosowanie w praktyce samorządu terytorialnego. Dobór materiału, opracowanie i prezentacja mają w możliwie przystępny sposób pomóc w osiągnięciu tego celu. Pozwólcie Państwo, że na końcu zamieścimy listę reguł, które warto stosować:

1. Zanim podejmiesz decyzję o przeprowadzeniu konsultacji, dobrze to przemyśl: może nie wszystko należy konsultować? Jeżeli prawo nakazuje Ci konsultacje, nie wahaj się ich realizować.
2. Zrób wszystko, aby konsultacje były dobrze przeprowadzone. Jeżeli masz je robić źle, nie rób ich wcale.
3. Prowadząc konsultacje, działaj w zgodzie z prawem i wykorzystaj je do swoich celów.
4. Staraj się o wysoką frekwencję w konsultacjach, zachęcaj do aktywności, pamiętaj jednocześnie, że ich zasadniczy sens tkwi nie w ilości, ale w jakości.
5. Poszukuj optymalnych form konsultacji. Staraj się być innowacyjny.
6. Komunikuj obywatelom swoje intencje, cele i przebieg konsultacji w zrozumiały sposób.
7. Stosuj dobre, przetestowane narzędzia i rozwiązania.
8. Nie obawiaj się ryzyka konsultacji, bądź odważny i kreatywny w działaniu.
9. W trakcie planowania i realizacji konsultacji trzymaj się blisko obywateli.
10. Powiedz mieszkańcom, jak przebiegły konsultacje i jakie są ich wyniki.
11. Podziękuj obywatelom za udział w konsultacjach, nawet jeżeli frekwencja nie była satysfakcjonująca.

Bibliografia

Literatura

ABC samorządu terytorialnego, Poradnik nie tylko dla radnych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006.

Aktywizacja społeczności lokalnych, red. A. Kaleta, Toruń 1998.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.

Bartkowski J., Kowalczyk A., Swianiewicz P., *Strategie władz lokalnych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1990.

Berman N., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego*, Municipium, Warszawa 2003.

Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Wydawnictwo Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1999.

Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003.

Brol R., Sztando A., *Strategia rozwoju lokalnego. Projekt pilotażowy – Łądek Zdrój*, Brytyjski Fundusz Know-How: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1998.

Czuba-Wąsowska M., Papros K., Szewczyk P., Szmigiero M., *Konsultacje społeczne w procesie stanowienia prawa miejscowego*, Fundacja Prawo Europejskie, Warszawa.

Długosz D., Wygnański J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, http://ue.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analazy/przewodnik_ost.pdf.

Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.

Ekonomika i zarządzanie miastem, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2001.

European Governance. A white paper, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.

Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce – teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa 2009, http://www.dialog.gov.pl/files/pub/Juliusz_Gardawski.pdf.

Gordon G. L., *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces?*, przeł. A. Kostecka, Municipium, Warszawa 1998.

Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, PWN, Warszawa 2008.

- Institucje rozwoju lokalnego*, red. G. Gęsicka, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1996.
- Jałowiecki B., *Rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski – Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1989.
- Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Bielsko-Biała 2001.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Łaszczycza G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2008.
- Misztal W., *Lokalny dialog obywatelski*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2008.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005.
- Noworól A., *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1998.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, przeł. A. Jankowski, Media Rodzina, Poznań 1994.
- Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej; stan, bariery, rekomendacje*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996.
- Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo UAM, Poznań 1997.
- Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1997.
- Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego w okresie transformacji systemowej*, red. S. L. Bagdziński, W. Maik, A. Potoczek, Toruń 1995.
- Pretty J., *O rozwoju gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Fundacji Wspomagania Wsi, Warszawa 2000.
- Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. B. Winiarski, L. Patrzątek, Warszawa 1994.
- Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (2002) 704, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.
- Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, red. M. Czornik, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003.

Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną, red. M. Rymusza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym, red. J. Sroka, Wyd. Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.

Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1998.

Zasady dialogu społecznego, Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r., Warszawa 2002. Edycja elektroniczna: http://www.popzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/3585_8041.htm.

Źródła internetowe

http://um.warszawa.pl/konsultacjespoleczne/?id=o_projekcie

<http://www.eera.gov.uk>

<http://www.eeda.org.uk>

<http://www.welcometoherefordshire.com/pol/471.aspx>

<http://www.hertsdirect.org/havesay/havingsaybsl>

<http://twojaokolica.eu/miejsce/united-kingdom/northamptonshire/daventry?locale=pl>

<http://www.daventrytowncouncil.gov.uk>

<http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/03002DA2-B051-4C07-8C58-86B216245C9B/49327/Konsultacjespolecznejprojekttransportowychnaprzykad.pdf>

http://www.londyn.webd.pl/O%20Londynie_1.html

<http://www.london.gov.uk/get-involved/consultations>

<http://ris.silesia-region.pl/zalaczniki/2010/02/05/1265355032.pdf>

http://www.dialog.mazovia.pl/aktualnosci/szczegoly_wiadomosci/article/zapraszamy_do_konsultacji_programu_wspolpracy_na_lata_2010_2011.html?cHash=8954b2e-1af

http://www.dialog.mazovia.pl/fileadmin/user_upload/Konsultacje/Raport_z_konsultacji_-_Program_2010-2011.pdf

http://www.google.pl/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=33&ved=0CAsQFjACOB4&url=http%3A%2F%2Fumwo.opole.pl%2Fdocs%2Fsprawozdaniezkonsultacji.doc&rct=j&q=sprawozdanie+z+konsultacji+spo%25%82ecznych&ei=W2aeS6enFtHu-Qa_u4GzBg&usq=AFQjCNEF7Jz36pLrwXM5kWFH3j8ArwodQ

<http://www.um.warszawa.pl/wydarzenia/szrstw>

<http://mapaakustyczna.um.warszawa.pl/dokumenty/Raport%20z%20dwóch%20spotkań%20konsultacyjnych%20dotyczących%20projektu%20Programu.pdf>

http://parczew.com/c/document_library/get_file?folderId=1831&name=DLFE-202.pdf

<http://www.kujawsko-pomorskie.pl/strategia/downloads/pstrateg/sport/raport%20sportu.pdf>

http://www.zdmikp.bydgoszcz.pl/ufiles/Raport_z_konsultacji.pdf

http://www.google.pl/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=30&ved=0CCMQFjAJOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.bip.torun.pl%2Fpobierz.php%3FFileDir%3Ddoc%26File%3D624_09_zal_4_01.pdf&rct=j&q=%22raport+z+konsultacji+spo%25%82ecznych%22&ei=O2qeS-O1OYfs-Qal-PncAQ&usq=AFQjCNEawwnaSD4shk9r4xfOthA-EFR15w

Autorzy publikacji

FERENS ANDRZEJ – doktor, adiunkt w Zakładzie Polityki Administracyjnej i Służb Publicznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Politolog, specjalista w zakresie problematyki władzy lokalnej i samorządu terytorialnego w Polsce i na świecie, administracji publicznej oraz zarządzania sektorem publicznym. Jego zawodowe zainteresowania koncentrują się na problematyce lokalnej (wspólnoty lokalne, animacja i przywództwo lokalne, zarządzanie rozwojem lokalnym i w administracji samorządowej). Uczestnik badań poświęconych problematyce lokalnej (planowanie przestrzenne, wybory samorządowe, procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym, partnerstwo wielosektorowe). W dorobku ma ok. 40 publikacji naukowych poświęconych zagadnieniom polityki lokalnej i administracji publicznej. Współpracownik i konsultant instytucji edukacyjnych i doradczych. Współtwórca (metodą partycypacyjną) kilku strategii i programów rozwoju lokalnego, animator partnerstw na rzecz rozwoju lokalnego.

ROBERT KONDAS – socjolog, ekspert specjalizujący się w problematyce zarządzania zasobami ludzkimi. Praktyk w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych na zlecenie urzędów. Trener z wieloletnim doświadczeniem, autor i realizator programów szkoleniowych dla kadry kierowniczej urzędu. Wykładowca w ramach forum sekretarzy, forum skarbników i konwentów na terenie całego kraju. Posiadający wieloletnie doświadczenie we współpracy z samorządami. Prowadzący szkolenia i realizujący projekty w zakresie *Public Relations*.

ILONA MATYSIAK – doktorantka w Instytucie Studiów Społecznych im. Profesora Roberta B. Zajonca (Uniwersytet Warszawski). Przygotowuje rozprawę dotyczącą uwarunkowań i modeli kształtowania się kapitału społecznego na terenach wiejskich w Polsce, z uwzględnieniem roli płci kulturowej jako czynnika różnicującego. Współpracowniczką organizacji i instytucji kierujących swoje działania do mieszkańców wsi, m. in. miesięcznika „Gazeta Sołecka”.

GRZEGORZ RZEŹNIK – socjolog i politolog, kierownik programu eksperckiego w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie. Przygotowuje i realizuje projekty w sektorze badawczo-rozwojowym. Doktorant Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor licznych publikacji eksperckich i artykułów naukowych, zajmuje się europejską i krajową polityką rozwoju oraz systemem instytucjonalnym UE.

MARIUSZ SZYRSKI – jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Obecnie pracuje naukowo na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego. Jego zainteresowania skupiają się przede wszystkim wokół funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego. Współautor publikacji dotyczących konsultacji społecznych w samorządzie terytorialnym oraz innych – z zakresu prawa administracyjnego.



**Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej**

**Pl. Inwalidów 10
01-552 Warszawa**

www.frdl.org.pl

Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach?

Autentyczny samorząd to przekazanie części władzy obywatelom. Bez ich udziału zamienia się on co najwyżej w administrowanie sprawami społecznymi. Jak sprawić, aby władze lokalne i mieszkańcy optymalnie współpracowali na rzecz realizacji dobra wspólnego? Jaką rolę mogą tu odegrać konsultacje społeczne? Co zrobić, aby stały się one trwałym i żywym mechanizmem demokracji lokalnej? Jak powinny być zorganizowane i przeprowadzone? Odpowiedzi na te i inne pytania można znaleźć w niniejszym przewodniku dla samorządów terytorialnych.

Ale żeby konsultacje spełniły swoją rolę, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej przygotowała jednocześnie praktyczny poradnik dla przedstawicieli społeczności lokalnych: **„Legislacja w samorządzie terytorialnym. Monitorowanie prawa miejscowego przez społeczności lokalne. Poradnik dla społeczności lokalnych”**.



Obie publikacje są dostępne nieodpłatnie także w wersji elektronicznej poprzez stronę FRDL: **www.frdl.org.pl**