



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie

podręcznik przygotowany dla:

Gmina Miasto Szczecin
Plac Armii Krajowej 1
70-456 Szczecin

przez:



INSTYTUT ROZWOJU REGIONALNEGO

Instytut Rozwoju Regionalnego
www.irr.szczecin.pl

Szczecin 2011

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013,
Poddziałanie 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej,
Nazwa projektu: Sprawny Urząd Miasta Szczecin szansą na lepszą administrację,
Nr Umowy o dofinansowanie projektu: UDA-POKL.05.02.01-00-284/09-00.*



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Praca zbiorowa pod redakcją Zbigniewa Zychowicza

Autorzy:

Włodzimierz Durka (1.1, 1.2, 2, 6.2, 7.2, 7.6, 8)

Maciej Kowalewski (6.1, 7.5)

Ryszard Ławicki (11)

Bartłomiej Toszek (1.3, 10)

Marzena Zychowicz (4, 5, 8)

Zbigniew Zychowicz (3, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.7, 7.8, 7.9, 7.10, 7.11, 9)

Recenzent

dr hab. prof. US Jacek Leoński

Opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu „Sprawny Urząd Miasta Szczecin szansą na lepszą administrację” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zadanie: Opracowanie oraz wdrożenie procedury konsultacji społecznych spraw ważnych dla Gminy Miasto Szczecin

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013,
Poddziałanie 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej,
Nazwa projektu: Sprawny Urząd Miasta Szczecin szansą na lepszą administrację,
Nr Umowy o dofinansowanie projektu: UDA-POKL.05.02.01-00-284/09-00.*



SPIS TREŚCI:

WSTĘP	3
1. POJĘCIE, CELE, UWARUNKOWANIA PRAWNE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	7
1.1. Pojęcie konsultacji społecznych	7
1.2 Społeczne funkcje konsultacji społecznych	9
1.3 Uwarunkowania prawne konsultacji społecznych	11
1.3.1 Prawo krajowe	11
1.3.2 Prawodawstwo europejskie	15
1.3.3 Konsultacje społeczne a aplikowanie o środki zewnętrzne	16
2. IDENTYFIKACJA SYTUACJI WYMAGAJĄCEJ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	19
3. SZCZEGÓŁOWE CELE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	21
4. ZASADY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	28
5. KLIMAT KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	31
6. METODY I NARZĘDZIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	33
6.1 Charakterystyka metod i narzędzi w kontekście ich przydatności dla rodzaju i celu konsultacji	33
6.1.1 Metody konsultacji adresowane do „zainteresowanych problemem”	34
6.1.2 Metody konsultacji adresowane do „wybranych mieszkańców”	37
6.1.3 Metody konsultacji adresowane do „wszystkich mieszkańców”	43
6.2. Zasady budowy narzędzi badawczych	44
7. PRZYGOTOWANIE KONSULTACJI I ICH PRZEBIEG	45
7.1 Określenie obszarów i zadań realizowanych przez miasto, objętych procedurą konsultacji	45
7.1.1 Konsultacje obligatoryjne wynikające z ustaw	45
7.1.2 Konsultacje społeczne określone na mocy aktu normatywnego władz gminy	47
7.2. Identyfikacja przedmiotu konsultacji	48
7.3 Określenie celu konsultacji	50
7.4 Identyfikacja i dobór adresatów konsultacji	52
7.5 Określenie metod konsultacji	60



7.6 Przygotowanie narzędzi badawczych	61
7.7 Określenie ram czasowych konsultacji społecznych	68
7.8 Przygotowanie i przeprowadzenie spotkań konsultacyjnych	71
7.9 Określenie form informowania adresatów o konsultacjach, komunikacji z otoczeniem i mediami	74
7.9.1 <i>Formy</i>	76
7.9.2 <i>Media</i>	78
7.9.3 <i>Zapewnienie informacji zwrotnej uczestnikom konsultacji</i>	79
7.10 Profesjonalne firmy jako partnerzy w planowaniu i realizacji konsultacji	79
7.11 Monitoring i ewaluacja	83
8. SYTUACJE KONFLIKTOWE (ZAPOBIEGANIE, PRZECIWDZIAŁANIE, ROZWIĄZYWANIE)	84
8.1 Zapobieganie i przeciwdziałanie konfliktom w konsultacjach społecznych	84
8.2 Rozwiązywanie konfliktów i minimalizowanie ich skutków w konsultacjach społecznych	86
8.3 Negocjacje	88
9. RAPORT Z PRZEPROWADZONYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	93
9.1 Zagadnienia wstępne	94
9.2 Przedmiot i cele konsultacji	94
9.3 Opis procedur konsultacji	95
9.4 Przebieg spotkań konsultacyjnych i rezultaty zbierania opinii	96
9.5 Wykorzystanie wyników konsultacji	100
9.6 Załączniki	100
10. PROJEKTY DOKUMENTÓW – AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO, REGULUJĄCYCH ZAKRES I PROCEDURĘ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	102
11. PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK W ZAKRESIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	112
12. SŁOWNIK, NOTY BIOGRAFICZNE AUTORÓW, BIBLIOGRAFIA	122
12.1 Słownik	122
12.2 Noty biograficzne autorów	125
12.3 Bibliografia	127



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WSTĘP

Konsultacje społeczne to pojęcie, które w ostatnich latach jest nader często używane bądź to jako rodząca się praktyka, bądź też jako coraz częściej eksponowana potrzeba społeczna.

Odrodzona w Polsce samorządność na poziomie gminy, świętująca niedawno dwudziestolecie, ukazuje nam nie tylko ramy wielu dokonań, ale także potrzebę doskonalenia tej najbliższej obywatelom płaszczyzny demokracji. Rzecz dotyczy konsultacji społecznych, jednej z najważniejszych form dialogu społecznego. Ów dialog prowadzony przez różne podmioty, w tym także państwo, zaczyna występować na coraz liczniejszych płaszczyznach i dotyczy coraz ważniejszych kwestii ze stanowieniem prawa w parlamencie włącznie. Najważniejszym efektem owej partycypacji obywateli i różnych form ich reprezentacji w stanowieniu prawa jest wyższa jakość rozstrzygnięć i poziom społecznej akceptacji dla ich treści. Dotyczy to wszystkich szczebli, także, a może zwłaszcza samorządu terytorialnego, głównie na szczeblu najbliższym obywatelowi czyli gminie.

Praktyka ostatnich lat dowodzi, że partycypacja obywatelska w życiu gminy zaczyna wykraczać poza dominujący, a czasami jedyny jej przejaw czyli akt wyborczy. Samorząd poprzez ustawicznie powiększaną domenę jego władztwa nie tylko zaspokaja coraz więcej potrzeb obywateli, ale także budzi coraz większe zainteresowanie, w tym także potrzebę udziału w różnych formach wpływu na rozstrzygnięcia ważne dla społeczności lokalnej.

W wielu krajach zachodniej Europy o ugruntowanej demokracji na szczeblu lokalnym rozpowszechniona praktyka konsultacji społecznych jest nieodłącznym elementem partycypacji obywatelskiej. W Polsce idea ta też zaczyna być coraz częściej postrzegana i akceptowana choć daleko jej do powszechnej materializacji.

Istnieje wiele przyczyn tego problemu. Jedną z nich jest niewątpliwie wąskie spektrum decyzji i spraw w samorządzie, których rozstrzygnięcie musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi, choć należy mieć świadomość, iż objęcie większego zakresu rozstrzygnięć obligatoryjnymi



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



konsultacjami nie sprawi, iż tylko przez to staną się konsultacjami autentycznymi i efektywnymi. Inną przyczyną jest jeszcze względnie niskie zaangażowanie obywateli w ramach rozwijającego się u nas społeczeństwa obywatelskiego (vide choćby frekwencja wyborcza czy referenda w innych sprawach niż odwołanie władz). Tu także niejako a rebours, w naszej ocenie można mówić o pasywnej postawie wobec konsultacji społecznych przedstawicieli władz wielu jednostek samorządu terytorialnego.

Jeszcze inny powód, równie ważny, to liczne niedostatki wiedzy i praktycznych umiejętności dotyczących prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia konsultacji, które cieszyłyby się akceptacją społeczną i byłyby efektywne w subiektywnym odczuciu uczestników. Przyczyny owe nie wyczerpują listy, wszelako stanowią jej główną część. Poruszone tu kwestie uczyniliśmy przedmiotem niniejszej pracy. Rozstrzygająca dla jej powstania okazała się wola władz Szczecina, by opracować procedurę przeprowadzania konsultacji w sprawach ważnych dla mieszkańców Szczecina.

W ramach tego projektu ujęto:

- opracowanie podręcznika
- przeprowadzenie wielodniowych warsztatów-szkoleń dla wybranej grupy urzędników miejskich (przyszłych organizatorów konsultacji),
- przeprowadzenie całej procedury konsultacji na wybranym, autentycznym projekcie ważnej, dużej inwestycji dla Szczecina (w chwili oddawania podręcznika trwały dyskusje na temat propozycji projektu inwestycji).

Projekt w Szczecinie, sfinansowany z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jest dobrą ilustracją poglądu, iż przeprowadzenie konsultacji społecznych w pierwszym rzędzie uzależnione jest od woli rządzących. Prezentowana publikacja to efekt pracy ekspertów Instytutu Rozwoju Regionalnego w Szczecinie, jednocześnie pracowników szczecińskich uczelni i nierzadko byłych lub obecnych samorządowców.

Praca składa się z dwunastu części, które ujmują problematykę konsultacji: od ich idei, normatywnego ujęcia celów poprzez rozliczne płaszczyzny praktycznej organizacji na dobrych praktykach w kraju kończąc. Część pierwsza obejmuje analizę pojęcia, celów i funkcji konsultacji społecznych oraz ich uwarunkowań prawnych w wymiarze krajowym i prawa europejskiego.



W czterech kolejnych częściach omawiane są problemy identyfikacji sytuacji wymagających konsultacji, tak ważne a często pomijane cele szczegółowe konsultacji, zasady jakie powinny im przyświecać oraz klimat konsultacji. W części szóstej mowa jest o metodach i narzędziach konsultacji w kontekście ich tematu oraz adresatów. Część siódma, najbardziej rozbudowana, dotyczy praktycznej problematyki przygotowania konsultacji i ich przebiegu, niejako krok po kroku. Autorzy, zwracając uwagę na problem rozszerzenia obszarów i zadań realizowanych przez gminy, objętych procedurą konsultacji, akcentując myśl, iż ustawodawca objął problematyką konsultacji obligatoryjnych tylko pewną część spraw ważnych dla mieszkańców, pozostawiając duże spektrum spraw, niekiedy ważniejszych, w gestii władz gminy. W tej części omówiono wszystkie istotne praktyczne kwestie związane z przygotowaniem i organizacją konsultacji takie, jak: ich cel, identyfikacja i dobór adresatów, metody i narzędzia, ramy czasowe, przebieg spotkań, współpraca z mediami oraz monitoring i ewaluacja.

W ósmej części omówione zostały kwestie związane z sytuacjami konfliktowymi jako potencjalnie integralnymi częściami procesu konsultacji. Kolejna część dotyczy raportu z konsultacji, który jest niezwykle istotną ich częścią. Raport ma być elementem wieńczącym stronę formalną konsultacji i zawierać informacje dotyczące ich efektu, w tym wykorzystania przez władze. Jest to niezbędne dla celu konsultacji, które w społecznym odbiorze mają być efektywne. To raport, w części dotyczącej wykorzystania wyników konsultacji, decyduje o społecznej ocenie ich celowości i skuteczności. Następną część zawiera wykaz projektów aktów prawa miejscowego regulujących zakres i procedurę konsultacji.

W ostatniej części zaprezentowano przykłady dobrych praktyk z gmin polskich, dla których inspiracją były niejednokrotnie ciekawe projekty z miast zachodniej Europy. Ta część, w której zaprezentowano przykłady konsultacji spełniających wszelkie wymogi poprawności dowodzi, że można realizować konsultacje, które mogą dać wiele korzyści i władzom, i mieszkańcom. Przykłady dobrych praktyk ukazują bogate spektrum problemów, które mogą być przedmiotem konsultacji. Nie tylko zakład termicznej utylizacji odpadów czy budowa hali widowiskowej bądź inna duża inwestycja powinny być przedmiotem konsultacji. Praktyka dowodzi, iż ku dużemu zadowoleniu mieszkańców, może nim być oświetlenie alei parkowych, wyposażenie skweru, ogródka rekreacyjnego czy inne elementy małej architektury.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Przygotowaniu niniejszej pracy towarzyszyły liczne kontakty z przedstawicielami Urzędu Miasta Szczecina. Ich uwagi i sugestie były pomocne w zredagowaniu ostatecznego kształtu podręcznika.

Wyrażamy nieskromną nadzieję, że lektura tej publikacji w jakiejś mierze okaże się owocna dla tych, którzy konsultacje społeczne chcą postrzegać jako niezwykle ważny element funkcjonowania wspólnot lokalnych.

w imieniu autorów

Zbigniew Zychowicz



1. POJĘCIE, CELE, UWARUNKOWANIA PRAWNE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

1.1. Pojęcie konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne to proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom swoje zamierzenia bezpośrednio lub pośrednio ich dotyczących. Zamierzenia poddawane konsultacjom mogą dotyczyć zmian prawnych, jakichś zmian organizacji życia publicznego, przeprowadzenia inwestycji, sposobu rozwiązania ważnego problemu społecznego lub innych działań, których powodzenie w dużej mierze zależy od akceptacji ze strony obywateli.

Nie chodzi tutaj wyłącznie o samo zakomunikowanie obywatelom zamiarów władzy (każdego szczebla: od lokalnego do centralnego), ale także o wysłuchanie opinii obywateli na ten temat, a następnie o uwzględnienie tych opinii w dalszym działaniu. Zasadniczym celem konsultacji jest podjęcie decyzji, która nie będzie antagonizować społeczności lokalnej, a jednocześnie pozwoli na rozwiązanie ważnej kwestii. Celem konsultacji społecznych jest nawiązanie dialogu pomiędzy mieszkańcami a władzą samorządową. Występowanie komunikacji zwrotnej pozwala na uniknięcie wielu konfliktów i przyspiesza proces decyzyjny. Przy poszukiwaniu optymalnego rozwiązania duże znaczenie może mieć wiedza mieszkańców o występujących problemach, a także o wcześniejszych sposobach ich rozwiązania.

Porządek prawny i zwyczajowy wyznacza bardzo szerokie spektrum podmiotów i instytucji uczestniczących w konsultacjach społecznych. Zasadniczym kryterium zaproszenia tych podmiotów i instytucji do udziału w konsultacjach jest ocena wpływu przedsięwzięcia i jego skutków na interesy tych podmiotów. W praktyce państw stosujących idee społeczeństwa obywatelskiego nie stwarza się specjalnych barier do udziału w konsultacjach, a wręcz przeciwnie: konsultacje są dostępne dla wszystkich, którzy mogą wskazać na wpływ podejmowanych działań na ich sytuację.

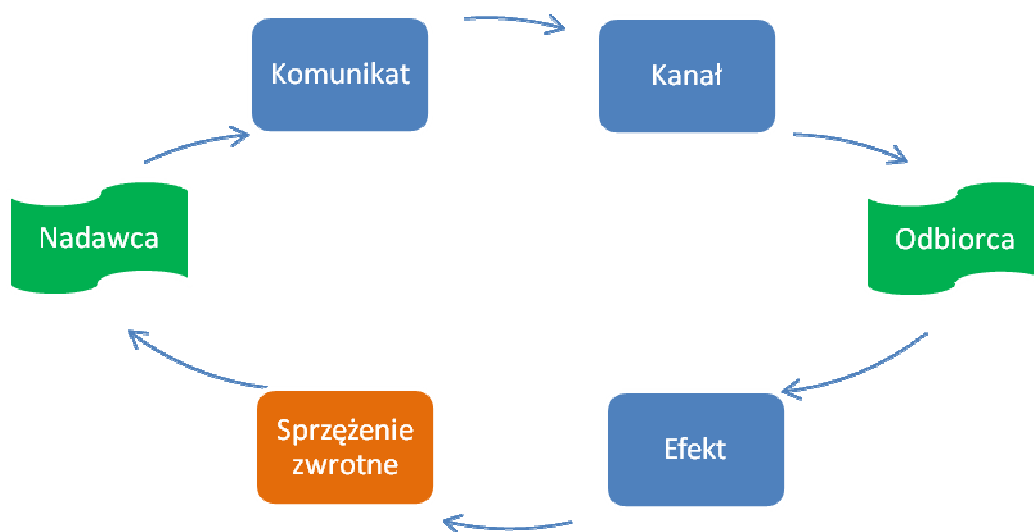
Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami, rząd oraz samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach określonych ustawowo (porównaj rozdział 1.3) oraz w innych sprawach



ważnych dla wspólnot samorządowych. Konsultacje społeczne nie są więc w żaden sposób ograniczane, a zakres spraw, których dotyczą, mogą określać samorządy.

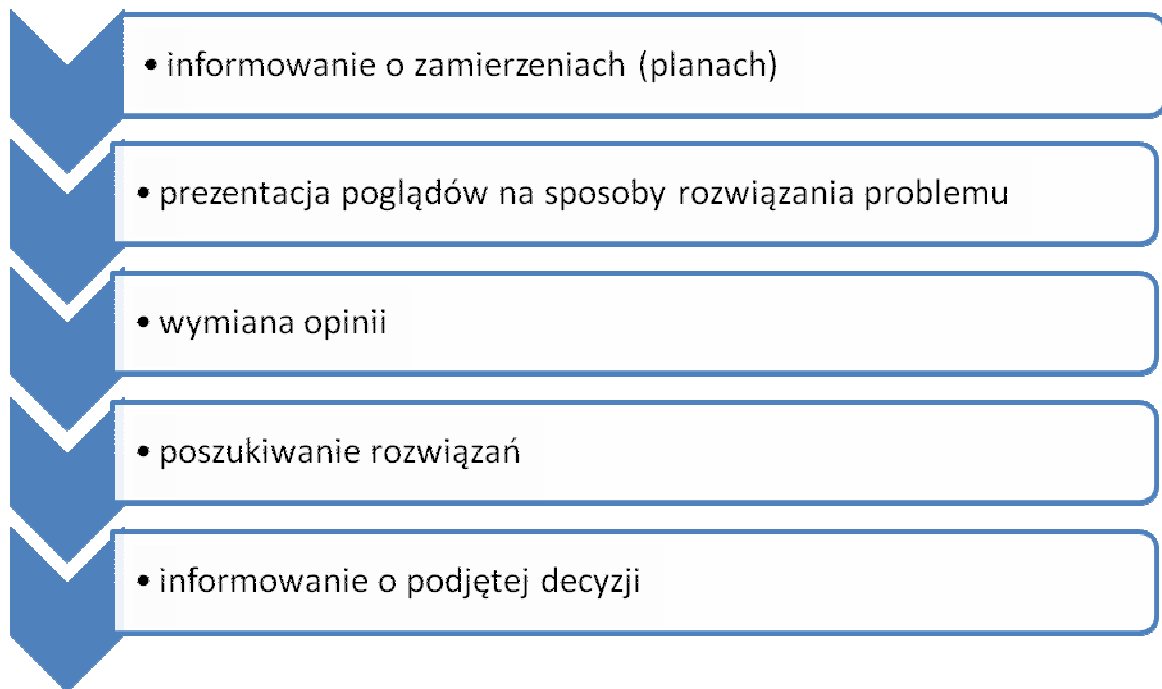
Z merytorycznego punktu widzenia, konsultacje społeczne są jedną z form społecznej komunikacji. Komunikacja społeczna jest procesem wytwarzania, przekształcania i przekazywania informacji pomiędzy jednostkami, grupami, organizacjami i innymi podmiotami. Komunikacja jest skuteczna jedynie wtedy, gdy komunikujące się strony przekazują informacje

w języku dla siebie zrozumiałym oraz gdy istnieje skuteczny nośnik tej informacji, który zapewni dotarcie przekazu do odbiorcy. Rola nadawcy i odbiorcy w procesie komunikacji jest przechodnia. Nadawca po wysłaniu przekazu oczekuje jego odbioru i oceny, staje się odbiorcą. Dla skutecznej komunikacji ważne jest więc sprzężenie zwrotne pomiędzy nadawcą i odbiorcą.



Uproszczony model komunikacji społecznej

Konsultacje społeczne są szeregiem aktów komunikacyjnych, w ramach których poszukuje się satysfakcjonującego rozwiązania. Etapy procesu konsultacji społecznych obejmują 5 kroków przedstawionych na poniższym rysunku.



Etapy procesu konsultacji społecznych

Przejsie do kolejnego kroku w procesie jest możliwe po skutecznym zakończeniu działań zawartych we wcześniejszym etapie. Zwłaszcza etapy poszukiwania rozwiązań oraz wymiany opinii przebiegają bardzo dynamicznie. Bardzo często uczestnicy konsultacji, które na wielu etapach przypominają negocjacje, nie znają rzeczywistych postępów w prowadzonym procesie, co może powodować impas i okresowe zawieszenie dialogu.

W praktyce, sposób prowadzenia konsultacji z mieszkańcami określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw). Uchwały te powinny regulować zasady i tryb przeprowadzania konsultacji, obowiązujące procedury, zakres czasowy i merytoryczny. Najważniejszym zadaniem pozostaje jednak tworzenie odpowiedniego klimatu współdziałania i współodpowiedzialności, które są fundamentem skutecznych konsultacji.

1.2 Społeczne funkcje konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne są bardzo aktualnym wyzwaniem dla demokracji i samorządności, tworzą podstawy do ich realizacji jako prawa



społeczności lokalnej do decydowania o własnych sprawach. Głównym celem konsultacji jest podniesienie efektywności, transparentności (przejrzystości) oraz społecznego zaangażowania w realizację dużych projektów lub zmian w zakresie prawa i polityki.

Konsultacje społeczne pełnią szereg ważnych funkcji społecznych, a zwłaszcza funkcję:

- **informacyjną**, tj. dostarczają mieszkańcom wiedzy o zamiarach samorządu, zaś samorząd uzyskuje informacje o ocenie tych zamiarów przez mieszkańców;
- **partycypacyjną**, tj. umożliwienie szerokiego udziału mieszkańców w decyzjach władz oraz upowszechnianie mechanizmów oddziaływania na decyzje władz samorządowych;
- **identyfikacyjną** - wokół projektu tworzą się wyraźne grupy interesów związane z określonymi rozwiązaniami; mieszkańcy utożsamiają się z nimi; identyfikacja pozwala na prowadzenie komunikacji wokół określonych rozwiązań i podnosi skuteczność konsultacji;
- **kreatywną** - brak aprobaty dla proponowanego rozwiązania często skutkuje poszukiwaniem innych, alternatywnych rozwiązań; można więc powiedzieć, że konsultacje wywołują rozwiązania innowacyjne, wskazujące na inne ujęcie problemu, dla którego rozwiązania planuje się określone działania;
- **korygującą** - w wyniku konsultacji społecznych możliwe jest opracowanie nowych rozwiązań w realizacji polityki samorządu w zakresie rozwiązywanych spraw; korekta polityki umożliwia sprawniejszą realizację projektów dzięki uzyskaniu społecznej akceptacji dla tego rozwiązania;
- **organizacyjną** - polegającą na regulacji współdziałania różnych urzędów, instytucji, organizacji pozarządowych, grup nieformalnych w związku z dyskusją i podejmowaniem decyzji w ważnej kwestii społecznej;
- **edukacyjną** - obie strony konsultacji, tj. władza i obywatele, w toku procesu konsultacji wdrażają i upowszechniają zasady demokracji; zasady te mogą przechodzić na inne sfery życia publicznego;
- **prewencyjną** - konsultacje społeczne mogą chronić władze samorządowe przed popełnieniem błędu przy podejmowaniu ważnej z punktu widzenia życia społeczności lokalnej decyzji; mogą też zapobiegać konfliktom, które wybuchłyby tak czy inaczej, gdyby nie podjęto wcześniej społecznego dialogu.



Jak wynika z przedstawionego – w bardzo skróconej formie – zestawienia, konsultacje społeczne mogą być niezwykle użytecznym narzędziem rozwijającym dobre praktyki zarządzania projektami samorządowymi. Inwentarz korzyści znacznie przekracza koszty zastosowania podejścia konsultacyjnego, gdyż rozwiązanie to można przyjąć jako pewne wytyczne podejmowanych projektów.

Nie jest więc konieczne tworzenie nowych komórek organizacyjnych, powołanie nowego wydziału w obrębie urzędu, ale na pewno liczyć się musimy z wydłużeniem czasu realizacji projektu. Należy jednak pamiętać, że nawet przedsięwzięcie dłużej realizowane jest bardziej skuteczne, niż przedsięwzięcie przerwane, np. w wyniku gwałtownych protestów społecznych.

1.3 Uwarunkowania prawne konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne służą urzeczywistnieniu wizji społeczeństwa obywatelskiego aktywnie współpracującego z organami administracji rządowej i samorządowej. Współcześnie większość państw europejskich akceptuje potrzebę uzgadniania ważniejszych decyzji administracyjnych ze wspólnotami lokalnymi, regionalnymi lub narodowymi. Jednakże ze względu na rozbieżności pomiędzy regulacjami krajowymi w kwestiach dotyczących poziomu sformalizowania, warunków, zakresu i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych, konieczne okazało się stworzenie ramowych założeń tego zagadnienia na szczeblu międzynarodowym.

1.3.1 Prawo krajowe

Konieczność prowadzenia konsultacji społecznych w sprawach o istotnym znaczeniu dla wspólnot lokalnych i regionalnych nie została uregulowana bezpośrednio w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., natomiast wynika z zasad konstytucyjnych, a w szczególności: zasady suwerenności narodu (art. 4), zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) zasady społeczeństwa obywatelskiego (art. 11, 12, 14, 16 ust. 2, 17, art. 25 ust. 2) oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20). Ponadto z rozdziału II ustawy



zasadniczej wynika, że każda osoba pozostająca pod ochroną prawa polskiego może swobodnie wyrażać swoje poglądy, pozyskiwać i rozpowszechniać informacje (art. 54 ust. 1), składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 63) oraz korzystać z prawa dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3). Dodatkowo obywatelom polskim przysługuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1). Regulacje konstytucyjne stanowią wystarczającą podstawę do unormowania problematyki konsultacji społecznych w ustawie zwykłej (wypełniając lukę powstałą po uchynieniu w 1995 r. *ustawy o konsultacjach społecznych i referendum z dnia 6 maja 1987 r.*). Należy bowiem podkreślić, że „stosowanie konstytucji, to coś więcej niż jej przestrzeganie. Polega ono nie tylko na zakazie podejmowania działań czy unormowań sprzecznych z konstytucją, czy podejmowania działań i unormowań służących realizacji postanowień konstytucyjnych. (...) To także powoływanie norm i zasad konstytucji jako bezpośredniej podstawy dla tych działań, rozstrzygnięć, czy unormowań, gdzie tylko jest to możliwe”¹.

Odzwierciedleniem zasad sformułowanych w *Konstytucji* są m.in. postanowienia:

- 1) *ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. w zakresie konsultowania przez organ samorządu gminnego z mieszkańcami gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (art. 11 i 17);
- 2) *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. w zakresie obowiązku organów administracji publicznej konsultowania z organizacjami pożytku publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących celów statutowych tych organizacji oraz konsultowania z radami pożytku publicznego (utworzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego) projektów*

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 42.



- aktów normatywnych dotyczących realizacji zadań publicznych (art. 5 ust. 2 pkt. 3 i 4);
- 3) *ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. w zakresie obowiązku opracowywania i realizacji powiatowych i wojewódzkich strategii rozwiązywania problemów społecznych w oparciu o wyniki konsultacji przeprowadzonych odpowiednio z gminami z obszaru danego powiatu oraz powiatami z obszaru danego województwa (art. 19 pkt 1 i art. 21 pkt 1);*
 - 4) *ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. w zakresie obowiązku prowadzenia przez władze publiczne polityki rynku pracy we współpracy i na podstawie dialogu z partnerami społecznymi (art. 21);*
 - 5) *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. w zakresie obowiązku konsultowania przez organy administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi projekty programów rozwoju (art. 19a);*
 - 6) *ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. w zakresie obowiązku organów administracji publicznej konsultowania ze społeczeństwem dokumentów planistycznych (np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia.*

Z perspektywy wspólnot lokalnych i regionalnych szczególne znaczenie mają regulacje dotyczące konsultacji społecznych zawarte w treści samorządowych ustaw ustrojowych. Zgodnie bowiem z art. 5a ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym (uosg)* z dnia 5 marca 1990 r. w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy. Analogiczne postanowienia zawiera *ustawa o samorządzie powiatowym (uosp)* z dnia 5 czerwca 1998 r. (w art. 3d ust. 1) oraz *ustawa o samorządzie województwa (uosw)* z dnia 5 czerwca 1998 r. (w art. 10a ust. 1). Konsultacje społeczne mają obligatoryjny charakter w przypadku:

- 1) tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin (powiatów) oraz ustalania ich granic (art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 *uosg* oraz art. 3a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 *uosp*),



- 2) nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic (art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 *uosg*),
- 3) ustalania i zmiany nazwy gmin (powiatów) oraz siedziby ich władz (art. 4a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 *uosg* oraz art. 3a ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 2 *uosg*),
- 4) utworzenia oraz określenia struktury organizacyjnej i zakresu działania gminnej jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2 i art. 35 ust. 1 *uosg*).

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą przeprowadzać konsultacje społeczne we wszelkich sprawach ważnych dla wspólnoty gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. Należy podkreślić, że kryterium „ważności” nie wynika z przesłanek obiektywnych, lecz (w braku odmiennych regulacji ustawowych) podlega ocenie w granicach uznania organu posiadającego kompetencje do zarządzania konsultacji społecznych w trybie fakultatywnym, co w praktyce oznacza możliwość nieograniczonego wykorzystywania tego instrumentu do budowania pozytywnych relacji między rządzącymi i rządzonymi na szczeblu gminy, powiatu lub województwa. W tym kontekście konsultacje społeczne służą przede wszystkim urzeczywistnieniu zasady pomocniczości (wprowadzonej do prawa Unii Europejskiej na podstawie art. 5 ust. 3 *Traktatu o Unii Europejskiej* z dnia 7 lutego 1992 r.) oraz wynikających z *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* postulatów konsensusu i dialogu społecznego (preambuła) i zasady społeczeństwa obywatelskiego. Zakładając bowiem, że administracja publiczna (a w jej ramach samorząd terytorialny) ma się rozwijać w kierunku przyjmowanym przez organizacje międzynarodowe, do których Polska należy, tj. Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Radę Europy, Unię Europejską, powinno się umacniać i rozwijać elementy charakterystyczne dla (artykułowanych przez te organizacje) nowoczesnych standardów zarządzania publicznego. Takie elementy istnieją już w polskim prawie i praktyce administracyjnej (np. dostęp do informacji publicznej lub społeczna partycypacja w zarządzaniu sprawami publicznymi), lecz niezależnie od zagrożenia, jakie dla ich prawidłowego funkcjonowania stwarzają okresowe fale centralizmu i etatyzmu, wymagają one stałego umacniania, rozszerzania oraz dostosowywania do zmieniających się realiów i oczekiwań społecznych².

² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 28.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



1.3.2 Prawodawstwo europejskie

W treści *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, uchwalonej przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Rady Europy w dniu 15 października 1985 r. (ratyfikowanej przez Polskę w dniu 26 kwietnia 1993 r.), zostały zawarte postanowienia nakładające na sygnatariuszy tego dokumentu obowiązek konsultowania ze wspólnotami lokalnymi wszelkich spraw związanych z opracowaniem planów i podejmowaniem decyzji bezpośrednio dotyczących tych wspólnot (art. 4 ust. 6), zmianą granic obszaru zamieszkiwanego przez wspólnoty (art. 5) oraz w zakresie form przyznania wspólnotom zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów (art. 9. ust. 6). Natomiast w myśl postanowień *Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego*, uchwalonej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w ramach Rady Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. (nieratyfikowanej przez Polskę), konsultacje dotyczące udziału regionów w kształtowaniu polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa (art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2), podziału i alokacji środków pochodzących z danin publicznych (art. 15 ust. 3) oraz wytyczenia nowych granic regionów (art. 16 ust. 2) mają być prowadzone z władzami, a nie ze wspólnotami regionalnymi. Zróżnicowanie sytuacji prawnej społeczności lokalnych (mogących bezpośrednio uczestniczyć w konsultacjach) i regionalnych (wpływających na decyzje dotyczące regionu z pośrednictwem organów przedstawicielskich) nie znajduje jednak odzwierciedlenia w aktach prawa Unii Europejskiej. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim *Komunikat Komisji Europejskiej „Dążąc do umocnienia kultury konsultacji i dialogu”* z dnia 11 grudnia 2002 r., w którym zostały określone podstawowe zasady konsultowania społeczności lokalnych i regionalnych przez instytucje unijne, tj.: aktywne uczestnictwo, otwartość i odpowiedzialność, efektywność oraz spójność. Ponadto w treści *Komunikatu...* sformułowano minimalne wymogi prowadzenia konsultacji, do których zaliczono: przejrzystość procesu konsultacji, uwzględnienie stanowisk wszystkich zainteresowanych podmiotów, wyznaczenie limitów czasowych na przeprowadzenie poszczególnych elementów procesu konsultacji oraz upublicznienie wyników konsultacji (w tym w Internecie). Z kolei *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach środowiska* (tzw. *Konwencja z Aarhus*), która została uchwalona przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona decyzją Rady Unii Europejskiej Nr 2005/370/WE w dniu 17 lutego 2005 r., gwarantuje wspólnotom lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym prawo do informacji oraz czynnego udziału w



podejmowaniu przez władze publiczne decyzji dotyczących określonych przedsięwzięć (art. 6), kształtowania planów, programów i wytycznych polityki o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska (art. 7), a także uczestniczenia w przygotowywaniu przepisów prawa pierwotnego i wtórnego dotyczących ochrony środowiska (art. 8). Zasady określone w *Konwencji z Aarhus* zostały stopniowo uszczegółowione oraz rozszerzone na inne sfery życia publicznego na podstawie m.in. *Białej Księgi „European Governance”* opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 r., *Dyrektywy 2003/35/WE przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie ochrony środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE* przyjętej przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 26 maja 2003 r. oraz *Rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 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* wydanego przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 6 września 2006 r.

1.3.3 Konsultacje społeczne a aplikowanie o środki zewnętrzne

Konsultacje społeczne są ważnym instrumentem w prowadzonych przez organy administracji publicznej procesach pozyskiwania i alokacji środków zewnętrznych, będących częstokroć czynnikiem warunkującym podjęcie i prowadzenie określonych przedsięwzięć o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym. Wyartykułowanie swoich potrzeb przez wspólnoty gminne, powiatowe i wojewódzkie (wprost lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych) umożliwia organom administracji rządowej i samorządowej identyfikację oczekiwań społecznych oraz nawiązanie dialogu służącego rozwiązaniu istniejących problemów. Z drugiej strony konsultacje społeczne dotyczące sposobu pozyskiwania i wykorzystywania środków pochodzących z funduszy zewnętrznych powodują aktywizację społeczności lokalnych, ponadlokalnych i regionalnych jako uczestników procesów decyzyjnych zachodzących w organach administracji publicznej.

Przykładem konsultacji społecznych prowadzonych w przedmiotowym zakresie były m.in. otwarte debaty prowadzone przez Urząd Miasta Krakowa z mieszkańcami obszarów objętych Programem



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Rewitalizacji (finansowanego częściowo ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego w latach 2007-2013). W celu identyfikacji obszarów interwencji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, wyboru obszarów miejskich przeznaczonych do rewitalizacji, przygotowania opracowań dotyczących uwarunkowań rewitalizacyjnych oraz lokalnego programu rewitalizacji, a także sposobu realizacji założeń rewitalizacyjnych (w tym zasadności wydatkowania środków pochodzących z funduszy zewnętrznych) w latach 2007 i 2008 przeprowadzono konsultacje, w których mieszkańcy Krakowa mieli możliwość zapoznania się z problematyką odnowy miast, dotychczasowymi działaniami władz miejskich w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz koncepcją wykorzystania środków zewnętrznych na dalsze przedsięwzięcia związane z rewitalizacją. W ten sposób „podczas otwartych debat, zostały pozyskane opinie, stanowiska i pomysły mające wpływ na Lokalny Program Rewitalizacji oraz na opracowanie katalogu projektów dotyczących rewitalizacji”³.

Większość lokalnych programów rewitalizacyjnych w województwach zachodniopomorskim, wielkopolskim i śląskim korzysta obecnie ze środków pochodzących z mechanizmu finansowego Unii Europejskiej pn. „Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich” (tj. JESSICA). Założeniem tego instrumentu jest umożliwienie wykorzystania części środków unijnych z funduszy strukturalnych w postaci inwestycji zwrotnych (pożyczek, gwarancji, wkładów kapitałowych) w projekty dotyczące trwałego rozwoju obszarów zurbanizowanych oraz ich rewitalizacji zarówno w aspekcie społecznym jak również ekonomicznym. Ponieważ w Polsce „Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich” podlega wdrażaniu w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (w okresie 2007-2013), toteż uwzględnienie w priorytetach programowych inwestycji korzystających ze wsparcia w ramach mechanizmu finansowego JESSICA wymaga konsultacji społecznych, prowadzonych przez instytucje zarządzające (tj. zarządy województw) z jednostkami samorządu terytorialnego znajdującymi się na obszarze działania tych instytucji.

Z kolei konsultacje społeczne o zasięgu regionalnym odbywają się m.in. w ramach Osi Priorytetowej 4 „Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa” Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (tzw. PO RYBY 2007-2013). Działanie to ukierunkowane jest na aktywizację

³ Urząd Miasta Krakowa, *Rewitalizacja w Krakowie*, Kraków 2008, s. 9.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



społeczności na obszarach związanych z rybołówstwem poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do planowania i wdrażania inicjatyw lokalnych, (np. w zakresie dywersyfikacji działalności gospodarczej lub inwestycji na rzecz drobnej infrastruktury rybackiej), które pozwolą na rozwój tych terenów oraz poprawę jakości życia społeczności lokalnych związanych z rybactwem. Ze środków przeznaczonych na realizację Osi 4 PO RYBY 2007-2013 współfinansowane są działania ukierunkowane na propagowanie agroturystyki, zróżnicowanego zatrudnienia osób w sektorze rybołówstwa, komercyjną eksploatację owoców morza, ochronę środowiska morskiego, jeziornego i przybrzeżnego, przywrócenie potencjału produkcyjnego sektora rybołówstwa, wspieranie współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej w celu tworzenia sieci i rozpowszechniania najlepszych praktyk, a także nabywanie umiejętności organizacyjnych i komunikacyjnych w celu opracowania i tworzenia lokalnej strategii rozwoju.

Analogiczny charakter mają konsultacje społeczne prowadzone w ramach Osi Priorytetowej 4 LEADER Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013. Celem tego działania jest aktywizacja społeczności wiejskich poprzez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych do planowania i wdrażania lokalnych inicjatyw w zakresie Osi Priorytetowej 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” PROW 2007-2013 (w szczególności odnowy i rozwoju wsi, tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw oraz różnicowania gospodarki wiejskiej w kierunku działalności nierolniczej), a także tzw. „małych projektów”, które przyczyniają się do osiągnięcia celów Osi 3 w sposób pośredni. Dzięki przyjęciu wielosektorowego, przekrojowego i partnerskiego podejścia, realizowanego lokalnie na określonym obszarze, Oś LEADER umożliwi lokalnym grupom działania (w których co najmniej 50% stanowią partnerzy społeczni i gospodarczy) aktywne uczestniczenie w procesach planowania i wdrażania inicjatyw lokalnych. W myśl założeń Osi 4 grupy działania opracowują bowiem lokalne strategie rozwoju, a następnie realizują wynikające z tych strategii innowacyjne projekty łączące zasoby ludzkie, naturalne, kulturowe itp. oraz wiedzę i umiejętności przedstawicieli sektora publicznego, społecznego i gospodarczego. Takie działanie oprócz poprawy jakości zarządzania oraz umocnienia kapitału społecznego na obszarach wiejskich, służy również ugruntowaniu poczucia identyfikacji ze wspólnotą lokalną.

Przedstawione przykłady stanowią jedynie niewielki fragment działań ukierunkowanych na zapewnienie wszystkim grupom społecznym



możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania i alokacji środków pochodzących z funduszy zewnętrznych. Ozwierciedla to ogólne podejście do konsultacji społecznych jako instrumentu zapewniającego prawidłową identyfikację oraz określenie sposobu zaspokojenia potrzeb wspólnot gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

2. IDENTYFIKACJA SYTUACJI WYMAGAJĄCEJ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Konsultacje społeczne są elementem współtworzącym społeczeństwo obywatelskie; społeczeństwo charakteryzujące się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz osiągnięcia celów określanych oddolnie, bez ingerencji ze strony władzy państwowej.

Spółeczeństwo obywatelskie może działać niezależnie od instytucji państwowych, co nie oznacza rywalizacji czy konfliktu z władzą. Co najważniejsze i należy podkreślić: społeczeństwo obywatelskie zasadza się na aktywności jego członków posiadających poczucie wspólnoty, skłonnych – w niektórych przypadkach – do wzajemnych ustępstw, a także gotowych do podjęcia działań zapewniających zaspokojenie potrzeb innych osób.

Z tego względu można przyjąć kilka perspektyw w identyfikowaniu sytuacji wymagających konsultacji społecznych. Bez wątpienia ważne będzie naruszenie praw zwyczajowych i spisanych społeczności lokalnej oraz jej członków. Nie mniej ważna będzie także szkoda na mieniu lub dobrach osobistych (straty rzeczywiste oraz utracone korzyści). Spektrum spraw, które mogą powodować obywatelskie poruszenie, jest więc bardzo szerokie. Oznacza to, że zakres sytuacji podlegających społecznym konsultacjom jest równie szeroki.

Sposób komplikacji związanych z identyfikacją sytuacji wymagających społecznych konsultacji dobrze ilustruje poniższy rysunek przedstawiający potencjalne podmioty nimi objęte.



Potencjalne podmioty objęte procesem konsultacji społecznych

Nietrudno zauważyć, że lista potencjalnych stron konsultacji nie jest kompletna, ale trzeba też pamiętać, że lista taka może być też krótsza, jeśli sprawa podlegająca konsultacji nie jest skomplikowana lub dotyczy kwestii mniej ważnej dla społeczności.

W jakich więc sytuacjach konieczne jest podjęcie działań konsultacyjnych? Na pewno wtedy, gdy konsultacje są obligatoryjne na mocy prawa (sytuacje te opisano w rozdz. 1.3.). Dobrą praktyką może być rozszerzanie konsultacji na sytuacje spotykające się z dużym zainteresowaniem mieszkańców i mediów. W tym celu należy monitorować pojawiające się sygnały, w czym najlepsza jest postawa otwartości ze strony administracji do zgłaszanych przez obywateli wniosków. Istniejące formalne i zwyczajowe formy zgłaszania różnego rodzaju obywatelskich wniosków odnoszą się zwykle do typowych kwestii bytowych, np. mieszkaniowych, doraźnej pomocy społecznej czy podjęcia długo odwlekanej decyzji.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest stworzenie procedur umożliwiających złożenie wniosków w kwestiach publicznych, nawet wtedy, gdy są one krytyką dotychczasowych działań władzy.



3. SZCZEGÓŁOWE CELE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Szczegółowe cele konsultacji społecznych zależą głównie od przedmiotu konsultacji choć inne czynniki też mogą mieć istotny wpływ (liczebność grup docelowych, etap konsultacji, zasięg itp.). Znajomość zasad ich formułowania jest jednym z warunków prawidłowości przebiegu i skuteczności konsultacji.

Biorąc powyższe pod uwagę można wyróżnić następujące cele konsultacji społecznych:

Konsultacje obowiązkowe wynikające z ustaw

Obowiązek konsultacji wynika z dyspozycji ustawodawcy zawartych w stosownych ustawach. Jakkolwiek konsultacje te w zamierzeniu ustawodawcy mają bardzo istotne znaczenie dla realizacji wielu decyzji gmin i powiatów, rzadziej województw, to jednak są traktowane na ogół bardzo formalnie i takimi są raczej z nazwy.

1) Informowanie

Pierwszy element konsultacji jest pełna informacja o zamierzeniach władz gminy. Odpowiednio wczesne poinformowanie mieszkańców przez władze lokalne o planowanych decyzjach jest niezbędnym warunkiem procesu konsultacji. Wczesna i pełna informacja umożliwia partnerom społecznym udział w poszczególnych etapach konsultacji.

2) Zebranie informacji poszerzających wiedzę o problemie

Ten cel konsultacji występuje na etapie identyfikacji problemu. Chodzi tu także o zebranie opinii czy danych liczbowych potwierdzających skalę problemu (np. niewłaściwie funkcjonująca komunikacja miejska). Poszerzenie wiedzy dotyczącej interesującego nas problemu będzie służyć poszukiwaniu możliwych sposobów jego rozwiązania. Konsultacje takie pozwalają uzyskać szerszy pogląd na daną sprawę zwłaszcza, że adresowane będą głównie do podmiotów, których dotyczą projektowane przedsięwzięcia. Doświadczenia adresatów celowych mogą wskazać nowe ujęcia problemu.

W rezultacie chodzi o to, by nie rozpoczynać od konsultacji gotowego projektu przedsięwzięcia (decyzji, aktu legislacyjnego)



i z góry przyjętej nie zweryfikowanej koncepcji, lecz prowadzić konsultacje od etapu przygotowania założeń do projektu.

3) Artykulacja potrzeb mieszkańców (interesariuszy)

Cel ten może być realizowany z celem poprzednim lub występować odrębnie. Główne założenie tego celu to uwzględnienie przez władze - w różnych planach głównie w planach i programach rozwoju i funkcjonowania gminy - oczekiwań i potrzeb mieszkańców.

Potrzeby te i oczekiwania mogą być wyartykułowane w konsultacjach dotyczących planów, strategii i programów rozwoju za pośrednictwem badania przy użyciu stosownych narzędzi. Cel ten może być także przeprowadzony z inicjatywy mieszkańców zabiegających o przeprowadzenie konsultacji społecznych.

4) Zapobieganie konfliktom społecznym, ich rozwiązywanie i niwelowanie ich skutków

Wiele planowanych przez władze przedsięwzięć może rodzić skutki odznaczające się dużym stopniem konfliktowości (np. likwidacja szkół, innych placówek, decyzje o przebiegu nowych ulic, budowie dróg, dużych obiektów itp.).

Celem konsultacji w takim przypadku będzie szereg zintegrowanych działań mających zapobiegać konfliktom, służyć ich rozwiązywaniu lub zminimalizowaniu ich skutków. Cel ten na ogół będzie zintegrowany z innymi celami. Jest niezwykle istotny w procedurze konsultacyjnej (por. szerzej część 8).

5) Uzyskanie akceptacji społecznej

Celem konsultacji społecznej jest częstokroć chęć uzyskania akceptacji społecznej dla planowanego przez władze przedsięwzięcia. Zakres konsultacji uzależniony jest od skali projektu, poziomu wiedzy i stopnia zróżnicowania opinii interesariuszy. Akceptacja w przypadku projektu prawa miejscowego zwiększa jego skuteczność; akceptacja dla projektu inwestycji zwiększa jej efektywność społeczną i niekiedy ekonomiczną. Ten ostatni przypadek ma miejsce, gdy w wyniku akceptacji mieszkańców koszty eksploatacji przedsięwzięcia są w znacznej części ponoszone przez mieszkańców, np. pływalnia, lodowisko.



Cel niezwykle ważny. Obywatelom daje poczucie podmiotowości, władzy poczucie pozytywnej weryfikacji społecznej i dodatkowy wymiar legitymizacji.

6) Udział mieszkańców i grup docelowych w formułowaniu i wyborze ważnych celów

Zadania własne samorządu dotyczą zaspokajania szerokiego spektrum zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców. Realizacja tych potrzeb w sferach:

- infrastruktury technicznej,
- infrastruktury społecznej,
- bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz gospodarki przestrzennej i środowiska

wymaga formułowania i wyboru wielu celów. Skutkują one później realizacją wielu projektów.

Udział mieszkańców i partnerów społecznych w tym celu konsultacji społecznych przebiegać będzie głównie w postaci partycypacji w budowie i tworzeniu następujących rodzajów dokumentów:

- strategii rozwoju gminy,
- strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy,
- branżowych programów rozwoju,
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- założeniach do budżetu gminy,
- wieloletniego planu inwestycyjnego,
- programów aktywizacji gospodarczej,
- strategii promocji miasta i innych.

7) Ocena skutków decyzji

Istotą tego celu jest zebranie danych pozwalających oszacować koszty i korzyści wynikające z realizacji projektu a następnie ich weryfikacja.

Adresatami tych działań będą z jednej strony - mieszkańcy (i inne grupy docelowe) szacujący społeczne koszty, korzyści i efektywność, z drugiej - eksperci analizujący koszty ekonomiczne oraz inne merytoryczne uwarunkowania. Cel ten odgrywa istotną rolę w przygotowaniu raportu z konsultacji społecznych.



8) Poznanie opinii mieszkańców (grup docelowych)

Celem wielu konsultacji jest najczęściej poznanie opinii mieszkańców w określonej kwestii (na określony temat). Często jest to element diagnozy i punkt wyjścia dla planowania projektu. Opinia taka może następnie stać się ogniwem formułowania celów czy ich wyboru. Niekiedy chodzi o przedsięwzięcia na małym osiedlu, innym razem o np. celowość budowy dużej inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, jeszcze innym o celowość zorganizowania wielkiej imprezy.

Spektrum przedmiotów owych opinii jest ogromne i nie sposób go tu omówić w całości. Powody, dla których władze lokalne mogą chcieć zasięgnąć opinii mieszkańców są różnej natury i mogą dotyczyć:

- ewaluacji dotychczasowych rozwiązań,
- artikulacji potrzeb mieszkańców,
- sformułowania celów,
- wyboru celów,
- oceny kosztów,
- aprobaty dla projektu przedsięwzięcia,
- formułowania skali zagrożeń,
- opisu negatywnych zjawisk,
- oceny efektywności społecznej i innych treści.

Przedmioty owych opinii mogą zilustrować następujące przykłady celów przedmiotów konsultacji społecznych w gminach polskich:

Łódź

Temat: *Projekt budżetu miasta Łódź na rok 2011*

Cel: Po raz pierwszy w historii samorządu Prezydent Miasta Łodzi zaprosił łodzian do przekazywania wniosków, uwagi i opinii, które będą pomocne przy podejmowaniu decyzji dotyczących przeznaczenia środków publicznych na zadania ważne dla miasta i jego mieszkańców.

Sopot

Temat: *Konsultacje społeczne na temat planów inwestycyjnych i społecznych miasta w latach 2014 – 2020*. Celem strategicznym konsultacji był udział w debacie mieszkańców miasta Sopot i zaproponowanie swoich uwag, opinii oraz wypełnienie ankiety ewaluacyjnej.



Poznań

Temat: *Konsultacje społeczne nt. programu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.* Zainteresowani konsultacjami mieli przekazywać swoje uwagi oraz opinie dotyczące projektu, który przyczyniłyby się do bardziej efektywnej integracji osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, m.in. poprzez zwiększanie potencjału zawodowego osób niepełnosprawnych, rozwój i dostosowanie usług adresowanych do osób niepełnosprawnych ze strony pracodawców otwartego rynku pracy oraz zmianę negatywnych postaw społecznych osób niepełnosprawnych i pracodawców.

Gorzów

Temat: *Konsultacje społeczne projektu nowelizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gorzowa Wlkp.* Celem konsultacji jest zapoznanie się z wnioskami, uwagami i propozycjami zmian Strategii oraz ich późniejsze wykorzystanie w projekcie nowelizacji. W ten sposób gorzowianie zyskują możliwość wpływu na kształt oraz wygląd ich miasta.

Elbląg

W ramach konsultacji społecznych, odbyło się spotkanie poświęcone projektowi „*Trasa rowerowa w Polsce Wschodniej*”. Celem konsultacji jest zapoznanie się z opiniami zainteresowanych publikacją.

Gdańsk

Marszałek Województwa Pomorskiego zaprasza do konsultacji społecznych na temat „*Wielokryterialna analiza możliwości lokalizacji na terenie województwa pomorskiego regionalnej instalacji do termicznego przekształcania energetycznej frakcji odpadów*”.

Głównym celem spotkania jest omówienie kwestii prawnych z zakresu termicznego przekształcania odpadów, przygotowania województwa pomorskiego do budowy zakładu termicznego przekształcania odpadów komunalnych oraz przedstawienie branych pod uwagę lokalizacji zakładu na terenie województwa, wraz z uzasadnieniem.

Białystok

Temat: *Trasa rowerowa w Podlaskiem. Konsultacje społeczne.* Trasy rowerowe mają przebiegać przez pięć województw Polski Wschodniej, w tym Podlaskie. Utworzą spójną sieć, która obejmie atrakcje turystyczne, w tym ścieżki tematyczne, miejsca cenne przyrodniczo, miejsca noclegowe.



Głównym celem konsultacji społecznych było przedstawienie poszczególnych kwestii przebiegu korytarza trasy głównej wraz z ich uzasadnieniem.

Sucha Beskidzka

29 grudnia 2010 r. konsultacje społeczne w sprawie *szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień dla zawodników, trenerów i osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej*. Celem konsultacji było zebranie opinii w sprawie zasad przyznawania stypendiów sportowych dla sportowców zamieszkałych na terenie Sucha Beskidzka i osiągających wysokie wyniki sportowe.

Olsztyn

Temat: *Konsultacje społeczne w sprawie Rewitalizacja obszaru Starego Miasta i Śródmieścia*. Celem konsultacji jest:

- wstępne zapoznanie się z problematyką odnowy miasta wszystkich mieszkańców oraz społeczności lokalnych związanych z obszarami przewidzianymi do rewitalizacji;
- przedstawienie i omówienie dotychczas podejmowanych przez UM Olsztyn działań w zakresie przygotowania rewitalizacji;
- pozyskanie podczas otwartej debaty opinii, stanowisk i pomysłów na opracowanie katalogu projektów dotyczących rewitalizacji.

Olsztyn

Temat: *Ścieżki wokół Jeziora Długiego*. Konsultacje w tym problematycznym temacie zorganizowano na prośbę mieszkańców, którzy protestują w związku z wycinaniem licznych drzew na rzecz idei ścieżki wokół jeziora.

Warszawa

Temat: *Konsultacje społeczne w ramach SOOŚ projektu Programu wodno-środowiskowego kraju*. Celem konsultacji jest zebranie opinii i uwag na temat nowych proponowanych projektów indywidualnych.



Częstochowa

Temat: *Promuj nasze miasto, wybieraj z nami hasło.* Celem konsultacji było poznanie opinii i propozycji mieszkańców dotyczących wyboru najlepszego hasła promocyjnego dla miasta.

Zabrze

Temat: *Konsultacje społeczne w sprawie pomnika Zbigniewa Religi.* Celem takich konsultacji w sprawie pomnika Zbigniewa Religi jest wybór najlepszego przedstawionego projektu.

Płock

Temat: *Podsumowanie wyników dotychczasowych przedsięwzięć oraz zaplanowanie nowych inwestycji.* Celem konsultacji jest zapoznanie się mieszkańców Płocka z ogólną strategią przedsięwzięć oraz przedstawienie ogólnej koncepcji inwestycji z różnymi jej możliwościami i konsekwencjami.

Zacytowane przykłady tematów i celów konsultacji zaczerpnięto z Internetu. Przy tej okazji godzi się wspomnieć, iż większość umieszczonych w Internecie (Biuletyny Informacji Publicznej w gminach) ogłoszeń o konsultacjach nie zawiera celu. Cel występuje raczej w formie domyślnej. Tu przytoczyliśmy te, gdzie wyraźnie sformułowanemu tematowi towarzyszył także cel.

9) Podjęcie decyzji przez obywateli

W tym przypadku cel wyraża się w podjęciu przez obywateli ważnej dla gminy decyzji. Autor projektu decyzji (władze gminy) uzależnia jej wykonanie od woli obywateli wyrażonej w referendum. Decyzja może polegać na akceptacji bądź odrzuceniu przedstawionego projektu lub też na wyborze zaproponowanych wariantów. Sam akt referendum powinien być poprzedzony różnymi elementami procedury konsultacji m.in. informowanie, ocena skutków decyzji itp.

Tak sformułowany cel konsultacji, jakkolwiek niezwykle cenny, będąc najwyższą formą uspołecznienia procesu decyzyjnego spotyka się rzadko. Częściej spotkać go można przy odwoływaniu organu wykonawczego (rzadziej stanowiącego) gminy.



4. ZASADY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Konsultacje służą uspołecznieniu procesu decyzyjnego na różnych szczeblach funkcjonowania państwa i społeczności lokalnych. Ich rezultatem ma być najbardziej optymalny sposób diagnozowania problemów i potrzeb, sposób realizowania określonych polityk publicznych oraz wybór celów i skuteczna ich realizacja.

Spektrum konsultacji obowiązkowych obejmuje zaledwie część spraw ważnych dla społeczności lokalnych. Cała jakże obszerna reszta może mieć tylko charakter fakultatywny. Dobre zaś konsultacje skutkują dobrymi i potrzebnymi decyzjami. Władzy i obywatelom dają poczucie podmiotowości i subiektywne odczucie partnerskiej współpracy. Aby mogły spełniać swoją doniosłą funkcję, należy w toku ich planowania, przygotowania i realizacji pamiętać o ważnych zasadach i wartościach, jakie powinny im towarzyszyć.

1. Działanie dla dobra publicznego

Cały proces konsultacji, nawet jeśli dotyczy tylko wybranych grup docelowych, powinien być prowadzony w interesie publicznym, bez faworyzowania którejkolwiek strony. Dobro publiczne wyraża interes całej wspólnoty, nawet jeśli największymi beneficjentami zostają wybrane grupy docelowe czy określone podmioty.

2. Subsydiarność (zasada pomocniczości)

Zasada ta, powszechnie stosowana w rozwiniętych i okrzepłych ustrojach samorządowych, oznacza iż dany szczebel władzy w zakresie swojego władztwa realizuje tylko te zadania (zaspokaja te potrzeby obywateli), których najbardziej efektywnie nie jest w stanie zrealizować szczebel niższy. Wszystko to, co mogą realizować najbardziej skutecznie określone poziomy władzy, powinny to czynić. Władza bliżej ludzi. Szczebel wyższy może robić tylko to, czego lepiej nie może robić szczebel niższy.

W przypadku konsultacji społecznych oznacza to, iż wszędzie tam, gdzie obywatele najlepiej będą w stanie wyartykułować swoje potrzeby, zidentyfikować problemy i następnie brać udział w wyborze najbardziej optymalnej społecznie i ekonomicznie decyzji, powinni mieć możliwość to uczynić. W pozostałych przypadkach powinny to czynić władza i administracja lokalna.



3. **Niezależność stron**

Wszystkie podmioty biorące udział w procesie konsultacji (osoby, grupy, instytucje itd.) powinny być suwerenne we wzajemnych relacjach. Oznacza to, iż formułowane przez nie opinie, sądy i inne zachowania w toku konsultacji nie są następstwem presji realizowanej wobec nich przez innych uczestników konsultacji.

Absolutna niezależność jest trudna do wyobrażenia, pożądana jednakże jest taka sytuacja, gdzie uczyniono wszystko, by owej niezależności było jak najwięcej. Minimum niezależności to brak powiązań typu podległości służbowej, politycznej i ekonomicznej oraz zapewnienie anonimowości tam, gdzie jest to możliwe.

4. **Jawność i dostępność do informacji**

Oznacza, iż cała procedura konsultacji - począwszy od pierwszego etapu na wnioskach i rekomendacjach zawartych w raporcie z konsultacji kończąc - będzie podawana do wiadomości publicznej we wszelkich możliwych formach i przy pomocy różnych nośników informacji od mediów poczynając na Biuletynie Informacji Publicznej kończąc.

Informacje dotyczące każdego etapu konsultacji oraz dokumentów będących ich częścią składową powinny być dostępne.

5. **Szeroki dostęp**

Do procesu konsultacji społecznych w pewnych kwestiach należy włączyć całą społeczność lokalną, w innych jak największą liczbę kompetentnych i właściwych dla danego przedmiotu i etapu konsultacji partnerów społecznych. W przypadku konsultacji adresowanych do wąskiego grona zadbać o wyczerpujący dobór adresatów.

6. **Wieloetapowość**

Oznacza stworzenie możliwości udziału w konsultacjach wszystkim zainteresowanym partnerom na każdym etapie działań w którym wyrażają zasadną wolę uczestniczenia.

Konsultacja tylko ostatecznego kształtu projektu jest zaprzeczeniem tej zasady.

7. **Obiektywizm**

Wszelkie kroki i decyzje w toku całego procesu konsultacji z ostatecznymi rozstrzygnięciami włącznie powinny być podejmowane wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne. Dotyczy to także uwzględnienia w jednoznaczny sposób, to znaczy w oparciu



o merytoryczne kryteria, racji (argumentów) wszystkich partnerów konsultacji.

8. Efektywność

Konsultacje powinny być prowadzone w sposób umożliwiający sprostanie wymogowi racjonalności uwzględniającej optymalny kształt projektowanego przedsięwzięcia. Optymalizacja ma dotyczyć głównie aspektu ekonomicznego, walorów użytkowych, efektywności społecznej, jakości, nowoczesności, trwałości.

Efektywność konsultacji dotyczy zatem takiej procedury, form, czasu trwania i ich zasięgu, które umożliwią osiągnięcie najlepszych rezultatów. Nie chodzi zatem bynajmniej o minimalizację kosztów konsultacji, lecz o ich funkcjonalność wobec projektu.

9. Zintegrowanie z procesem planistycznym i projektowym

Fazę konsultacji, w różnym wymiarze, należy uwzględnić już na wybranych poszczególnych etapach planowania i projektowania, ponieważ ich wyniki mogą być przydatne dla dalszych prac na następnych etapach i istotnie wpływać na ich treść i rezultat.

Na etapach planowania i projektowania mogą się pojawić cenne i trafne uwagi, które istotnie wzbogacają treść planów i ostateczny kształt projektu.

10. Przejrzystość

Oznacza, iż przedmiot konsultacji, jej cel, użyte w jej trakcie dokumenty analizy itp. jak również przebieg i formy poszczególnych etapów powinny być jasno określone i zrozumiałe dla wszystkich partnerów biorących udział w konsultacjach.

11. Profesjonalizm

Konsultacje powinny być prowadzone w oparciu o określony reżim metodologiczny z użyciem wszystkich niezbędnych elementów, w sposób minimalizujący powstanie błędów osłabiających czy wręcz niweczących rezultat konsultacji.

Wskazaniem jest włączenie do tworzenia i realizacji procedury konsultacji wyspecjalizowanej firmy.

12. Różnorodność form

Konsultacje, szczególnie te które dotyczą dużych i złożonych projektów, należy przeprowadzać z użyciem różnorodnych form (metod, narzędzi) adekwatnych do ich celu oraz umożliwiających maksymalny dostęp wszystkim zainteresowanym podmiotom. Wielość form pozwala



bardziej precyzyjnie artykułować opinie i stanowiska partnerów konsultacji wobec projektu.

13. Dostateczne ramy czasowe

Ramy czasowe konsultacji społecznych powinny być tak określone, aby każdy zainteresowany podmiot mógł wziąć aktywny udział w konsultacjach w sposób umożliwiający mu wyrażenie swojego stanowiska (opinii). Oznacza to także podanie do publicznej wiadomości terminów rozpoczęcia i czasów trwania poszczególnych etapów konsultacji oraz ich wyników.

14. Miejsce konsultacji

Jeżeli którykolwiek z etapów konsultacji zakłada spotkanie mieszkańców lub innych grup docelowych (partnerów) z przedstawicielami władz gminy to miejsce tego spotkania powinno spełniać warunki powszechnej dostępności (dojazd, parking, odpowiednia wielkość pomieszczenia itp. (por. część 5 Klimat konsultacji społecznych))

15. Monitoring i ewaluacja

W celu pełnej realizacji i efektywności konsultacji powinny one być monitorowane następnie zaś poddane ocenie pod względem zgodności osiągniętych celów z założonymi. Służyć to będzie także doskonaleniu osób prowadzących konsultacje i przebiegu przyszłych konsultacji.

Spotkać można niekiedy bardziej szczegółowy katalog zasad. W naszym odczuciu zaprezentowany wyżej wyczerpuje listę, umożliwiając przeprowadzenie konsultacji w sposób poprawny i spełniając cele stawiane konsultacjom.

5. KLIMAT KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Konsultacje społeczne stanowią wciąż marginalny sposób kontaktowania się przedstawicieli różnych szczebli władzy z obywatelami. Z drugiej strony niski poziom partycypacji obywatelskiej wynikający przede wszystkim z braku tradycji w tym zakresie jak również nieufność i dystans wobec osób reprezentujących władze powoduje, że chętnych do udziału w konsultacjach społecznych nie ma zbyt wielu. Problem sprowadza się w istocie do powszechnie pokutującego stereotypu, iż jakiegokolwiek zapytania władz skierowane do obywateli mają charakter fasadowy i rytualny, że ważne jest wyłącznie dopełnienie procedury,



bowiem opinie obywateli i tak rzadko są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji pozostających w ich kompetencjach.

Z tego powodu należy dołożyć szczególnej staranności przy doborze osób oddelegowanych do przeprowadzenia procedur konsultacyjnych. To właśnie

z ich postaw i prezentowanych zachowań płynie do obywateli pierwsza informacja, że zleceniodawca przywiązuje dużą wagę do konsultacji i traktuje je jako autentyczny dialog. Dlatego, obok wysokiego poziomu kompetencji

i dobrej znajomości zagadnień związanych z przedmiotem konsultacji bardzo ważne są cechy osobowe i poziom umiejętności komunikacyjnych.

Wszystkie osoby zaangażowane w projekt powinny się cechować opanowaniem, uprzejmością, jak również dużą łatwością w nawiązywaniu kontaktów z ludźmi. Profesjonalizm ze strony organizatorów, ekspertów i moderatorów stanowi najlepszą wizytówkę zachęcającą do wzięcia udziału w konsultacjach.

Kwestią niezwykle istotną pozostaje forma oraz sposób przekazania informacji o celu konsultacji społecznych. Treść ogłoszenia musi być sformułowana w języku prostym i zrozumiałym dla zwykłego obywatela. Nadto musi być jednoznaczna i nie może budzić żadnych wątpliwości, jakiej sprawy dotyczy i do czego uzyskane informacje mają zostać wykorzystane. Akcja informacyjna zachęcająca do udziału w procedurze konsultacji powinna wyjść poza informacje umieszczone na stronie internetowej urzędu czy zaproszeń rozesłanych do poszczególnych grup interesariuszy. Skuteczną reklamą są też plakaty w widocznych miejscach oraz ogłoszenia umieszczone na pierwszych stronach gazet.

Wszystkie materiały informacyjne wykorzystywane w trakcie konsultacji czyli foldery, ulotki, plakaty, opracowania itd. powinna cechować wysoka jakość i przejrzystość, co sprzyja percepcji ich treści.

Osobne zagadnienie stanowi miejsce spotkań z mieszkańcami. Powinno znajdować się ono w powszechnie znanej i komunikacyjnie łatwo dostępnej części miasta. W żadnym wypadku nie może zabraknąć miejsc parkingowych. Budynek, w którym ma się odbyć spotkanie powinien być przystosowany dla osób niepełnosprawnych.

Kwestią nie bez znaczenia dla przebiegu konsultacji jest także jakość sali (np. dobra akustyka), w której mają się one odbyć. Powinna być przestronna i dostępna bez problemów (szerokie drzwi, parter), posiadać



wygodne siedzenia i stoły, korzystne dla oczu oświetlenie a także klimatyzację. Dobre nagłośnienie z pewnością ułatwi komunikację.

Starannie przygotowana strona organizacyjna konsultacji bardzo ułatwia ich przeprowadzenie, ale nade wszystko stanowi czytelny sygnał dla mieszkańców o tym, jak dużą wagę przykładają władze do dialogu społecznego.

6. METODY I NARZĘDZIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

6.1 Charakterystyka metod i narzędzi w kontekście ich przydatności dla rodzaju i celu konsultacji

Wielu samorządowców zetknęło się już z takimi pojęciami jak badania sondażowe, czy wywiady jakościowe. W badaniach społecznych istnieje spory katalog metod badawczych. Kłopot w tym, że to, co przydatne do celów ściśle naukowych, nie zawsze nadaje się do zorganizowania na terenie gminy. Co więcej metody, które pozornie wydają się być nienaukowe (np. publiczne spotkanie z mieszkańcami), mogą okazać się przydatne do przeprowadzenia konsultacji obywatelskich. Po co więc zawracać sobie głowę naukowymi procedurami, skoro potrzebnych rzeczy możemy dowiedzieć się dzięki „zwykłym” rozmowom z mieszkańcami?

Niestety, odejście od metodologicznego rygoru przeprowadzania konsultacji kończy się najczęściej klęską. Niereprezentatywność badań, nieadekwatne pytania, niewłaściwy dobór próby badawczej, źle skonstruowane narzędzia badawcze najczęściej mają swoje konsekwencje w gromadzeniu fałszywych danych, mających się nijak do rzeczywistych postaw i opinii mieszkańców. I oznaczają marnotrawstwo publicznych pieniędzy.

Nieznajomość zasad stosowania metod konsultacji z całą pewnością szkodzi. Co oczywiste, każda z metod stosowanych w konsultacjach posiada swoje wady i zalety i powinna być stosowana w zależności od przyjętego celu. Dobór metody, narzędzi badawczych czy próby do badań, musi odpowiadać nie tylko celowi, ale także musi być zgodny z proponowanymi w projekcie ustawy (o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw) zasadami



konsultacji społecznych: dostępności, przejrzystości, jawności, równości szans i suwerenności stron. Niniejszy punkt podręcznika jest poświęcony właśnie tym zagadnieniom.

Jakie są zatem metody konsultacji społecznych? Pytanie to zadajemy nie po to, by wyliczyć wszystkie możliwe sposoby badania społecznych opinii i poglądów, ale po to, by wskazać na przydatność poszczególnych metod w zadaniach określonego typu. W tym celu organizator konsultacji powinien odpowiedzieć na kilka podstawowych pytań. Po pierwsze, istotne jest, czyje opinie będą brane pod uwagę: nielicznych, bezpośrednio zainteresowanych problemem? takich którzy będą chcieli zabrać głos za wszelką cenę? czy może wszystkich mieszkańców gminy, niezależnie od tego, jak bardzo zainteresowani są tematem i czy czują się ekspertami w każdej sprawie? Twierdzącej odpowiedzi na każde z tych pytań odpowiada nieco inny zestaw metod konsultacji społecznych.

6.1.1 Metody konsultacji adresowane do „zainteresowanych problemem”

Zaproszenie do wyrażenia swojego zdania przez wszystkich zainteresowanych tematem konsultacji ma swoje istotne zalety: unikamy opinii przypadkowych osób, wypowiedają się zwykle ci, których sprawa bezpośrednio dotyczy. Ten idealny obraz udaje się osiągnąć rzadko, ponieważ adresowanie prośby o wyrażenie opinii do „każdego, kto ma chęć coś powiedzieć”, sprawia, że pojawiają się zdania oderwane od tematu, wypowiedzi osób nie zainteresowanych tematem, ale zainteresowanych wypowiedzeniem swojego zdania (najczęściej krytycznego).

Trudno także oczekiwać, że w każdym wypadku i wśród mieszkańców każdej gminy uda się uruchomić takie zasoby obywatelskiego zaangażowania, które sprawiają, że udział w konsultacjach tego typu weźmie udział duża grupa obywateli. Problem frekwencji i co za tym idzie - problem reprezentatywności, to największe wady takiego podejścia, w którym samorząd decyduje się na wysłuchanie tylko tych, którzy sami zdecydują się wypowiedzieć. Największe zastrzeżenia można mieć co do metodologii publicznych spotkań z obywatelami: dają one jedynie złudne poczucie zebrania reprezentatywnych opinii. Dlaczego więc, samorządowcy decydują się stosować metody obciążone takimi wadami? Wydaje się, że powody są dwa. Pierwszy, związany jest z niewiarą samorządowców w ich skuteczność, którzy choć zobowiązani do przeprowadzania konsultacji, w ogóle najchętniej by ich zaniechali. Stąd też przykłady z całego kraju konsultacji ogłaszanych w taki sposób, aby nikt poza „bezpiecznymi dyskutantami” na nich się nie pojawił. Niewiedza



i negatywne stereotypy mieszkańców, którzy „wszystkiemu się sprzeciwiają” są powodem takich praktyk.

Drugi powód, nie ma nic wspólnego z nieuczciwością. W pewnych wypadkach, grupowe spotkania czy zaproszenie do składania swoich sugestii, rzeczywiście pozwalają na zebranie opinii osób bezpośrednio zainteresowanych. Ale także w tym wypadku, konieczne jest zachowanie ścisłych procedur realizacji, tak by uzyskane opinie nie miało tendencyjnego charakteru.

Do najczęściej stosowanych metod konsultacji adresowanych do osób deklarujących wolę wypowiedzi należą:

Publiczne wezwanie do zgłaszania opinii

Podstawowa wersja tej metody polega na podaniu do publicznej wiadomości tematu konsultacji i wezwania do zgłaszania zdania przez mieszkańców, w różnej formie, najczęściej w postaci pisemnej (odpowiedzi przesyłane są wtedy pocztą zwykłą lub elektroniczną). Podobnie jak w przypadku spotkań otwartych, wadą tej metody jest niska reprezentatywność. Należy także liczyć się z długim czasem na otrzymanie zwrotnych odpowiedzi, jeśli zdecydowano się na przesyłanie opinii drogą pocztową.

Warianty tej metody to:

- konsultacje w formie pisemnej (nadsyłane pocztą przez zainteresowanych na wskazany adres urzędu, bądź pozostawianie wypełnionych formularzy w wyznaczonym miejscu),
- konsultacje w formie elektronicznej: opinie przesyłane pocztą e-mail, tworzenie forów dyskusyjnych, na których użytkownicy mają możliwość wypowiedzenia się na określone tematy, lub inne aplikacje dedykowane konsultacjom zamieszczane na stronach internetowych.

Najczęściej stosowanym wariantem jest publikacja wezwania do wyrażania swoich opinii na stronach internetowych urzędu wraz ze specjalnym formularzem do komunikowania się z odbiorcami. Najczęściej jest to sonda (ankieta), której gotowe formularze są stosunkowo łatwe do zastosowania i której wyniki są bezpośrednio wyświetlane na stronie. Aby metoda ta miała sens, należy twierdząco odpowiedzieć na wszystkie z poniższych pytań:

- Czy partnerzy konsultacji posiadają komputer i dostęp do Internetu?
- Czy partnerzy konsultacji potrafią swobodnie poruszać się w Internecie (znajdować poszukiwane tematy w wyszukiwarkach)?
- Czy partnerzy konsultacji znają stronę urzędu miasta (gminy)?



- Czy partnerzy konsultacji będą umiejętnie korzystać z podstrony/zakładki z formularzem do konsultacji?

W praktyce, twierdzące odpowiedzi na wszystkie pytania zdarzać się będą dość rzadko. Przede wszystkim struktura aktywnych użytkowników Internetu w Polsce jest inna, niż struktura mieszkańców ogółem. Badacze mówią wprost o tzw. wykluczeniu cyfrowym⁴, czyli wyłączeniu z życia społecznego znacznej grupy mieszkańców kraju, posiadających nawet dostęp do Internetu, ale nie potrafiących użyć go, aby w pełni uczestniczyć w życiu obywatelskim. Tym samym, zgłaszane opinie mogą pochodzić np. jedynie od ludzi bardzo młodych (Internet nie daje zbyt wielu możliwości weryfikacji wieku użytkowników).

Do zalet internetowych sondaży należą z całą pewnością niskie koszty i terminy realizacji: nie wymagają one ani druku formularzy, ani opłacania ankieterów, a wyniki publikowane są natychmiast. Ponadto, prezentowane publicznie wyniki dają możliwość mobilizacji zwolenników mniej licznie reprezentowanych opinii.

Dobre praktyki. Stworzenie stabilnej i rozpoznawalnej strony, dającej mieszkańcom poczucie, że konsultacje nie mają charakteru jednorazowego i przypadkowego a są przemyślanym i celowym przedsięwzięciem łączącym samorząd i mieszkańców. Na takiej stronie powinny znajdować się (wraz z archiwum) informacje o przedsięwzięciach będących przedmiotem konsultacji, bazy wiedzy (dobrych praktyk), formularze do kontaktu z partnerami konsultacji, do wyrażania swoich opinii itd.

Przykłady stron tego rodzaju to platforma warszawskiego urzędu miasta (<http://konsultacje.um.warszawa.pl/konsultacje>) oraz poznańskiego projektu społecznego (<http://www.ps2012.pl/>).

Publiczne spotkania z mieszkańcami (spotkania otwarte, spotkania publiczne, konferencje).

W założeniu, publiczne spotkania (spotkania otwarte) adresowane są do szerokiego grona zainteresowanych. Najczęściej spotkania tego typu organizowane są bądź to w wynajętych „neutralnych” pomieszczeniach (np. szkoła w dzielnicy objętej badaniami), bądź też na terenie urzędu. Informacje o spotkaniu podawane są do publicznej wiadomości, jednak sam fakt ogłoszenia spotkania nie zapewnia reprezentatywności badań.

⁴ Por. Czapiński J., Panek T. (red.) (2009). *Diagnoza społeczna 2009.*, www.diagnoza.com [data pobrania: marzec 2011]



Zdarza się, że w tej formie konsultacji uczestniczą jedynie nieliczne jednostki, konwencja publicznego spotkania powoduje, że głos zabierają często „etatowi mówcy”, a nie posiadający umiejętności wypowiedzenia swojego zdania (sprzeciwu) milczą. W przypadku sytuacji konfliktowych, trudno także zapanować nad przebiegiem rozmowy, stąd też ważną zasadą jest obecność moderatora dyskusji i przestrzeganie założonego planu spotkania. Inną trudnością jest odtworzenie ustaleń spotkania i odnotowywanie dosłownych opinii uczestników. Dobrą praktyką jest nagrywanie takich spotkań (nie tylko audio, ale i video), aby umożliwić późniejszą transkrypcję prezentowanych opinii.

Mimo wymienionych wad, spotkania publiczne są dobrą formą uzupełniania innych metod konsultacji. Bezpośrednie spotkanie z mieszkańcami i możliwość wyrażenia przez nich swojego sprzeciwu w osobistym kontakcie z przedstawicielami władz samorządowych jest nie do zastąpienia w sytuacji, w której konieczne jest rozwiązywanie potencjalnych konfliktów. Nawet, jeśli zysk informacyjny płynący z zastosowania tej metody jest ograniczony, to istotne jest uzyskanie przez mieszkańców „poczucia bycia wysłuchanym” (jeśli oczywiście odpowiednia ilość osób zdecydowała się wziąć w nim udział). Co więcej, podczas spotkania możemy obserwować wymianę poglądów między mieszkańcami i badać proces powstawania grupowych opinii, niedostępnych np. w typowych badaniach kwestionariuszowych.

Inną odmianą spotkań publicznych, podobnie odwołującą się do tzw. próby przypadkowej (nielosowej) są punkty konsultacyjne (stacjonarne bądź ruchome). Idea tej metody polega na stworzeniu miejsca, do którego podchodzą mieszkańcy i przedstawiają swoje opinie na przygotowanych kwestionariuszach lub zgłaszają je osobom prowadzącym konsultacje. Jednak w odróżnieniu od klasycznych badań sondażowych, biorą w nich udział jedynie ci, którzy przebywają w przestrzeni publicznej miasta (gminy) i zdecydują się na wzięcie udziału w konsultacjach.

6.1.2 Metody konsultacji adresowane do „wybranych mieszkańców”

Zakładamy, że istotnym (koniecznym lub wystarczającym) elementem procesu konsultacji jest zdanie wybranej grupy, zwykle w sposób szczególny zainteresowanej tematem, bądź posiadającej unikalną wiedzę na określony temat. Do konsultacji partnerzy mogą być wybrani ze względu na:

- przynależność do grup nieformalnych i formalnych zaangażowanych w rozwiązywanie/historię problemu będącego przedmiotem



- konsultacji (np. członkostwo w organizacjach pozarządowych będących interesariuszami konsultowanego przedsięwzięcia, motywacja do uczestnictwa, udział w konsultacjach na wcześniejszych etapach lub prowadzonych innymi metodami),
- posiadane kwalifikacje i doświadczenie w obszarze tematycznym związanym z tematem (liderzy i eksperci),
 - posiadany społeczny tytuł do wypowiedzania się w określonej sprawie (prawo do reprezentacji),
 - posiadane kompetencje społeczne i polityczne: zakres społecznego uznania (prestż, autorytet), bycie „liderem opinii”, umiejętność budowania koalicji, umiejętność poszukiwania porozumienia, poszukiwania wspólnych rozwiązań.

Najczęściej stosowane metody konsultacji adresowane do „wybranych”:

Wysłuchanie publiczne

Metoda ta jest wyspecjalizowaną odmianą spotkań publicznych, z tą różnicą, że spotkanie nie jest adresowane do szerokiego grona partnerów społecznych, ale do ich wyselekcjonowanych przedstawicieli. Tym samym unika się udziału w procesie konsultacji osób przypadkowych, szukających okazji do wyrażenia swojego zdania, czy też po prostu mniej zainteresowanych tematem. Metoda ta wymaga wprowadzenia strony trzeciej, neutralnej w stosunku do grupy ekspertów/reprezentantów z każdej ze stron.

Najczęściej wskazane jest zaangażowanie organizacji zajmującej się w sposób profesjonalny wysłuchaniem publicznym. Warto zwrócić uwagę, że jak dotąd współistnieją dwa znaczenia terminu „wysłuchanie publiczne:

- a. jako metoda konsultacji społecznych,
- b. jako usankcjonowana w porządku prawnym praktyka konsultowania ustaw sejmowych.

W polskim prawodawstwie przeprowadzanie wysłuchania publicznego dotyczy szczebla centralnego (projektów ustaw), natomiast w tzw. prezydenckim projekcie ustawy zwiększającej wpływ obywateli na funkcjonowanie samorządów zakłada się m.in. wprowadzenie na szczeblu samorządowym: inicjatywy uchwałodawczej, wysłuchania publicznego i interpelacji obywatelskiej⁵.

⁵ Por. <http://samorzady.pb.pl/2397043,24069,obywatelu-naciskaj-na-samorzad>, data dostępu: marzec 2011



Jakościowe metody badania opinii (np. zogniskowane wywiady grupowe, indywidualne wywiady jakościowe)

Istotą takich badań jakościowych jest m.in. pozostawienie większej swobody wypowiedzi respondentów i odejście od danych, które można przedstawić za pomocą procentów czy wskaźników liczbowych.

Celem konsultacji prowadzonych według tej metody jest nie tyle prezentacja poglądów większościowych, ale struktury i sposobu powstawania tych poglądów. Metody jakościowe mają to do siebie, że stanowią portret zróżnicowania opinii, a nie częstości ich występowania. Odmienny jest także od badań ilościowych sposób dobierania próby - badania jakościowe opierają się zwykle na próbach celowych. Oznacza to, że zdaniem badaczy wybrani respondenci posiadają cechy istotne dla badanych problemów. Otrzymane dane nie mają zatem charakteru reprezentatywnego w sensie statystycznym. Próba do badań jakościowych dobierana jest w sposób celowy, a mała liczebność próby nie daje podstaw do uogólniania otrzymanych poglądów na całą populację mieszkańców miasta, czy reprezentowanych kategorii.

Konsultacje eksperckie (indywidualne opinie pisemne i praca zespołów opiniodawczo-konsultacyjnych).

Podstawą tej metody jest założenie, że wybierani do badań eksperci reprezentują „spojrzenie z zewnątrz” na problemy mieszkańców, co powinno oznaczać, że pozostają neutralni. W pewnych przypadkach eksperci mogą stanowić odrębną grupę interesu, której opinie będą realizacją własnych celów. Niezależnie od zaangażowania ekspertów w przedmiot konsultacji, w ich wiedzy można odnaleźć cenne uogólnienia i kategoryzacje dotyczące badanych problemów, które trudno uzyskać od „zwykłych” mieszkańców.

Dobre praktyki. Wariantem łączącym w sobie klasyczne ilościowe badania opinii i konsultacje eksperckie jest sondaż deliberatywny. Jest to narzędzie umożliwiające uczestnikom konsultacji społecznych odpowiedzialny i przemyślany udział w procesie decyzyjnym władz, ponieważ uczestnicy badania otrzymują wcześniej zestaw informacji dotyczących przedmiotu konsultacji, sami stając się ekspertami „z ludu”. Autorem metody sondażu deliberatywnego (deliberative polls) jest James Fishkin, amerykański socjolog, kierownik Centrum na Rzecz Deliberatywnej Demokracji przy kalifornijskim Uniwersytecie Stanforda. Pierwsze zastosowanie tego rodzaju metody miało miejsce przy okazji Projektu Społecznego 2012. Więcej na ten temat piszemy w części poświęconej narzędziom konsultacji (część 6).



Prace zespołowe: warsztaty obywatelskie i konferencje

Są one ostatnią z omawianych w tej grupie metod, polegają na wspólnej pracy ekspertów i pozostałych, wybranych mieszkańców. Mamy tu na myśli na przykład prace podejmowane w formule warsztatowej, podczas których mieszkańcy i przedstawiciele władz wspólnie uzgadniają własne cele, różnice zdań i sposoby ich przewyciężenia. Metoda ta z całą pewnością pozwala na wypracowywanie porozumienia i osiągnięcie konkretnych efektów (wspólnych projektów).

Równość uczestników na poziomie dyskusji i na poziomie tworzenia wspólnych rozwiązań, brak sztywnego podziału na „ekspertów” i „zwykłych mieszkańców” jest cechą prac zespołowych określanych nazwą **okrągłego stołu**. Obrady w ramach tej metody prowadzone są (w sposób wcześniej ustalony i uzgodniony przez strony) przez moderatorów, którzy prowadzą zespołową pracę stron nad kolejnymi punktami problemowymi. Możliwe jest także wprowadzanie podgrup pracujących nad poszczególnymi zagadnieniami, tak, aby żadne z ważnych zagadnień nie zostało pominięte.

Przykładem tak rozumianego okrągłego stołu może być Szczecińskie Forum Odpadowe. W ramach tego forum zorganizowano grupy tematyczne (tzw. podstoliki), np. edukacyjne, techniczno-technologiczne. Ideą ich utworzenia było wygenerowanie wspólnych pomysłów pochodzących od uczestników podstolików, co zrobić lepiej w lokalnej gospodarce odpadami.

Dobre praktyki. Warsztaty Charette to taka forma pracy zespołowej, która sprawdza się nawet w sytuacjach konfliktowych. Najczęstsze obszary stosowania tej metody, to konsultacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, projektów urbanistycznych, rewitalizacyjnych itd. (np. Dąbrowa Górnicza, 3-dniowe warsztaty dotyczące planów Śródmieścia, luty 2011 r.; Katowice, 5-dniowe warsztaty urbanistyczne, styczeń 2008).

Warsztaty Charrette polegają na wspólnej pracy wszystkich aktorów wytwarzania przestrzeni (urbanistów, mieszkańców, developerów, inwestorów), którzy od podstaw współpracują (najczęściej przez kilka dni) nad stworzeniem takiej wizji przestrzeni miejskiej, która uwzględnia interesy wszystkich jej użytkowników. Choć metoda ta została wymyślona do konsultacji planów zagospodarowania przestrzeni, sama formuła kilkudniowego spotkania uczestników konsultacji pracujących nad wspólnym projektem może być z powodzeniem zastosowana także do konsultacji w innych obszarach tematycznych.

Więcej na ten temat: <http://www.naszaprzestrzen.pl/2010/08/wozek-do-miejskiego-projektowania.html>



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Najbardziej znaną formą warsztatów obywatelskich są prace w ramach tzw. okrągłych stołów. Doświadczenia związane z pracami przy okrągłych stołach są w Polsce bardzo bogate. Zawierają one w sobie formułę otwartości na różne propozycje i perspektywy oglądu danej sprawy i równości dyskutujących stron. Okrągłe stoły były powoływane w sytuacjach o bardzo różnym znaczeniu: od bardzo poważnych, jak przemiany systemowe w 1989 roku, aż po kwestie lokalne, dotyczące wyłącznie mieszkańców niewielkiego osiedla lub jego części. W przypadku bardziej skomplikowanych spraw, obok plenarnych obrad obejmujących kluczowych aktorów, prowadzi się prace w mniejszych grupach roboczych, które nazywane są podstolikami. Tworzenie podstolików ułatwia doprowadzenie do konsensusu w sprawach, które są drugorzędne dla stron obrad. Doprowadzenie do porozumienia w jakichś drobnych kwestiach może prowadzić do przełomu w sprawach pierwszoplanowych, szczególnie ważnych dla mieszkańców i samorządu. Prace podstolików kończą się podpisaniem protokołów rozbieżności, które są następnie omawiane podczas obrad plenarnych „dużego” stołu. Taka organizacja pracy pozwala na koncentrowanie się na sprawach rzeczywiście ważnych, poza tym sprawa załatwiona już na obradach zespołów technicznych nie wraca już na obrady plenarne. Można więc efektywnie dalej rozwiązywać istniejący problem z udziałem dodatkowo dobieranych ekspertów.

Dobre praktyki. Okrągłe stoły szczególnie często organizowane były przy okazji rozwiązywania kwestii spalarni śmieci. Powołano je między innymi w Warszawie, Białymstoku i Szczecinie. W ramach Szczecińskiego Forum Odpadowego prace toczyły się w dwóch podstolikach: techniczno-technologicznym i edukacyjnym.

Więcej na ten temat: <http://gospodarka-odpadami.pl/>

Inną odmianą metod stanowiących prace zespołowe są tradycyjne konferencje, podczas których prezentowane są według ustalonego z góry porządku wystąpienia przedstawiciele interesariuszy i rad samorządowych. Metoda ta może być jednak zastosowana w zaawansowanym etapie prac konsultacyjnych, kiedy opinie stron dostatecznie się ukształtowały. Najczęściej jednak konferencje przybierają formę „parady ekspertów”, natomiast rola „zwykłych” mieszkańców jest marginalizowana.

Pewnym sposobem na przewycięzenie ograniczeń tradycyjnych spotkań z ekspertami jest przyjęcie takiego scenariusza ich przebiegu, który



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



z jednej strony pozwoli na zachowanie spontanicznego przebiegu grupowych dyskusji, a z drugiej strony pozwoli na stworzenie profesjonalnej ramy przebiegu spotkania. Rozwiązaniem tego typu, choć adresowanym zwykle do osób posiadających odpowiednio wysokie kompetencje jest formuła konferencji Open Space („Otwarta przestrzeń”). Polega ona na rezygnacji z narzucenia programu konferencji i umożliwieniu samodzielnego wyboru tematów i przebiegu spotkania przez uczestników. Ciekawość poruszanych tematów staje się zachętą do udziału pozostałych uczestników, którzy mają prawo do swobodnego wyboru tematów i grup dyskusyjnych. Metoda ta sprawdza się głównie w sytuacji, kiedy samorządowcom trudno dostrzec, które z problemów są najbardziej istotne dla wybranych grup mieszkańców. Należy pamiętać o tym, że formuła Open Space nie sprawdza się w sytuacji, gdy uczestnikami są osoby przypadkowe, niezainteresowane tematem.

Więcej na temat metody Open Space:

http://konsultacje.um.warszawa.pl/kompendium_wiedzy/techniki-otwarta-przestrze-open-space

<http://www.openspaceworld.org/>

Ważnym wariantem prac zespołowych połączonych z funkcją informacyjną konsultacji są **wizyty studyjne**. Ich celem jest zapoznanie grup przedstawicielskich mieszkańców z przykładowymi realizacjami projektów podobnych do tych, które są aktualnie konsultowane. Wizyty tego rodzaju służą wskazaniu modelowych projektów i jednocześnie są okazją do dyskusji wokół kontestowanych projektów. Poważnym błędem jest traktowanie takich wyjazdów w kategoriach rozrywki czy nagrody za poparcie określonego projektu. Wizyty studyjne powinny mieć dokładnie zaplanowany program powiązany z zakładanym zyskiem informacyjnym dla mieszkańców.

Udanym przykładem zastosowania tego rodzaju metody były wizyty studyjne organizowane przez UM w Szczecinie w ramach konsultacji społecznych projektu termicznego zakładu unieszkodliwiania odpadów. Częścią złożonego procesu konsultacji była seria wizyt studyjnych (m. in. dwudniowa wizyta w spalarniach śmieci w Kilonii, Roskilde i Malmö w 2009 roku, w której wzięło udział blisko 50 osób; byli to mieszkańcy Międzyodrza - Wyspy Puckiej, gdzie ma powstać spalarnia, urzędnicy, eksperci, tłumacze oraz dziennikarze).



6.1.3 Metody konsultacji adresowane do „wszystkich mieszkańców”

Ilościowe badania reprezentacyjne lub badania pełne (referendum)

Metoda ta wykorzystywana jest do gromadzenia w sposób systematyczny, informacji od dobranych w odpowiedni sposób respondentów (tzw. próby badawczej). Celem badań tego rodzaju jest odpowiedź na pytania: ilu, jak wiele? Dzięki standaryzowanym technikom realizacji, dużym reprezentatywnym próbom, badania tego rodzaju dają możliwość określenia dokładności przeprowadzonego pomiaru i dają podstawę do wiążących uogólnień.

Mimo oczywistych zalet, najpoważniejszą trudnością w ich stosowaniu wydają się być wysokie koszty, długi czas realizacji i trudność w przeprowadzaniu zgodnie z regułami metodologii badań sondażowych, jeśli nie ma się wsparcia eksperckiego (np. w postaci zewnętrznej firmy badawczej). Metody ilościowe, wykorzystujące próby badawcze są niezastąpione w dużych miastach, gdzie badanie „wszystkich” byłoby niemożliwe. W przypadku gmin o małej liczbie mieszkańców lub w przypadku zasięgania opinii mieszkańców jednej dzielnicy, przeprowadza się jednak tzw. badania pełne, bądź referenda, w których z założenia biorą udział wszyscy dorośli obywatele gminy.

Przeprowadzenie sondażu stwarza możliwość zapytania o wiele istotnych kwestii podczas jednego badania, jednak uzyskane informacje mają charakter statyczny, uzyskujemy pewną „fotografię” istniejących w danym momencie postaw mieszkańców. Pewnym rozwiązaniem śledzenia dynamiki opinii jest tworzenie przez duże samorzady paneli obywatelskich bądź badań trackingowych. Panele i trackingi obywatelskie (w badaniach panelowych na pytania odpowiadają w kolejnych edycjach ci sami respondenci, tj. raz wylosowani, dzięki czemu można śledzić dynamikę poglądów grupy reprezentatywnej. W badaniach trackingowych, respondenci dobierani są w kolejnych edycjach według tego samego schematu doboru próby, zwykle też odpowiadają na podobne zestawy pytań.

Dobre praktyki. Przykładem powtarzalnego badania ilościowego realizowanego przez samorząd, jest Barometr Warszawski. Badanie to wykonywane jest na losowej i reprezentatywnej próbie mieszkańców stolicy, przy wykorzystaniu klasycznych (i z wykorzystaniem komputerów przenośnych) technik wywiadu kwestionariuszowego. Każda z edycji realizowana jest na próbie 1100 mieszkańców Warszawy w wieku 15 lat i więcej. Maksymalny statystyczny błąd pomiaru dla tej wielkości próby wynosi +/- 3%.



Więcej na temat Barometru Warszawskiego:

<http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/barometr-warszawski>

6.2. Zasady budowy narzędzi badawczych

Podstawowym czynnikiem określającym przydatność narzędzi konsultacyjnych jest ich poprawność i rzetelność. Wskaźnikami tej rzetelności są ogólne kryteria związane z poprawnością procesu badawczego. Narzędzia konsultacyjne winny bowiem pozwalać na zdiagnozowanie sytuacji, postawienie tezy na temat sposobu rozwiązania występującego problemu i weryfikację tej tezy. W przypadku, gdy postawiona teza nie pozwala na rozwiązanie problemu, konieczne jest rozpoczęcie całego procesu od nowa, czyli od ponownej diagnozy.

Istnieje bogata literatura dotycząca metodologii diagnozowania problemów społecznych. Szczególnie ważne jest przestrzeganie pewnych podstawowych zasad, które utrwaliły się w praktyce tego rodzaju badań. Pozwalają one na uniknięcie błędów, które wynikać mogą z przyjmowania mylnych założeń lub – wprost – z niewiedzy.

Lista potencjalnych błędów może być tworzona w nieskończoność. Unikanie błędów może nam zająć tak wiele czasu, iż zabraknie nam go na przeprowadzenie jakichkolwiek analiz. Warto jednak unikać błędów kardynalnych, do których należą:

- **błędy obserwacyjne** – przy budowie narzędzi służących pomiarowi badanych zjawisk przyjmujemy błędne przesłanki wynikające ze słabo rozebranego środowiska, mechanizmów, procesów lub samego zjawiska; nasze założenia co do istoty zjawiska istotnie różnią się od rzeczywistości, gdyż bardzo pobieżnie lub niewłaściwie zaobserwowaliśmy przesłanki narzucające nam konsekwencje, które skłaniają nas do błędnych wniosków; w konsekwencji obserwujemy niewłaściwe wskaźniki zjawisk, a nasze poznanie jest błędne;
- **błędy pomiaru** – mają podobny charakter do wskazanych wcześniej, a wynikają z niewłaściwego doboru skal pomiarowych i ich interpretacji;
- **nieuprawnione uogólnienia**, które wynikają z powszechnej tendencji do generalizacji na podstawie niewystarczającej liczby przypadków, a także z wnioskowania w sytuacji charakteryzującej się dużą presją np. związaną z czasem;



- **samospełniające się proroctwo**, to jeden z podstawowych błędów wynikających z wcześniejszego przekonania o istocie zachodzącego procesu; przy tego rodzaju błędach analityk tak dobiera narzędzia diagnozy i wnioskowania, aby uzyskać z góry założone wyniki;
- **wybiórcza obserwacja**, opiera się na podobnych przesłankach co samospełniające się proroctwo, z tym, że popełniany błąd wynika z analizy tylko tych przypadków, które odpowiadają oczekiwaniom przez analityka sytuacjom; przedmiotem analizy są więc tylko wybrane, a nie wszystkie przypadki;
- **błędy wnioskowania**, które mogą wynikać z przyjęcia niewłaściwego modelu wyjaśniającego analizowany proces;
- **błędy aplikacji**, które wynikają z nieadekwatnego doboru środków zarządzających sytuacji problemowej; formułowane rekomendacje mogą rozmijać się z rzeczywistą sytuacją lub być niemożliwe do realizacji.

7. PRZYGOTOWANIE KONSULTACJI I ICH PRZEBIEG

7.1 Określenie obszarów i zadań realizowanych przez miasto, objętych procedurą konsultacji

7.1.1 Konsultacje obligatoryjne wynikające z ustaw

■ *Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku⁶ w zakresie:*

- tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic,
- nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic,
- ustalania i zmiany nazwy gmin oraz siedziby ich władz,
- tworzenie i znoszenie jednostki pomocniczej (osiedla, sołectwa).

■ *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 roku⁷ w zakresie:*

⁶ Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami



- obowiązku konsultowania przez władze gminy projektów aktów prawnych w dziedzinach dotyczących organizacji społecznych (pozarządowych). Owocuje to zwykle specjalną uchwałą regulującą treść i zasady współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.
- obowiązku konsultowania aktów prawnych ze sfery zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego (w przypadku ich utworzenia przez gminy).

■ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku⁸ w zakresie:*

konsultowania przez organ samorządu gminnego z mieszkańcami gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

■ *Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku⁹ w zakresie:*

konsultacyjnej formy opracowywania i realizacji gminnej i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

■ *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku¹⁰ w zakresie:*

konsultacyjnego trybu opracowywania przez samorząd powiatu planu działań instytucji rynku pracy. Dotyczy to także dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego na rynku pracy.

■ *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 roku¹¹ w zakresie:*

zapewnienia, przez organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, możliwości udziału społeczeństwa przed wydaniem tych decyzji lub przed

⁷ Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zmianami

⁸ Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zmianami

⁹ Dz. U. z 2004 r. nr 64 poz 593 z późn. zmianami

¹⁰ Dz. U. nr 99 poz 1001 z późn. zmianami

¹¹ Dz. U z 2008 r. nr 199 poz. 1227 z późn. zmianami



przyjęciem tych dokumentów, w przypadku których przepisy tej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa.

7.1.2 Konsultacje społeczne określone na mocy aktu normatywnego władz gminy

Konsultacje mające dotychczas charakter konsultacji fakultatywnych mocą decyzji organu stanowiącego (uchwała rady) lub wykonawczego (zarządzenie prezydenta) przyjmą charakter obligatoryjny. Władze gminy same określają katalog dziedzin w których podejmowanie ważnych decyzji zamierzają konsultować z mieszkańcami. Szczegółowe zapisy regulować będą całą obszerną procedurę konsultacji od obszarów poczynając, na technicznym regulaminie ich organizacji kończąc. Dopiero przyjęcie uchwały, w której władze gminy formułują przedmiot konsultacji w obszarach o żywotnym znaczeniu dla mieszkańców dowodzi, iż władze chcą powierzyć mieszkańcom rolę autentycznego partnera a konsultacje chcą uczynić jednym z najważniejszych mechanizmów partycypacji obywatelskiej.

Dotychczasowa praktyka w tej kwestii w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, jakkolwiek ulega wzbogaceniu, to jednak nadal jest dość skromna. Na ogół bowiem jednostki samorządu terytorialnego zarządzają konsultacje w przypadkach przewidzianych ustawami lub nieznacznie rozszerzając ich zakres. Spotkać można uchwały rad gmin w których stwierdza się, iż konsultacje przeprowadza się w sprawach określonych w ustawach i w sprawach ważnych dla mieszkańców miasta. Niekiedy wymieniane są dziedziny dotyczące przedmiotu konsultacji. Dotyczy to głównie strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy i powiatu i rzadko enigmatycznie określonego budżetu gminy.

Sądzymy, iż zasadnym jest przeprowadzenie konsultacji społecznych w zakresie następujących zadań i dziedzin działalności gminy:

- założenia do budżetu miasta,
- Strategia Rozwoju Miasta,
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta
- Programy rozwoju (branżowe: turystyki, kultury, edukacji, program ochrony środowiska (inne),



- Program Rewitalizacji Miasta,
- inwestycje infrastrukturalne o dużym znaczeniu dla miasta,
- gospodarka wodno-ściekowa,
- regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy,
- budowa, tworzenie, likwidacja placówek z zakresu infrastruktury,
- funkcjonowanie systemu miejskiego transportu zbiorowego,
- sprawy dotyczące przestrzeni publicznej osiedli,
- inne ważne przedsięwzięcia.

Zważywszy na to, iż wnioskodawcami w sprawie przeprowadzania konsultacji mogą być rada miasta, prezydent, komisje rady, radni, dostatecznie duża grupa mieszkańców lub inne określone w akcie regulującym procedurę konsultacji podmioty, nie zachodzi potrzeba bardziej szczegółowego określania ich przedmiotu. Będzie on mógł być określony każdorazowo przez wnioskodawcę. Przyjąć jednakże należy, iż to jeden organ zarządza konsultacje. W większości uchwał regulujących te kwestie jest to organ wykonawczy.

Dla wielu dziedzin wnioskodawca jest niemalże dosłownie określony. Np. z inicjatywą dotyczącą budowy strategii, programów, budżetu, wieloletniego planu inwestycyjnego, dużych inwestycji itp. występuje organ wykonawczy.

Szczegółowe propozycje dotyczące aktów prawnych regulujących problematykę konsultacji umieszczono w rozdziale 10.

7.2. Identyfikacja przedmiotu konsultacji

Identyfikacja problemu, czy przedmiotu konsultacji społecznych to podstawa. Trudno sobie wyobrazić konsultacje, gdy nie wiadomo o czym wyrazić opinię. Zazwyczaj o istnieniu problemu dowiadujemy się od stale współpracujących partnerów społecznych, na podstawie głosów mieszkańców, mediów czy urzędników. Ci ostatni mogą na tym etapie



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



odegrać bardzo istotną rolę, to do nich bowiem w pierwszym rzędzie docierają informacje o problemie.

Zanim zapadnie decyzja o przeprowadzeniu konsultacji społecznych musi się pojawić choćby wstępny sygnał wskazujący na problem, który później będzie przedmiotem konsultacji. Niekiedy nazywa się to wstępną identyfikacją problemu. Informacje dotyczące owej wstępnej identyfikacji problemu, czasem mocno eksponowane, pojawiają się w różnej formie. Np. brak pływalni o wymiarach olimpijskich w Szczecinie formułowany był głównie przez środowiska pływaków i ich trenerów oraz działaczy, a jego szczególne natężenie przypadło na okres największych tryumfów sportowców. Głównie te grupy docelowe późniejszej konsultacji okazały się na tyle silne, iż dziś Szczecin dysponuje jedną z najpiękniejszych pływalni w Europie, będąc w grudniu 2011 r. gospodarzem mistrzostw Europy w pływaniu.

Inny przykład – brak hali widowiskowo-sportowej w wielu miastach eksponowany był jako problem już w latach osiemdziesiątych przez różne podmioty, w różnej formie i w różnych okolicznościach, w tym także w Szczecinie. Początkowo identyfikacja problemu występowała jako mocno artykułowana potrzeba budowy hali, by móc w danym mieście, wzorem miast posiadających halę, organizować liczne imprezy w celu zaspokojenia różnych potrzeb mieszkańców.

Pierwszy etap identyfikacji problemu, nawet jeżeli wyraża istnienie palącej potrzeby, nie jest w stanie ukazać problemu w sposób całościowy. Zgromadzone na tym etapie informacje są niepełne i dotyczą jedynie pewnej części. Zazwyczaj nie są to wyczerpujące dane ilościowe, pozwalające na dokładne określenie skali problemu. Przykładem choćby problem budowy stadionu piłkarskiego w Szczecinie. Potrzeba mocno artykułowana przez środowisko sportowe i kibiców, bez prezentacji wiarygodnych danych na temat kosztów, źródeł finansowania, formy zarządzania, miejsca inwestycji, form itd.

W tej fazie identyfikacji problemu należy przygotować wstępne założenia projektu. Chodzi o wstępne rozpoznanie, na ile planowany projekt zaspokoi artykułowane potrzeby, bądź rozwiąże występujący problem. Wymaga to analizy sytuacji bieżącej i gromadzenia faktów, danych liczbowych, literatury przedmiotu, a także sporządzenia wstępnych raportów i opracowań. Na tym etapie często potrzebne jest badanie preferencji potrzeb (może się okazać, iż inna jest silniej artykułowana), trendów demograficznych (np. niski od lat przyrost naturalny przeczy potrzebie budowy nowych przedszkoli). Na tym etapie należy powołać



zespół, który dokona analizy sytuacji oraz dokona identyfikacji najważniejszych interesariuszy i nawiąże z nimi współpracę. Na tym etapie należy także gromadzić dostatecznie dużo danych o problemie, podmiotach artykułujących daną potrzebę (problem) oraz wstępne opinie na temat jego kształtu.

Identyfikacja problemu częstokroć przybiera formę poinformowania mieszkańców i grup docelowych o decyzji władz wynikającej z domeny władztwa i zaproszeniu ich do konsultacji. Dotyczy to wielu strategii i programów, których utworzenie, a następnie realizacja wymaga konsultacji społecznych (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, strategia rozwoju, rozwiązywanie problemów społecznych, programy branżowe i inne). Identyfikacja problemu w takich przypadkach nie nastrocza żadnych trudności i następuje w formie decyzji dotyczącej budowy określonego dokumentu. Konsultacja zaś polega na udziale mieszkańców i grup docelowych w formułowaniu i wyborze celów.

Nierzadko identyfikacja problemu wynika z woli podejmowania przez władze decyzji w zakresie powoływania i likwidacji instytucji i placówek podległych (szkoły, domy kultury itd.).

7.3 Określenie celu konsultacji

Jasno i precyzyjnie określone cele konsultacji są jednym z warunków ich skuteczności. Podstawowe pytania jakie powinny przyświecać organizatorom brzmią:

- Dlaczego zamierzamy przeprowadzić konsultacje?
- Co chcemy dzięki nim osiągnąć?

przy czym nie chodzi o odpowiedzi typu „bo tak nakazuje ustawodawca i realizujemy jego wolę”.

Aby trafnie określić cel, trzeba precyzyjnie i jasno określić przedmiot (temat) konsultacji. Pozwala to uczestnikom przygotować się do dyskusji

i sformułować stosowne pytania np. pod adresem ekspertów. Nierzadko bywa, iż mieszkańcy nie do końca wiedzą, co jest przedmiotem konsultacji i jaki jest ich cel. Sytuacja taka może zniechęcać do konsultacji i w rezultacie czynić je nieefektywnymi lub wręcz fasadowymi.

W trakcie samych konsultacji partnerzy muszą uzyskać wiedzę, co podlega konsultacjom, a co jest wykluczone. Cele te zależne są głównie od:

- przedmiotu konsultacji,
- rangi przedsięwzięcia,



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



- terytorialnego zasięgu,
- liczebności grup docelowych,
- kosztów projektu,
- stopnia uciążliwości projektu,
- etapu konsultacji.

Cele szczegółowe mogą być liczne i różnić się także w zależności od etapu konsultacji. Na etapie identyfikacji problemu np. celem może być zebranie informacji poszerzających wiedzę o problemie. Na etapie wyboru wariantu realizacji projektu celem może być poznanie opinii mieszkańców na temat np. walorów estetycznych i użytkowych w kształcie optymalnym z punktu widzenia mieszkańców.

Ten etap konsultacji, czyli określenie celów, wymaga wnikliwej uwagi i precyzji bowiem osiągnięcie określonego celu wymagać będzie przyjęcia określonej procedury. Inne będą: zasięg komunikacji, grupy docelowe, metoda, narzędzia, czas trwania konsultacji przy celu jakim jest np. poznanie opinii mieszkańców w sprawie oświetlenia alejek w parku miejskim inne zaś przy celu jakim jest np. budowa hali widowiskowo-sportowej, budowa nowych tras komunikacyjnych czy budowa zakładu termicznej utylizacji śmieci.

Jeśli konsultacje nie mają być fasadowe czy pozorowane, to ich znaczenie dla ostatecznego kształtu projektu nie budzi wątpliwości. Chodzi zatem o to by treść i procedura komunikacji były jak najbardziej owocne dla projektowanych zamierzeń. Aby tak się stało, należy trafnie i poprawnie sformułować cele.

Oto przykłady:

- ocena skutków budowy inwestycji,
- wybór koncepcji architektonicznej,
- udział mieszkańców w formułowaniu celów strategii rozwoju gminy,
- udział mieszkańców w formułowaniu celów programu rozwoju turystyki w gminie (programu rewitalizacji miasta, programu rozwoju kultury itd.),
- poznanie opinii mieszkańców na temat projektu logo miasta,
- poznanie opinii mieszkańców na temat organizacji obchodów np. 1000-lecia miasta,



- zapoznanie mieszkańców z uwarunkowaniami i następstwami decyzji władz miasta dotyczącej likwidacji szkoły podstawowej,
- wyrażenie opinii mieszkańców w sprawie projektu zmiany nazwy ulicy,
- wyrażenie opinii środowisk gospodarczych w sprawie projektu programu rozwoju przedsiębiorczości w mieście,
- poznanie opinii mieszkańców osiedla na temat projektu skweru.

Cel precyzyjnie określony daje, podmiotom zaproszonym do konsultacji, subiektywne przekonanie, że ich udział w konsultacjach jest ważny i pożądanym oraz zasadne przypuszczenie, że ich głosy i opinie będą miały wpływ na ostateczny kształt projektu. W wielu zaproszeniach do konsultacji w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce brak jest *expressis verbis* sformułowanego celu zamiast tego sformułowany jest przedmiot (czasami niezbyt wyraźnie). Np. *Przedmiotem konsultacji jest podjęcie przez Radę Miejską w X uchwały w sprawie określenia warunków i trybu wspierania finansowego zadania własnego Gminy X w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu.*¹²

Można sformułować kilka celów konsultacji, jeśli faktycznie da się je wyraźnie wyodrębnić i zrealizować. Np. celem udziału mieszkańców w konsultacjach na temat budowy hali widowiskowo-sportowej będzie uzyskanie akceptacji społecznej dla tego dużego, kosztownego i nie dla wszystkich oczywistego projektu. Innym celem (jeśli akceptacja społeczna będzie warunkiem realizacji) może być wybór koncepcji architektonicznej. Adresatem tego etapu mogą być mieszkańcy i (lub) różne grupy docelowe np. architekci, środowiska showbiznesu, stowarzyszenia i związki sportowe. Innym adresatem mogą być inne grupy np. eksperckie a celem może być ocena skutków realizacji projektu. Oczywiście, w tym ostatnim przypadku chodzi o ocenę *ex ante*. Naturalnie z taką oceną zapoznajemy mieszkańców, gdy konsultujemy z nimi celowość realizacji takiego projektu i zabiegamy o ich akceptację.

7.4 Identyfikacja i dobór adresatów konsultacji

Identyfikacja, dobór a następnie udział właściwych partnerów społecznych w dużej mierze decydują o jakości i efektywności konsultacji.

¹² z ogłoszenia w prasie



Projektując procedurę i harmonogram konsultacji społecznych pracownicy urzędu odpowiedzialni za nie, powinni mieć na uwadze, że przy ustalaniu listy adresatów spośród wielu należy wybierać te:

- które są bezpośrednimi adresatami projektu (inwestycji, regulacji prawnej itp.) np. mieszkańcy, użytkownicy drogi itp.,
- których interesów i praw dotyczy dany projekt, nawet jeżeli nie są bezpośrednim adresatem projektu (np. sąsiedzi dużej projektowanej inwestycji),
- które na mocy uprawnień lub celów statutowych występują w obronie pewnych interesów zbiorowych lub branżowych np. *Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, Izba Gospodarcza, Towarzystwo Walki z Hałasem.*

Z uwagi na przedmiot i charakter konsultacji różny może być ich zasięg. Mogą one przybrać formułę konsultacji powszechnych i być otwarte dla każdego mieszkańca, który zechce wziąć w nich udział. Dotyczy to tych konsultacji, którym ustawodawca nadał status obligatoryjnych oraz tych, do których władze zapraszają wszystkich obywateli.

Niektóre konsultacje mogą być ograniczone i skierowane do kilku grup adresatów (np. przedsiębiorców, instytucji rynku pracy, uczelni wyższych, korporacji zawodowych itp.).

Jeszcze inne mogą być skierowane do konkretnej grupy docelowej wybranej ze względu na kryterium związane z przedmiotem konsultacji (np. mieszkańcy dzielnicy, osiedla, ulicy, rodzice dzieci w wieku przedszkolnym itp.).

Określenie wszystkich istotnych interesariuszy powinno następować już w fazie identyfikacji problemu. Na tym etapie należy uwzględniać wszystkie podmioty (grupy), które mogą i powinny być objęte działaniami przewidzianymi w procedurze negocjacji. Nie wszystkie grupy muszą brać udział w każdym z etapów konsultacji, lecz w tych w których ich obecność jest niezbędna ze względu na interesy i kompetencje (np. mieszkańcy - na etapie formułowania celów przy tworzeniu Kompleksowego Programu Gospodarki Odpadami, eksperci - na etapie koncepcji technicznej budowy zakładu, korporacje zawodowe architektów - na etapie wyboru koncepcji architektonicznej itd.).

Przy identyfikacji i doborze interesariuszy powinniśmy się kierować kryteriami, które będą spełniać wymogi formalne i być funkcjonalne dla przeprowadzanych konsultacji. Z jednej zatem strony należy zaadresować



je do podmiotów przewidzianych z mocy prawa, czyli na ogół do mieszkańców; z drugiej zaś do tych wszystkich, którzy z racji pełnionych ról zawodowych, społecznych, instytucjonalnego usytuowania, zaangażowania itd. mogą wnieść największy wkład do optymalizacji projektu.

Innym ważnym kryterium identyfikacji i doboru adresatów jest przedmiot konsultacji. W skrajnych przypadkach adresaci różnych konsultacji mogą nie mieć żadnych punktów stykowych np. mieszkańcy miasta w wieku poprodukcyjnym, z którymi konsultowane są kwestie związane z powstawaniem i funkcjonowaniem Uniwersytetu Trzeciego Wieku i młodzież, z którą konsultowana jest idea powołania i funkcjonowania Młodzieżowej Rady Miasta.

Niezależnie od tego czy konsultacje mają mieć charakter otwarty czy być ograniczone do określonych grup docelowych należy uporządkować uczestników. Poznanie środowisk, grup, osób i innych podmiotów uczestniczących w konsultacjach oraz zrozumienie zawodowych, społecznych i innych ról jakie pełnią, ma ważne znaczenie dla przypisania im określonych zadań w konsultacjach. Pozwoli to także wszystkim stronom uniknąć wielu nieporozumień, w tym nie formułować nadmiernych czy nierealnych oczekiwań bądź nie dopuścić do deprecjacji któregokolwiek z partnerów.

Ustalając ostateczną listę interesariuszy należy zapoznać się z listą interesariuszy, którzy brali udział w poprzednich konsultacjach podobnego problemu, aby przypadkowo nie pominąć istotnych z nich. Może się niekiedy okazać, że niektórzy interesariusze mogli przestać istnieć, w takim przypadku należy zidentyfikować i zaprosić do udziału nowy podmiot podobny do poprzedniego ze względu na status i przedmiot działalności. Oczywiście, nie należy poprzestać na starym wykazie, bowiem mogą od tego czasu pojawić się nowe ważne dla przedmiotu i celu konsultacji podmioty, które należy uwzględnić.

Mówiąc o identyfikacji interesariuszy nie mamy na myśli wszystkich urzędów, służb i instytucji, z którymi należy poczynić stosowne uzgodnienia. Jest to odrębny temat precyzyjnie regulowany różnego rodzaju aktami normatywnymi.

W celu prawidłowego zidentyfikowania listy partnerów przewidzianych do konsultacji społecznych, można ustalić ogólną listę rodzajów grup docelowych i ustalić kryteria, które są ważne dla konsultacji. Na liście tej powinny znaleźć się:



■ Mieszkańcy

Jest to oczywiście pierwszy i zasadniczy podmiot konsultacji. W zależności od przedmiotu konsultacji mieszkańcy całej gminy lub wybranych części.

■ Jednostki samorządu terytorialnego

W zależności od charakteru i celu konsultacji w grę wchodzi różni partnerzy. Mogą to być sąsiednie gminy i powiaty, gdy przedmiotem jest duża inwestycja infrastrukturalna, której skutki będą na nie oddziaływać. Dotyczyć to może wspólnych przedsięwzięć takich, jak utylizacja śmieci czy zaopatrzenie w wodę. Niezwykle pomocne będą konsultacje z sąsiadem w procesie tworzenia obszarów metropolitalnych i komunalnych związków celowych. W grę wchodzi także konsultacje z władzami województwa w zakresie tworzenia przez nie programów operacyjnych dla absorpcji środków UE i przy tworzeniu innych dokumentów. W przypadku jest szczególną uwagę należy poświęcić radnym *in gremio* oraz komisjom.

Bardzo ważnym podmiotem w konsultacjach społecznych są jednostki pomocnicze w gminach tzn. sołectwa i rady osiedli. Wszędzie tam, gdzie projekt ogranicza się do osiedla lub sołectwa rada osiedla lub rada sołecka (ew. zebranie mieszkańców sołectwa) będą najbardziej aktywnymi i autentycznymi partnerami społecznymi. Dotyczy to konsultacji wielu projektów, których beneficjentami będą mieszkańcy osiedla np. budowa skweru, renowacja parku osiedlowego, ławki, ogródek zabaw dla dzieci, oświetlenie uliczek i alejek parkowych i wielu innych. Dotyczyć to może także dużych inwestycji ważnych dla miasta lokalizowanych jednakże na terenie konkretnego osiedla (dzielnicy, sołectwa).

Mówiąc o jednostkach samorządu terytorialnego jako podmiotach konsultacji, mamy także na myśli ich jednostki organizacyjne i jednostki podległe (np. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego, Muzeum Narodowe, Książnica Pomorska, Wojewódzka Biblioteka Pedagogiczna i wiele innych).



■ Administracja rządowa w województwie

Ważne podmioty konsultacji przy projektowaniu przedsięwzięć, których skutki oddziaływania i ocena niektórych elementów celowości budowy mieszczą się w domenie właściwości tych jednostek administracji zespolonej i niezespolonej.

■ Samorząd gospodarczy

Z racji wielu przedsięwzięć rzutujących na poziom rozwoju gospodarczego i roli jaką pełni gospodarka w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy, samorząd gospodarczy powinien być częstym adresatem wielu konsultacji. Mówiąc o samorządzie gospodarczym mamy również na myśli tych znaczących dla procesu konsultacji przedsiębiorców, którzy nie należąc do izb gospodarczych mają na tyle znaczącą pozycję i pełnią takie role, że ich opinie mogą być w konsultacjach niezwykle ważne.

■ Korporacje zawodowe

Z racji wykonywania istotnej części zadań publicznych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrotu prawnego, zdrowia publicznego, ładu przestrzennego, sfery finansów i wielu innych, podmioty te pełnią bardzo istotną rolę w życiu społeczności lokalnej i funkcjonowaniu wielu dziedzin życia gminy. Chodzi tu głównie o Izbę Lekarską, Izbę Aptekarską, Izbę Weterynaryjną, Izbę Adwokacką, Izbę Radców Prawnych, Izbę Urbanistów, Izbę Architektów, Izbę Inżynierów Budownictwa, Krajową Izbę Biegłych Rewidentów. Liczba owych izb nie jest zbyt wielka wynosi tylko 14.

■ Stowarzyszenia zawodowe

Grupują one przedstawicieli zawodów innych niż te, których warunkiem wykonywania jest przynależność do korporacji typu izba. To znacząca grupa środowisk o dużym potencjale wiedzy, doświadczenia i aktywności społecznej. Organizacje zrzeszone w różnych organizacjach głównie w Naczelnej Organizacji Technicznej, działają w każdym województwie i wielu miastach. Są potencjalnie i realnie



znaczącym adresatem wielu konsultacji na różnych ich etapach zwłaszcza jako eksperci, rzeczoznawcy i recenzenci.

■ Szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze

Szkoły wyższe mogą aktywnie wpływać na rynek pracy i aktywizację społeczno-gospodarczą gmin i całych regionów. Ich pozycja na mapie potencjału społeczno-gospodarczego regionu i miasta, jakkolwiek zróżnicowana, jest na tyle znacząca, iż mogą one być i często są, ważnym adresatem konsultacji w ramach wielu programów i projektów. Dotyczy to także kadry naukowej jako zaplecza eksperckiego.

Jednostki sektora badawczo-rozwojowego (B+R) to z kolei ludzie aktywni, kreatorzy rozwoju gospodarczego i ważni partnerzy programów rozwoju zwłaszcza w sferze innowacyjności. Pamiętać jednakże należy o bardzo zróżnicowanym potencjale szkół wyższych i, dla dbałości o jakość i efektywność konsultacji, angażować te, które mają znaczące osiągnięcia i nie ograniczają swojej aktywności do dydaktyki.

■ Organizacje pozarządowe

Niezwykle ważny adresat konsultacji społecznych z racji znaczącego udziału niemalże we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego gminy i jej mieszkańców. Działają na rzecz interesu publicznego w różnych jego wymiarach. Współuczestniczą w tworzeniu i realizacji wielu przedsięwzięć i programów. Partnerzy o uznanej pozycji społecznej, których działalność i formy partycypacji w domenie władztwa publicznego zostały usankcjonowane i szczegółowo określone w wielu aktach prawnych. Szczególne uwarunkowania nadała im w 2008 roku *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

■ Partie polityczne i parlamentarzyści

Grupa adresatów mocno uwikłanych w kreowaniu rzeczywistości społecznej i gospodarczej także w jednostkach samorządu terytorialnego. Ranga tych podmiotów wynika z: dużych możliwości wpływu na lokalną scenę polityczną, możliwości wpływu na podejmowane decyzje dotyczące



ważnych projektów oraz opiniotwórczego oddziaływania. Pamiętać wszakże należy o licznych możliwych niebezpieczeństwach dla procesu konsultacji z powodu nieumiejętnego czy stronniczego doboru adresatów z tej grupy.

■ **Inne podmioty**

Dla niektórych projektów partnerami mogą być inne podmioty (np. kościoły i związki wyznaniowe, Wojewódzka Federacja Sportu).

Każdy z wymienionych podmiotów można opisać ze względu na ważne dla przedmiotu i celu konsultacji kryteria i następnie, w oparciu o nie, dokonać ich wyboru. Jest to także ważne dla spełnienia wymogu reprezentatywności (np. ważne, by interesariusz znał problem od 15 lat, inny reprezentował znaną i szanowaną grupę zawodową, inny służył z zaangażowania w sprawach społecznych, jeszcze inny dysponował niekwestionowanym autorytetem zawodowym itp.).

Dla mieszkańców, ogółu lub wybranych grup docelowych można ustalić następujące kryteria z zakresu głównie charakterystyki socjo-demograficznej:

- **Płeć**
Cecha ta może mieć znaczenie w konsultacjach dotyczących przedsięwzięć w zakresie rynku pracy, edukacji, opieki zdrowotnej i społecznej, handlu itp.
- **Wiek**
Różne opinie i punkty widzenia w wielu kwestiach związanych z kulturą, edukacją, czasem wolnym, szkolnictwem wyższym, rynkiem pracy, funkcjonowaniem komunikacji i innych dziedzinach zależą od wieku.
- **Sytuacja społeczno-ekonomiczna mieszkańców**
Status i miejsce w strukturze społecznej i społeczno-zawodowej w istotnym stopniu rzutować może na treść opinii i stanowisk mieszkańców w zakresie wielu projektowanych przedsięwzięć (np. uczeń, student, pracujący na podstawie umowy o pracę, zlecenie, bezrobotny, emeryt, rencista,



niepełnosprawni, chory, osoby samotne, matki samotnie wychowujące dzieci itp.).

- **Wykształcenie**

Zarówno stopień (podstawowe, zawodowe, średnie, wyższe) jak i rodzaj (humanistyczne, ekonomiczne, przyrodnicze, techniczne itd.) wykształcenia rzutują na rezultat konsultacji.

- **Wykonywany zawód**

- **Rodzaj i wielkość prowadzonej działalności gospodarczej**

W wielu konsultacjach nieprawidłowy dobór adresatów, ze względu na nadreprezentację bądź niedobór określonych cech, może znacząco zniekształcić rezultat konsultacji.

Dokonując wyboru adresatów z licznego grona grup docelowych należy mieć na uwadze także inne kryteria:

- **Aktywność na forum publicznym**
 - wcześniej biorące aktywny udział w konsultacjach,
 - biorące sporadyczny udział,
 - pasywne.
- **Motywacja do udziału w konsultacjach**
 - realizacja interesów członków,
 - beneficjent,
 - profesjonalizm,
 - inne,
- **Poziomy reprezentatywności lub legitymizacji**
 - liczba członków,
 - historia działalności,
 - obszar zainteresowań lub grupa na rzecz której działają,
 - sprawność – możliwość skutecznego wprowadzania w życie podjętych decyzji.
- **Zasoby jakimi dysponują**
 - poziom wiedzy o projekcie,
 - przygotowanie merytoryczne pracowników (personelu),
 - zaplecze eksperckie,
 - doświadczenie w realizacji podobnych projektów,
 - bazy danych,
 - pozycja w stosunku do innych organizacji,
 - format, autorytet osób reprezentujących instytucję,



- zasięg terytorialny działania,
- prestiż społeczny.
- **Kompetencje polityczne**
 - umiejętność budowania szerszych koalicji dla realizacji różnych projektów,
 - możliwość mobilizowania opinii publicznej oraz dostęp do mediów,
 - reputacja, wiarygodność,
 - umiejętność artykułowania i zaspokajania potrzeb grupy, którą reprezentują,
 - decyzyjność osób (instytucji),
 - umiejętność i skuteczność działań lobbingowych¹³.

Zbudowanie listy partnerów społecznych do konsultacji wymaga mniej lub bardziej szczegółowej charakterystyki potencjalnych partnerów ze względu na wyżej wymienione kryteria (można ująć dodatkowe).

Wybór partnerów, którzy będą spełniać ważne dla jakości konsultacji kryteria uczyni je bardziej efektywnymi, a w odczuciu społecznym potwierdzi potrzebę ich przeprowadzania.

7.5 Określenie metod konsultacji

Podstawowe pytania, na jakie muszą odpowiedzieć organizatorzy konsultacji zanim przystąpią do wyboru metody konsultacji:

1. **Co będzie przedmiotem konsultacji?** Jak rozległy jest problem?
2. **Z kim należy przeprowadzić konsultacje?** Ilu interesariuszy (aktorów) jest zaangażowanych? Kim są strony? Kto nie może zostać pominięty w procesie konsultacji?
3. **Jaki jest spodziewany zysk informacyjny?** Czego chcemy się dowiedzieć: Ilu ludzi myśli o problemie w określony sposób? W jaki sposób myślą ludzie o problemie?
4. **Jakimi zasobami dysponują organizatorzy?** Ile jest czasu na przeprowadzenie konsultacji? Jak dużo środków zostało zgromadzonych na ich realizację? Czy należy skorzystać z firmy zewnętrznej, czy konsultacje można wykonać własnymi siłami?

¹³ D. Długosz, J. J. Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 39.



W podręczniku pt. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej* czytamy, że następujące powody utrudniają właściwy wybór metody konsultacji społecznych:

- Zbyt mała ilość czasu przeznaczona na przeprowadzenie konsultacji.
- Przekonanie partnerów społecznych i obywateli, że ich zaangażowanie i uwagi nie wpłyną w żadnej mierze na ostateczny kształt konsultowanego dokumentu (konsultacja fasadowa).
- Brak dostatecznej wiedzy dotyczącej przedmiotu konsultacji, skomplikowana materia dokumentu.
- Język dokumentu — nazbyt skomplikowany, techniczny.
- Złe doświadczenia z poprzednich konsultacji — łamanie zasad, przepisów prawnych, niskie standardy działania, błędy w dokumentach, opóźnienia, brak reakcji urzędu na zgłoszone uwagi itp.
- Brak jasnej odpowiedzialności po stronie organu przeprowadzającego konsultacje - nie wiadomo, kto (jednostka organizacyjna lub osoba) bezpośrednio odpowiada za proces konsultacyjny (bałagan kompetencyjny).
- Trudności z uzyskiwaniem dodatkowych informacji, danych i dokumentów w toku procesu konsultacyjnego, brak możliwości bieżącego wyjaśniania podstawowych kwestii, jak na przykład danych statystycznych, stosowanych definicji i pojęć¹⁴.
- Mogą wystąpić także inne powody. W trakcie konsultacji z przedstawicielami miasta poinformowano nas, iż przeprowadzenie konsultacji z przedstawicielami jednej z rad osiedlowych okazało się niemożliwe z racji niebywałego ich zantagonizowania.

7.6 Przygotowanie narzędzi badawczych

Rozróżnienie pojęć „metoda” i „narzędzie” w praktyce badawczej może nastęrczać wielu problemów, stąd dla uproszczenia zawichości terminologicznych autorzy tego podręcznika przyjęli, że pojęcie „metoda” ma charakter szerszy i jest jednocześnie wskazaniem na cel badania, natomiast „metoda” jest wskazaniem na środek realizacji tego celu. W poniższym punkcie przedstawiamy szczegółowo, jakie narzędzia można

¹⁴ Długosz D., Wygnański J. J. - *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 43



zastosować dla potrzeb jednej z trzech odmian metod badawczych opisanych w rozdz. 6.1.

Repertuar narzędzi badawczych związanych z diagnozą sytuacji mogącej podlegać konsultacji społecznej nie jest zbyt szeroki. W ich doborze należy się kierować wskazanymi poniżej kryteriami:

- **zasięgiem badań**, czyli reprezentatywnością lub celowością doboru próby badawczej – ten podział odnosi się zwykle do alternatywy pomiędzy metodami ilościowymi a jakościowymi;
- **adekwatnością** narzędzi badawczych w stosunku do występujących problemów, także tutaj decyzja odnosić się będzie do wyboru pomiędzy metodami ilościowymi a jakościowymi – o ile pierwsze odnosić się będą do natężenia badanego zjawiska, to drugie odpowiadać będą na pytanie dotyczące występowania czegoś nowego, wcześniej nieznanego lub nieokreślonego;
- **kosztem** analizy, czyli wybór pomiędzy szybkim i tanim raportem z badań już wcześniej przeprowadzonych (badania wtórne) a rzetelnym, długotrwałym i kosztownym sprawozdaniem z badań zaprojektowanych i przeprowadzonych specjalnie pod kątem konkretnej sytuacji (badania pierwotne);
- **dostępnością**, czyli oczekiwanym rezultatem upowszechnienia określonym zasięgiem odbiorców, co oznacza wybór pomiędzy otwartym upowszechnieniem wyników a ograniczonym dostępem do raportu, np. wyłącznie do członków zarządu miasta.

W oparciu o wskazane kryteria dobieramy jedną lub kilka z dostępnych technik (narzędzi) badawczych. Wyróżniamy 7 podstawowych narzędzi badawczych:

1. wywiad kwestionariuszowy bezpośredni (PAPI),
2. sondaż oparty o metodę wywiadu telefonicznego (CATI),
3. sondaż wspomagany komputerowo (CAWI),
4. wywiad grupowy (FGI),
5. sondaż deliberatywny,
6. wywiad indywidualny (IDI),
7. wtórna analiza danych (desk research).

1. Wywiad kwestionariuszowy (PAPI – Pencil-And-Paper-Interview)

Wywiad bezpośredni kwestionariuszowy to metoda, która wykorzystuje bezpośrednią interakcję między badającym a respondentem.



Ankieter zadaje respondentowi po kolei pytania zawarte w standaryzowanym kwestionariuszu, takim samym dla wszystkich respondentów. Elementami kwestionariusza są pytania otwarte, półotwarte i zamknięte. Ankieter jest zobowiązany ściśle przestrzegać formuły pytań oraz ich kolejności.

Tego rodzaju narzędzie badawcze jest szczególnie polecane dla badań respondentów, których szczególnie trudno nakłonić do udziału w badaniach. Powodem trudności w pozyskaniu respondentów może być ich brak czasu oraz nieufność.

Skuteczność zastosowania techniki maksymalizacji dotarcia do respondentów, kontroli błędów i redukcji braku danych zależy od przyjęcia poniższych dyrektyw:

- Ankieterzy muszą być profesjonalnie przygotowani do badania podczas spotkania metodyczno-organizacyjnego.
- Każdy z ankieterów powinien mieć identyfikator z imieniem i nazwiskiem oraz szczegółową instrukcję prowadzenia badań.
- Badania powinny zostać poprzedzone kampanią informacyjną; do lokalnej telewizji i prasy skierowana zostanie prośba o umieszczenie informacji o badaniach.
- W ramach projektu powinna zostać wyznaczona osoba, która na bieżąco będzie przeprowadzała kontrolę prawidłowości realizacji procesu badawczego poprzez hospitacje i rozmowy telefoniczne z wybranymi losowo respondentami.
- Dostarczane ankiety powinny być na bieżąco kontrolowane przez osobę wyznaczoną do kontroli i w razie potrzeby uzupełniane za pomocą telefonicznego kontaktu z respondentami.

Respondentami wywiadów kwestionariuszowych zwykle są mieszkańcy lub przedsiębiorcy dobrani losowo. Ze względów finansowych dobór próby badawczej jest zwykle realizowany metodą kwotowo-losową. Dobór ten polega na uzyskaniu w próbie określonych proporcji respondentów ze względu na ich podstawowe cechy takie, jak: płeć, wiek, wykształcenie, zawód, czy stan rodzinny.

2. Badanie metodą CATI

CATI (Computer Assisted Telephone Interview), czyli wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny, jest jedną z metod zbierania informacji w ilościowych badaniach rynku i opinii publicznej. W przypadku tej techniki wywiad z respondentem prowadzony jest przez telefon, a ankieter odczytuje pytania i notuje uzyskiwane odpowiedzi korzystając ze



specjalnego skryptu komputerowego. Skrypt pozwala na pewne zautomatyzowanie kwestionariusza - np. poprzez zarządzanie filtrowaniem zadawanych pytań lub losowanie kolejności w jakiej określone kwestie będą odczytywane respondentowi.

W stosowaniu badań CATI nie ma specjalnych wymogów odnośnie doboru próby badawczej. Badania tego rodzaju mogą być realizowane w przypadku badań niereprezentacyjnych (rozpoznanie, eksploracja zagadnienia), jak i w przypadku badań reprezentacyjnych, kiedy zależy nam na oszacowaniu rzeczywistej skali zjawiska.

W schemacie losowania przyjmuje się zwykle procedurę dwuetapową. W pierwszym etapie obliczana jest minimalna liczebność próby. Jest ona ściśle skorelowana z wielkością populacji oraz przyjętym poziomem błędu szacunkowego. Drugi krok w procedurze polega na ustaleniu sposobu losowania obiektów do próby (losowy prosty, warstwowy, losowy-systematyczny lub inny).

Przedstawione zasady doboru próby mogą być także stosowane w innych badaniach o charakterze reprezentacyjnym.

3. Badanie CAWI (Computer Assisted Web Interviews)

CAWI to technika badań ilościowych, w której pytania ankietowe przekazywane są za pośrednictwem Internetu. Ankiety adresowane są do wybranych grup celowych. Silną stroną tego typu rozwiązań jest możliwość dotarcia w krótkim czasie do dużej liczby respondentów. Większe poczucie anonimowości uczestników sprawia, iż narzędzie to okazuje się bardzo przydatne w kwestiach drażliwych dla badanych.

Badania tego rodzaju mogą mieć charakter wyczerpujący. Dysponując pełną bazą e-mailową można dotrzeć – przynajmniej teoretycznie – do wszystkich badanych jednostek (np. wszystkich organizacji pozarządowych, instytucji).

W ramach tego narzędzia możliwe jest zaktywizowanie respondentów technikami wspomagającymi: listami polecającymi, rozmowami telefonicznymi lub przesyłanymi informacjami faksowymi. Można także przeprowadzić wstępne spotkanie informacyjne z zaproszonymi osobami lub o charakterze otwartym.

4. Wywiady grupowe (FGI)

Celem przeprowadzenia wywiadów grupowych jest uzyskanie jakościowych, tzn. wartościujących opinii badanych.

Wywiad grupowy zogniskowany (*Focus Group Interview* – FGI) to technika badawcza, w ramach której mała grupa osób badanych odpowiada



na pytania zadawane przez moderatora, jednocześnie wchodząc w interakcje i dyskusje między sobą. Wywiad nagrywany jest najczęściej na taśmie audio lub video. Tego typu badanie oparte jest na scenariuszu, zawierającym cele badania i zarys pytań (nie ma konieczności ścisłego trzymania się pytań, najważniejsze jest, by rozmowa odpowiadała tematycznie celom badania).

Wywiad grupowy realizowany jest zwykle w oparciu o dobór celowy typologiczny. Dobór ten polega na takim doborze uczestników, aby możliwe było zapewnienie reprezentatywności określonych typów zachowań, postaw, zbiorowości lub organizacji. FGI nie zapewnia pełnej informacji o problemie i sposobie jego rozwiązania. Jest to jednak narzędzie bardzo użyteczne we wstępnym rozpoznaniu problemu społecznego.

W ramach realizacji FGI konieczne jest uwierzytelnienie działań badawczych. Możliwe jest to poprzez przekazanie listu polecającego wskazującego cele badania i zachęcającego do udziału w badaniu, lub otwarty komunikat skierowany do badanej zbiorowości.

5. Sondaż deliberatywny

Sondaż deliberatywny jest narzędziem wprost obmyślonym dla procedury konsultacyjnej. Podstawowym założeniem tego narzędzia jest łączenie dwóch technik badawczych: spotkania grupowego oraz sondażu. Techniki te przeplatają się. W pierwszym etapie bada się opinie respondentów w określonej sprawie. Drugi etap polega na zorganizowaniu spotkania respondentów z ekspertami, podczas którego prezentowane są konsekwencje proponowanych zmian, także te negatywne. W ten sposób respondenci uzyskują pełną wiedzę o skutkach planowanych działań. Następuje właściwy moment deliberacji: respondenci proszeni są o wyrażenie opinii w sytuacji pełniejszej wiedzy.

W sondażu deliberatywnym może być stosowany zarówno dobór losowy, jak i celowy. Dobór celowy jest bardziej skuteczny, jeśli zależy nam na upowszechnieniu wyników deliberacji. Uczestnikami sondażu deliberatywnego winny więc być osoby o ważnej pozycji w społeczności lokalnej, choć równie ważny jest wpływ tzw. zwykłych obywateli.

Narzędzie deliberatywne zakłada schemat eksperymentalny w badaniach społecznych. Jego skuteczność ograniczona jest możliwością doboru porównywalnych grup kontrolnych w stosunku do grupy eksperymentalnej: dopiero wskazane różnice pomiędzy grupą kontrolną a eksperymentalną określają potencjalne pola niewiedzy decydenta. Z tego



względu konieczne jest – dla zachowania skutecznej oceny – izolowanie grupy kontrolnej od eksperymentalnej.

6. Wywiad indywidualny (IDI)

Indywidualny wywiad pogłębiony to klasyczna technika badań jakościowych. Dysponujący listą pytań badacz ma w trakcie rozmowy możliwość dopasowania przebiegu rozmowy do wiedzy i kompetencji respondenta, uzyskując pogłębione bądź uzupełniające informacje, rozszerzające obszar badawczy. Zastosowanie wywiadów pogłębionych pozwala na uzyskanie większej ilości informacji odnoszących się do poszczególnych pytań badawczych niż w przypadku innych technik badań terenowych. Technika ta pozwala również na pozyskanie pogłębionych opinii respondentów.

Celem przeprowadzenia wywiadów pogłębionych jest więc uzyskanie ocen dotyczących zmian w badanej sferze. Podstawą skuteczności tego narzędzia jest uzyskanie bezpośredniego i nieformalnego kontaktu ankietera z respondentem.

Stosowanie IDI właściwie nie ma ograniczeń. Technika ta zawiera w sobie zwykłą rozmowę na przystanku tramwajowym, a także wcześniej oficjalnie uzgodnioną wizytę przebiegającą zgodnie z określonymi formułami, np. dyplomatycznymi. Wymagane są wysokie kwalifikacje ankietera, które ułatwiają kontakt nie tylko podczas wywiadu, ale także we wcześniejszej fazie, choćby w trakcie uzgadniania terminu i miejsca spotkania.

Bacząc na kwalifikacje ankietera nie należy omijać tzw. trudnych respondentów: przedstawicieli politycznej opozycji w gminie, „robiących” trudności przedsiębiorców, czy też rzeczników trudnych problemów dotyczących bezrobocia czy bezdomności.

Odpowiednio wcześniej należy umówić ankietera na spotkanie z respondentem. Skuteczność realizacji będzie wyższa w przypadku wspierającej akcji medialnej, promującej rozwiązania problemu.

7. Wtórna analiza danych (DR)

Desk research jest to analiza treści danych zastanych (dokumentów i danych statystycznych) i odnalezienie najważniejszych treści związanych z postawionymi pytaniami badawczymi. Każda analiza desk research składać się może z trzech etapów:

- 1) Przygotowanie listy najważniejszych pytań, na które odpowiedzi mają dostarczyć dokumenty.



- 2) Pozyskiwanie danych.
- 3) Katalogowanie i analiza danych (tak, aby jej wynik mógł posłużyć jako wkład do raportu końcowego).

Konfrontacja danych pozyskanych w ramach analizy desk research z informacjami pozyskanymi bezpośrednio od przedsiębiorstw pozwoli na pogłębioną analizę sytuacji i potwierdzenie lub modyfikację informacji wcześniej pozyskanych. Dane wtórne są ponadto dostępne za poprzednie okresy, co umożliwi stworzenie szeregów porównawczych.

Dogodnym źródłem danych są dane statystyczne dostępne na stronie internetowej stat.gov.pl w Banku Danych Lokalnych. Baza pozwala na generowanie zestawień i wykresów ze wszystkich dostępnych źródeł informacji Głównego Urzędu Statystycznego. Są to dane oficjalne, ale też obciążone pewnym opóźnieniem, niekiedy dochodzącym do okresu dwóch lat.

Wiele potrzebnych informacji znajdziemy w samym urzędzie. Przy ustalaniu interesariuszy określonego przedsięwzięcia możliwe jest sięgnięcie do ewidencji działalności gospodarczej, w której możliwe jest wyszukiwanie podmiotów ze względu na miejsce prowadzonej działalności lub miejsce zamieszkania osoby prowadzącej działalność.

Niezwykle cennym źródłem informacji jest rejestr skarg i wniosków składanych przez obywateli w określonych sprawach. W tym wypadku należy rozdzielić kwestie ilości od jakości wnoszonych spraw. Takie zestawienie winno wskazywać nie tylko na liczbę pism, ale także wskazywać na liczbę podmiotów zabierających w głos danej sprawie. Zdarza się bowiem niekiedy, że jeden interesant w błahej sprawie wytwarza ogromną ilość pism, które wzniesają później skomplikowaną procedurę urzędową.

Wreszcie cennym źródłem informacji są już gotowe zestawienia i opracowania. Tu nie możemy ograniczyć się wyłącznie do dokumentów opracowywanych przez urząd, jak np. do Raportu o stanie miasta. Odpowiednie opracowania możemy także znaleźć wśród publikacji naukowych, czy badań realizowanych na zlecenie innych podmiotów publicznych, np. w ramach Regionalnego Obserwatorium Rynku Pracy (prowadzone przez Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie) czy też Obserwatorium Integracji Społecznej (Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczecinie). Niepublikowane informacje statystyczne o gminie możemy uzyskać w Zachodniopomorskim Ośrodku Badań



Regionalnych działającym w ramach Urzędu Statystycznego w Szczecinie.

7.7 Określenie ram czasowych konsultacji społecznych

Mówiąc o czasie należy mieć na myśli stosowny moment ogłoszenia o ich przeprowadzeniu jak również czas trwania, w tym czas trwania poszczególnych etapów, jeśli konsultacje podzielone są na etapy.

Termin ogłoszenia powinien dać wszystkim partnerom możliwość na zmianę (modyfikację) założeń projektu. Konsultacje powinno się organizować wtedy, gdy wszystkie racjonalne warianty realizacji określonego projektu są możliwe. Zaproszenie do konsultacji w końcowej fazie różnego rodzaju ustaleń, kiedy praktycznie zgłaszane uwagi i opinie nie mogą mieć wpływu na zmianę czy istotną modyfikację projektowanego przedsięwzięcia, mija się z celem.

Konsultując określony projekt zasadnie musimy założyć takie ramy czasowe, które umożliwiają partnerom:

- dostarczenie grupom docelowym informacji o procedurze,
- zapoznanie się z dostępnymi na danym etapie informacjami (dokumentami),
- przeanalizowanie istotnych kwestii dotyczących projektu,
- sformułowanie stanowiska (opinii),
- dostarczenie odpowiedzi.

Dotyczy to wszystkich metod konsultacji. Jeśli konsultacje dotyczą poszerzenia bazy danych, czy sformułowania specjalistycznych stanowisk eksperckich, to można osobno uwzględnić ramy czasowe takich działań.

Po ustaleniu przedmiotu, celu i etapów komunikacji należy oszacować czas potrzebny na realizację każdego etapu, a następnie podać do wiadomości:

- termin rozpoczęcia konsultacji w ogóle,
- termin rozpoczęcia i zakończenia każdego etapu (chodzi o etapy oznaczające rzeczywiste konsultacje a nie etapy do nich wiodące np. identyfikacja adresatów),
- termin zakończenia konsultacji,
- termin podania do publicznej wiadomości rezultatów konsultacji tzn. ostatecznego kształtu projektu uzyskanego wskutek konsultacji.



W praktyce tak szczegółowe zaplanowanie jest niezmiernie trudne. Łatwiejsze zatem i skuteczniejsze okaże się ogłoszenie o terminie rozpoczęcia konsultacji i przewidywanym czasie ich trwania. Następnie zaś należy do konkretnego etapu i grup docelowych zamieszczać osobne ogłoszenie dotyczące ram czasowych, form i miejsc konsultacji.

Czas trwania konsultacji zależy głównie od złożoności projektu, przyjętych celów, liczebności grup docelowych oraz przyjętych metod i narzędzi.

Biorąc pod uwagę różne metody stosowane w konsultacjach należy przyjąć dla nich jako minimalne ramy czasowe.

Ramy czasowe dla realizacji konsultacji społecznych najczęściej stosowanych metod

Lp.	Metoda	Czas konsultacji (minimum)
1.	Wywiad kwestionariuszowy mała próba (do 20 badanych)	2 tygodnie
2.	Wywiad kwestionariuszowy średnia próba (40-60 badanych)	4 tygodnie
3.	Wywiad kwestionariuszowy duża próba (pow. 100 badanych)	6 tygodni
4.	Panele obywatelskie	3-4 miesiące
5.	Konsultacje pisemne Kwestionariusz, poczta zwykła lub zwrot pod określony adres	5 tygodni
6.	Konsultacje pisemne poczta elektroniczna	2 tygodnie



7.	Spotkania otwarte	1 dzień – informacje o spotkaniu wraz z dokumentacją przedstawić najpóźniej miesiąc przed spotkaniem.
8.	Wysłuchanie publiczne	W przypadku wysłuchania publicznego ostateczną agendę (uwzględniającą harmonogram wypowiedzi stron) ogłaszamy najpóźniej tydzień przed spotkaniem
9.	Prośba o opinię Zwykła forma	6 tygodni
10.	Prośba o opinię poczta elektroniczna	3-4 tygodnie
11.	Konsultacje poprzez strony internetowe urzędu	6-8 tygodni

Podane ramy czasowe uwzględniają praktykę stosowaną w konsultacjach w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

Konsultacje przy pomocy niektórych metod mogą zająć mniej czasu np. wywiad kwestionariuszowy (na dużej próbie) czy panele obywatelskie, jeśli do ich przeprowadzenia zaangażujemy wyspecjalizowane firmy.

Większość przeprowadzanych w Polsce konsultacji w jednostkach samorządu terytorialnego waha się w granicach 4-6 tygodni i najczęściej opiera się na najprostszych metodach (opinie pisemne bądź przy użyciu poczty elektronicznej^{*}).

Zważywszy na żywioną jeszcze dość licznie niechęć przedstawicieli starszego pokolenia do korzystania z elektronicznych nośników informacji, należy wśród metod uwzględnić pocztę tradycyjną lub osobisty zwrot kwestionariusza w punktach wyznaczonych w ogłoszeniu o konsultacjach.

^{*} na podstawie informacji zebranych w Internecie



7.8 Przygotowanie i przeprowadzenie spotkań konsultacyjnych

Zasadniczo chodzi tu o trzy typy spotkań. Pierwsze to otwarte spotkanie konsultacyjne, drugie - wysłuchanie publiczne, trzecie - spotkanie branżowe z wybranymi adresatami reprezentującymi rodzaj pokrewnych producentów. Pierwsze dwa mają charakter otwarty i wymagają znacznie więcej przygotowań i zaangażowania.

Otwarte spotkanie publiczne to zorganizowane przez administrację na forum publicznym spotkanie z szerokim gronem adresatów, którym zaprezentowana zostaje problematyka konsultacji. Celem tego spotkania jest prezentacja szerszych informacji o temacie konsultacji oraz uzyskanie opinii publicznej na temat projektu przedsięwzięcia. Można powiedzieć, iż spotkania takie służą weryfikowaniu publicznej reakcji na istotne propozycje ze strony władz.

Wysłuchanie publiczne – to oficjalne panelowe spotkanie publiczne. W panelu biorą udział reprezentanci administracji oraz najważniejszych partnerów społecznych. Samo spotkanie powinno być zorganizowane i prowadzone przez organizację zewnętrzną, neutralną wobec przedmiotu spotkania. Wypowiedzi panelistów reprezentują oficjalne stanowisko organizacji. Wystąpienie ustne na panelu jest z reguły poprzedzone pisemnym stanowiskiem zgłoszonym na panelu w odpowiedzi na oficjalne zaproszenie imienne skierowane przez administrację gminy.

Zasadniczo zatem klasycznym spotkaniem konsultacyjnym jest otwarte spotkanie kierowane do szerokiego kręgu zainteresowanych bez szczegółowego wymienienia adresatów. Jest ono organizowane w miejscach publicznych - urzędzie bądź siedzibie instytucji gminnej. Przybywają na nie wszyscy chętni i po prezentacji przedmiotu konsultacji, wyrażają swoje opinie, poglądy i stanowiska. Spotkania takie jakkolwiek bardzo cenne z punktu widzenia partycypacji obywatelskiej, na ogół wnoszą mniej niż wysłuchanie publiczne i grupy branżowe. Dobrze zorganizowane i przeprowadzone otwarte spotkanie publiczne wymaga przestrzegania kilku warunków:

- ✓ Informacja o spotkaniu powinna być umieszczona co najmniej miesiąc przed spotkaniem.



- ✓ Informacja, w zależności od wagi przedmiotu i zasięgu konsultacji, powinna być umieszczona w kilku miejscach (np. prasa lokalna, telewizja, tramwaje, autobusy, słupy ogłoszeniowe, tablice ogłoszeniowe w spółdzielniach i wspólnotach mieszkaniowych, biuletyn informacji publicznej, strony internetowe urzędu miejskiego).
- ✓ W informacji powinny być zawarte najważniejsze dane o spotkaniu:
 - przedmiot konsultacji,
 - szczegółowy cel (cele),
 - porządek spotkania,
 - czas trwania (należy poinformować, że w przypadku dużego zainteresowania, aby umożliwić chętnym zabranie głosu, nie jest ograniczony do realnego ...),
 - datę, godzinę i miejsce (data i godzina powinny umożliwić udział osobom pracującym, czyli po 16.30).
- ✓ Miejsce spotkania powinno być znane, łatwo dostępne środkami komunikacji publicznej, dysponujące parkingiem, dostępne dla niepełnosprawnych.
- ✓ Miejsce spotkania powinno być w miarę pojemne (umożliwiając udział wszystkim chętnym).
- ✓ Przed salą spotkania lub w sali umieścić listy obecności z rubryką zawierającą dane umożliwiające kontakt z uczestnikiem.
- ✓ Spotkanie powinno być sprawnie prowadzone przez doświadczonego moderatora, który zadba, by wystąpienia obecnych poświęcone były kwestiom merytorycznym.
- ✓ Wszystkie istotne dla celu konsultacji uwagi, opinie, poglądy etc. należy zarejestrować, celem wykorzystania oraz poinformowania opinii publicznej o stosunku władz do tychże.
- ✓ W celu nadania spotkaniu stosownej rangi i podkreśleniu znaczenia, jakie przywiązują doń władze, należy wysłać opinii publicznej czytelny sygnał w postaci zapowiedzianej obecności prezydenta lub jego zastępcy bądź innego wysokiego rangą urzędnika.



Zaplanowanie i przebieg spotkania *(podobne czynności dla wysłuchania publicznego i spotkań branżowych)*

1. Precyzyjne ustalenie tematu (określenie w jasny sposób przedmiotu konsultacji, np. Prezentacja problemu utylizacji śmieci w mieście i wstępnych wariantów jego rozwiązania).
2. Ustalenie celu (np. poznania opinii mieszkańców, wybór wariantu projektu).
3. Przygotowanie materiałów informacyjnych dotyczących problemu (przed spotkaniem należy sprawdzić ich aktualność).
4. Określenie sposobu prezentacji materiałów (druki, ulotki, broszury, artykuły, prezentacja multimedialna).
5. Określenie terminu, godziny i miejsca spotkania (zważywszy na sygnalizowane duże zainteresowanie można podać dwa lub trzy terminy).
6. Ustalenie szczegółowego programu spotkania (zważywszy, iż z powodów obiektywnych niektóre części mogą ulec zmianie, wręczamy go przed lub w trakcie spotkania).
7. Ustalenie i zaproszenie ważnych gości (w tym z administracji państwowej, jeżeli ich poparcie materialne lub polityczne dla projektu jest warunkiem jego realizacji) i ekspertów.
8. W przypadku wysłuchania publicznego i spotkań branżowych – ustalenie listy adresatów.
9. Ustalenie sposobu poinformowania (zaproszenie) o spotkaniu.
10. Zawarcie informacji o spotkaniu; wystosowanie zaproszenia do adresatów celowych w przypadku wysłuchania publicznego i spotkań z grupami branżowymi (docelowych).
11. Przeprowadzenie spotkań wg ustalonego porządku:
 - wpis na listę obecności z podaniem danych umożliwiających kontakt;
 - przywitanie gości przez gospodarzy gminy – prezydent, zastępca, sekretarz;
 - powierzenie prowadzenia doświadczonemu i kompetentnemu urzędnikowi lub moderatorowi z zewnątrz;



- przedstawienie zebranym projektu porządku spotkania;
- rozdanie materiałów informacyjnych;
- ogólna prezentacja przedmiotu konsultacji i celu spotkania;
- prezentacje bardziej szczegółowych ujęć:
 - a. kształt, charakterystyka, koszt, czas realizacji;
 - b. ocena skutków realizacji ex ante (różne kryteria; wybrane fragmenty prezentacji – dokonują eksperci);
- zgłaszanie uwag i pytań oraz odpowiedzi;
- protokołowanie przebiegu zebrania, zwłaszcza wniosków i uwag;
- dokumentacja w formie filmu lub zdjęć;
- przyjęcie stanowisk i postulatów;
- poinformowanie zebranych o dalszych częściach procedury (w tym o szczegółowej analizie uwag, propozycji, stanowisk – w przypadku uzupełnień lub rozbieżności).

12. Przygotowanie stosownego dokumentu jako efektu spotkania. Jeżeli spotkanie publiczne było jedyną formą konsultacji, to sporządzony materiał trudno nazywać raportem. Bardziej trafnym określeniem byłoby sprawozdanie lub wnioski. Niezależnie od nazwy, należy sporządzić dokument, którego treścią będzie prezentacja przyjętych uwag, a następnie wynikających stąd wniosków. W dokumencie prezentujemy odrębności, konkluzje i rekomendacje.

13. Poinformowanie opinii publicznej o wynikach spotkania konsultacyjnego. Jeśli była to jedyna metoda konsultacji, to obowiązkowo należy poinformować opinię publiczną o wyniku konsultacji, w tym zwłaszcza udzieleniu informacji o wpływie opinii publicznej na kształt ostatecznej decyzji.

7.9 Określenie form informowania adresatów o konsultacjach, komunikacji z otoczeniem i mediami

Zespół powołany do przeprowadzenia konsultacji społecznych w trakcie tworzenia planu ich realizacji powinien określić formy informowania adresatów o konsultacjach oraz zasady komunikacji z partnerami na różnych etapach przebiegu konsultacji. Do jego



obowiązków należy także określenie sposobów informowania i włączenia mediów w proces konsultacji.

Informacja o konsultacjach przybierze najpierw formę stosownego aktu prawnego np. zarządzenie prezydenta umieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicach ogłoszeń urzędu oraz w miejscowej prasie lokalnej.

Formy informowania adresatów w kolejnych etapach konsultacji zależą będą od:

- liczebności i charakteru grup docelowych,
- celu i przedmiotu konsultacji,
- etapu konsultacji.

Ważną rolę w procesie komunikacji z otoczeniem pełni **Biuro Prasowe**. Jego podstawową funkcją jest zapewnienie szerokiego dostępu do informacji. Na stronie internetowej Urzędu Miasta w Szczecinie jest informacja, iż Biuro „*informuje, wyjaśnia, tłumaczy, odpowiada na pytania dziennikarzy. Jesteśmy wszędzie tam, gdzie dzieją się rzeczy ważne, ciekawe, istotne dla naszego Miasta*”.

Zakres udzielanych informacji odnosi się do zapowiedzi planowanych działań urzędu, komunikatów prasowych oraz wyjaśnień składanych w odpowiedzi na zapytania medialne. Biuro – z racji występujących priorytetów informacyjnych – powinno być włączone w przygotowanie konsultacji społecznych w pierwszej kolejności. Chodzi tutaj zwłaszcza o uniknięcie szumu informacyjnego i odpowiedniego zaplanowania działań informacyjnych.

Największym atutem Biura Prasowego jest stała komunikacja z przedstawicielami mediów. Pozwala to na przygotowanie i przeprowadzenie określonej, kampanii medialnej ważnej z punktu widzenia aktualnych zadań samorządu. Taka kampania powinna objąć komplementarne działania informacyjne przebiegające w określonym natężeniu. Celem takiej kampanii nie jest socjotechniczne oddziaływanie na opinie mieszkańców, lecz rzetelne informowanie. Kampania powinna być dobrze przygotowana, a przedstawiane treści winny podkreślać rzetelność przekazu.



7.9.1 Formy

W przypadku spotkań konsultacyjnych otwartych skierowanych do wszystkich mieszkańców należy użyć wielu form informowania o przedmiocie, charakterze, celu oraz miejscu i dacie konsultacji, np.: kilka z niżej wymienionych:

- media lokalne,
- tablice ogłoszeń urzędu,
- strona internetowa urzędu,
- plakaty w mieście,
- broszury, ulotki w Gminnych Centrach Informacji,
- miejsca przeznaczone na reklamę w środkach komunikacji publicznej.

Informacje o konsultacjach adresowane do wybranych grup docelowych w zależności od celu i charakteru oraz liczebności grupy mogą przybrać dodatkowo następujące formy:

- zaproszenie imienne, kierowane do uczestników wysłuchania publicznego,
- informacje telefoniczne wnoszone, jako dodatkowa forma, do wąskiego grona adresatów, np. dużych przedsiębiorców,
- plakaty, ogłoszenia na tablicach rad osiedlowych, słupach ogłoszeniowych na osiedlach, klatkach schodowych w blokach, gdy adresatem są mieszkańcy konkretnego osiedla,
- druki bezadresowe wkładane przez doręczycieli do skrzynek pocztowych, gdy adresatami są mieszkańcy określonej ulicy (ulic), kwartału bądź inaczej wyodrębnionej części miasta (gminy),
- ogłoszenia i plakaty na tablicach spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych (za ich zgodą), gdy adresatami są mieszkańcy budynków zarządzanych przez te podmioty.

Do różnych adresatów mogą być skierowane jeszcze inne, poniżej wymienione formy informowania o konsultacjach:



- ***Informowanie poprzez Internet***

Forma zyskująca na coraz większej popularności. Chodzi o prezentację różnych filmów i innych form animacji uprzednio nagranych oraz nową formę, jaką jest prezentowanie na żywo różnych informacji dotyczących projektu, z którym mogą się zapoznać różni odbiorcy za pośrednictwem Internetu. Do informacji publicznej należy podać jedynie nazwę strony i jej temat. Zaletą tego systemu jest:

- multimedialność (jednoczesny przekaz dźwięku, obrazu, tekstu, animacji),
- bardzo niski koszt (zwłaszcza w porównaniu z kosztownymi ogłoszeniami),
- łatwość dotarcia do dużej liczby odbiorców,
- możliwość relacjonowania na żywo ważnych wydarzeń i kwestii związanych z projektem,
- możliwość prezentacji ogromnej ilości materiałów, stanowisk a nawet różnych szczegółów dotyczących projektu,
- łatwość odtwarzania i archiwizowania,
- większa możliwość dotarcia do mediów,
- większa możliwość włączenia do procesu konsultacji młodszej części społeczności lokalnej.

Informowanie przez Internet ma jednak także swoje wady:

- nie wszyscy mieszkańcy mają dostęp do Internetu, co praktycznie wyklucza z konsultacji starszą część populacji;
- łatwość publikacji internetowej powoduje nadmierne nagromadzenie informacji, co może prowadzić do szumu informacyjnego – odbiorca wobec natłoku informacji gubi istotne treści;
- uwagę odbiorcy przykuwają slogany i atrakcyjne formy przekazu – dotarcie do istotnej treści jest bardzo trudne;
- publikacja komunikatów w Internecie tworzy fakty społeczne, które rozpoczynają własne życie, stąd dużym niebezpieczeństwem w poprawnym przebiegu konsultacji jest rozpowszechnianie opinii nieprawdziwych, plotek czy pogłosek o szczególnie atrakcyjnej formie.

Pamiętajmy o wadzie, jaką jest w tym przypadku mniejszy stopień dostępności tej formy do starszych mieszkańców.



- ***System informacji geograficznej PPGIS***

Jest to zdobywający ogromną popularność system informacyjny, służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych. Jego główną funkcją jest wspomaganie procesu decyzyjnego. Szeroką grupę zastosowań GIS stanowi ewidencja wszelkiego rodzaju zasobów. Przy jego pomocy można znakomicie obrazować także zjawiska o charakterze społecznym (np. zagrożenie przestępczością, trendy demograficzne, zagrożenie wypadkami drogowymi itd.). Jest także przydatny w konsultacjach wszelkich dokumentów dotyczących gospodarki przestrzennej, strategii rozwoju gminy, programów branżowych oraz w trakcie analizy różnych tendencji.

- ***Ekspozycje w miejscach publicznych*** prezentujące w atrakcyjnej formie problematykę konsultacyjnych przedsięwzięć.
- ***Banery*** wieszane w najbardziej odwiedzanych miejscach.
- ***Obrazy i mini filmy*** na ruchomych billboardach.

Informowanie o szeroko pojętej procedurze konsultacji może przybrać także inne formy z wykorzystaniem całego szeregu narzędzi stosowanych w marketingu terytorialnym w tym zwłaszcza licznych pomysłowych gadżetów. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż użyteczny charakter tych ostatnich wzmacnia percepcję przekazywanych treści.

7.9.2 Media

Wielkim sojusznikiem w szerokim spektrum informowania w procesie konsultacji mogą być lokalne media, bynajmniej nie z powodu zamieszczanych w nich płatnych ogłoszeń. Przy profesjonalnej, atrakcyjnej i nakierowanej na autentyczną partycypację obywatelską działalności władz na rzecz konsultacji, media będą informować społeczeństwo, jako uczestnicy i życzliwi obserwatorzy tych działań. Media zatem muszą być adresatem wszystkich informacji, dotyczących całego procesu konsultacji i otrzymywać, w co najmniej skondensowanej formie wszystkie materiały.

W kontaktach z mediami jedna z najważniejszych informacji powinna dotyczyć opisu przedmiotu, celu, zasięgu i harmonogramu konsultacji. Powinny się w niej znaleźć informacje dotyczące zespołu i osób odpowiedzialnych za organizację i przebieg konsultacji.

W kontakty z mediami należy włączyć stosowną jednostkę organizacyjną urzędu, zajmującą się kontaktem z mediami (wydział prasowy, rzecznik etc.). W jednostce tej powinny się znajdować związane



informacje nt. konsultacji i dane nt. osób, które profesjonalnie się nimi zajmują.

Z grona osób odpowiedzialnych za konsultacje powinna być wyznaczona jedna, ta sama osoba do kontaktów z mediami. Powinna to być osoba uczestnicząca w nich od samego początku i dysponująca największą wiedzą na ich temat. W kontaktach z mediami pamiętać także należy o zasadzie bezstronności, która w tym przypadku ma również zastosowanie. Należy informować wszystkie lokalne media nie dzieląc ich na lepsze i gorsze.

7.9.3 Zapewnienie informacji zwrotnej uczestnikom konsultacji

Zapewnienie uczestnikom konsultacji informacji zwrotnej najogólniej dotyczy poinformowania o sposobie wykorzystania ich aktywności w procesie konsultacji przez organizatorów. Należy zatem nie tylko poinformować uczestników konsultacji o tym, że ich zdanie zostało w różnym zakresie uwzględnione w budowie ostatecznego kształtu projektu, ale także w początkowej fazie informowania o konsultacjach podać, że taki fakt będzie miał miejsce.

Informacja zwrotna powinna być podana w sposób zapewniający zapoznanie się z nią, jak największej liczby uczestników. Może to być kilka form. Np. *Raport z konsultacji*, na stronie internetowej gminy, *Wnioski z konsultacji* na konferencji prasowej lub w formie krótkiego komunikatu w prasie, *informacja pisemna* skierowana do przedstawicieli grup docelowych. Można to uczynić na specjalnie zorganizowanym w tym celu spotkaniu lub w inny sposób.

Sprostanie temu wymogowi zwiększy zaangażowanie społeczne, u adresatów wytworzy bowiem subiektywne przekonanie o celowości angażowania się w sprawy publiczne. Z pewnością zaowocuje to większą frekwencją i aktywnością w kolejnych konsultacjach.

7.10 Profesjonalne firmy jako partnerzy w planowaniu i realizacji konsultacji

Nawet najlepiej napisany podręcznik czy poradnik nie jest w stanie dostarczyć organizatorom konsultacji takiej wiedzy, która pozwoli zrealizować wszystkie działania na wszystkich etapach w sposób całkowicie profesjonalny. Również dobrze przygotowany profesjonalnie urzędnik nie jest w stanie zastąpić bezstronnego moderatora na otwartym spotkaniu publicznym, z racji przedmiotu konsultacji, pełnym emocji.



Trudno od przedstawicieli administracji wymagać, aby przeprowadzili badanie dotyczące preferencji społecznych na reprezentatywnej próbie mieszkańców.

Dynamiczna rozbudowa relacji społecznych w społecznościach lokalnych, profesjonalizacja procesu zarządzania i administrowania w jst oraz coraz powszechniej wyrażana i realizowana wola partycypacji obywatelskiej w tworzeniu i realizacji rozlicznych polityk na szczeblu lokalnym sprawiają, iż w tej rozległej przestrzeni potrzebny jest udział firm wyspecjalizowanych w szerokiej problematyce konsultacji społecznych i działań związanych z konsultacjami.

Jednostki samorządu terytorialnego angażują wyspecjalizowane firmy do:

- budowy strategii rozwoju gmin,
- budowy strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- budowy branżowych programów rozwoju w tym ważnych programów rewitalizacji miast oraz wielu innych.

Jeśli wszystkie wymienione tu dokumenty są profesjonalnie przygotowane, to stanowią one niezwykle funkcjonalne narzędzie w realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego jst. W procesie zbierania informacji będących podstawą do sporządzenia w/w dokumentów musi występować faza autentycznych konsultacji, aby stały się społecznie akceptowalne poprzez udział mieszkańców w formułowaniu i wyborze ważnych celów. Wiele firm biorących udział w tych pracach zajmuje się także badaniem:

- preferencji społecznych mieszkańców,
- oceny działań różnych instytucji,
- efektywności społecznej różnych zrealizowanych przedsięwzięć,
- ewaluacji realizacji zadań, efektów i wskaźników przyjętych w licznych projektach w tym nader często realizowanych za środki UE,
- postrzegania przez mieszkańców efektów marketingu terytorialnego.

Część z tych firm realizuje także specjalistyczne szkolenia na temat konsultacji społecznych i szerokiego kontekstu zagadnień, w których konsultacje społeczne występują implícite.

W przypadku współpracy z firmą ekspercką w zakresie planowania i realizacji procedury konsultacji społecznych jej zakres może dotyczyć:



- koordynacji i realizacji konsultacji,
- badań sondażowych z udziałem reprezentatywnych grup społecznych mających na celu określenie preferencji społecznych w jst, ocenę efektywności społecznej zrealizowanych projektów, ocenę funkcjonowania władz i innych zagadnień,
- konsultacji w zakresie trafnego doboru metod konsultacji i budowy narzędzi badawczych pod kątem ich przydatności i poprawności metodologicznej,
- moderowania spotkań publicznych z natury wymagających bezstronności,
- wprowadzania do konsultacji nowych form istotnie aktywizujących uczestników i czyniących konsultacje bardziej atrakcyjnymi i przez to efektywnymi (ruchome punkty konsultacyjne, interaktywne warsztaty, prezentacje multimedialne, symulacje różnych działań, opinie on-line i inne),
- pomocy w przygotowaniu (ewentualnie samodzielnym wykonaniu) raportu z przeprowadzonych konsultacji,
- monitoringu i ewaluacji konsultacji,
- szkolenia urzędników zajmujących się szeroko pojętą problematyką konsultacji.

Współpraca z firmami z zewnątrz obarczona jest także pewnymi, słabymi stronami, które w miarę możliwości należy minimalizować. Do głównych należą:

- słaba znajomość rozlicznych problemów i uwarunkowań funkcjonowania konkretnych jst,
- nierzadko powierzchowne analizowanie problemu głównie w oparciu o dokumentację,
- przerzucanie obowiązków i odpowiedzialności na urzędników,
- nazbyt teoretyczne podejście i fascynacja nowinkami.

Aby zminimalizować zasygnalizowane wyżej słabe strony firm działających w tej dziedzinie, zleceniodawca powinien wyraźnie sformułować warunki, jakim muszą odpowiadać owe podmioty. Chodzi zatem o:

- znajomość problemu i doświadczenie w realizacji podobnych zadań potwierdzone stosownymi szczegółowymi referencjami od jst (zakres prac i badań, formy, metody i narzędzia, ilość spotkań konsultacyjnych, rodzaj, nazwa opracowań sporządzonych w trakcie konsultacji w tym raporty),



- kwalifikacje osób biorących udział w badaniach i konsultacjach potwierdzone udokumentowanym wykazem zrealizowanych badań i konsultacji i opracowań wraz z referencjami jst,
- przedstawienie przez firmę harmonogramu konsultacji ujmującego cele, wykaz adresatów, etapy, metody konsultacji, narzędzia, czas realizacji.

Można także rozważyć spełnienie przez firmę innego warunku, mianowicie poddanie się testowi wiedzy w zakresie problematyki dotyczącej przedmiotu konsultacji w konkretnej gminie, opracowanego w oparciu o zobiektywizowane kryteria.

Za trafną uznajemy w tym kontekście propozycję zgłoszoną przez ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej, aby przed rozpoczęciem realizacji zadania przez firmę samorząd odpowiedział na kilka ważnych pytań. Następnie zaś, by firma w swojej ofercie uwzględniła owe informacje.

- Jakie kroki zostaną podjęte po zakończeniu badania?
- Co jest przyczyną powstania danego problemu? Co sprawiło, że pojawia 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?¹⁵

7.11 Monitoring i ewaluacja

Monitoring konsultacji umożliwia realizację zaplanowanych działań w określony sposób i określonym czasie. Ma on na celu weryfikację prawidłowości przebiegu działań i osiągnięcie założonych celów konsultacji. Zrealizowany w sposób poprawny umożliwia dostrzeżenie i wyeliminowanie nieprawidłowości oraz wprowadzenie stosownych korekt. Np. w trakcie przeprowadzenia otwartych spotkań w godzinach pracy dostrzeżemy małą frekwencję, dużą nadreprezentację mieszkańców w wieku poprodukcyjnym i skorygujemy godziny konsultacji.

Ewaluacja działań pozwoli stwierdzić czy założone cele zostały osiągnięte, częściowo osiągnięte bądź ich nie zrealizowano. Pozwoli wyjaśnić przyczyny braku lub niskiego stopnia realizacji przyjętych celów. W trakcie ewaluacji należy także określić czy zasięgnięto opinii wszystkich ważnych interesariuszy, czy uzyskano te opinie, czy grupy docelowe były reprezentatywne, czy zastosowano właściwe metody i właściwe narzędzia dla najbardziej efektywnego pozyskania opinii. W trakcie konsultacji należy ocenić, które z działań były najmniej efektywne i dlaczego, a które wręcz zbędne?

Ewaluacją obejmujemy także warunki w jakich odbywają się spotkania i sposób ich realizacji (miejsce konsultacji, dostępność, informacja, pora, ocena ekspertów, moderatorów, urzędników). Jednym z ważniejszych celów ewaluacji jest określenie stopnia wykorzystania zgłoszonych w trakcie konsultacji opinii, zwłaszcza zaś czy miały one wpływ na ostateczną decyzję dotyczącą projektu. Wnioski poczynione w trakcie ewaluacji i konsultacji mogą mieć także duże znaczenie dla przyszłych konsultacji.

¹⁵ Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej. Autorzy: Andrzej Ferenc i inni, Warszawa 2010



8. SYTUACJE KONFLIKTOWE (ZAPOBIEGANIE, PRZECIWDZIAŁANIE, ROZWIĄZYWANIE)

8.1 Zapobieganie i przeciwdziałanie konfliktom w konsultacjach społecznych

Różnorodność interesów podmiotów biorących udział w konsultacjach społecznych sprawia, że prawdopodobieństwo pojawienia się otwartego konfliktu jest stosunkowo wysokie. Aby uniknąć konfliktów, trzeba zdawać sobie sprawę jak znaczącą rolę w tej sytuacji odgrywa rzetelna i wyczerpująca informacja odnosząca się do wszelkich aspektów prowadzonych konsultacji społecznych. Sposób w jaki to zrobimy, świadczy o wiarygodności przeprowadzanej procedury a nade wszystko będzie komunikować o intencjach, które legły u podstaw jej wdrożenia. Jakikolwiek błędy, nieścisłości a zwłaszcza przemilczenia mogą zostać zinterpretowane jako działania celowe, które mają wprowadzić w błąd zaangażowanych w konsultacje interesariuszy. Istotną rolę mają tu do odegrania eksperci, od których należy oczekiwać dobrego merytorycznego przygotowania i, co ważne, unikania postaw mentorskich wobec zaproszonych na spotkanie mieszkańców. Te same wymagania dotyczą moderatorów i oddelegowanych do konsultacji urzędników. Otwartość, wyrozumiałość a nade wszystko uprzejmość, budują wzajemny szacunek i ułatwiają prowadzenie konstruktywnego dialogu.

Ograniczeniu ryzyka wybuchu konfliktu podczas otwartych spotkań sprzyja precyzyjne określenie obszaru, który nie podlega dyskusji ze względu np. na obowiązujące prawo. plan zagospodarowania przestrzennego, możliwości finansowe, klimat, warunki techniczne czy inne czynniki obiektywne.

Jedną z najbardziej skutecznych metod ograniczenia konfliktu jest sporządzenie „*mapy konfliktu społecznego*”, czyli wczesne rozpoznanie istniejących na danym terenie uwarunkowań i czynników ryzyka sprzyjających pojawieniu się protestów społecznych. Chodzi tu o socjo-demograficzną charakterystykę społeczności, identyfikację potencjalnych i rzeczywistych źródeł konfliktu, głównych jego uczestników (grup docelowych, liderów opinii) oraz innych istotnych uwarunkowań związanych z projektem. W tym celu korzystamy ze wszelkich dostępnych źródeł informacji tak zastanych (dokumenty urzędowe, doniesienia prasowe, wyniki sondaży) jak i własnych badań w terenie.



Uzyskany w wyniku analizy całościowy obraz „społecznej sytuacji” pozwala na sformułowanie dyrektyw odnoszących się do formy i treści przygotowywanych konsultacji, stwarza również szansę optymalnego w danych okolicznościach doboru takiej metody konsultacji, która zmniejsza możliwość pojawienia się otwartego konfliktu. Umożliwia również odpowiednie przygotowanie poprzedzającej konsultację akcji informacyjnej dla mieszkańców oraz ważnej grupy docelowej, którą stanowią przedstawiciele mediów. Doniesienia i publikacje prasowe odgrywają znaczącą rolę w modelowaniu opinii publicznej dlatego warto przygotować odrębny kanał i pakiet informacji dla prasy. Mając wiedzę na temat uprzedzeń, obaw i być może rozbieżnych interesów różnych grup interesariuszy, możemy uprzedzić pewne wątki społecznego dyskursu lub podjąć próbę zmiany konkretnych postaw.

Mapa konfliktu społecznego pozwala zdefiniować grupy docelowe, które mogą stanowić naturalnych sojuszników planowanego przedsięwzięcia. Jest narzędziem nadzwyczaj przydatnym, kiedy możemy być prawie pewni, że zetkniemy się z syndromem **NIMBY** to znaczy, gdy planowana jest budowa uciążliwego obiektu, o którym wszyscy wiedzą, że jest potrzebny (wysypisko odpadów, spalarnia śmieci etc.), ale nikt nie chciałby go mieć w swoim otoczeniu. Termin **NIMBY** pochodzi od skrótu angielskiego sformułowania „*Not in my back yard*”, co w swobodnym tłumaczeniu oznacza „budujcie gdzie chcecie, byle nie na moim podwórku”.

Konsultacje społeczne, które w założeniu mają umożliwiać artykulację interesów lokalnej społeczności i stwarzać szansę partycypacji w podejmowaniu decyzji w takich okolicznościach, mogą doprowadzić do wywołania ostrego konfliktu społecznego i wręcz powstania lokalnych „grup oporu”, które budują swoją tożsamość poprzez opozycję wobec planowanych przez władze samorządowe inwestycji. **Mapa konfliktu społecznego** stanowi więc wyjściową diagnozę, która pozwala na opracowanie optymalnej strategii konsultacji społecznych oraz możliwych scenariuszy dialogu z mieszkańcami.

Rozwiązanie w pełni manifestującego się syndromu **NIMBY** na podstawie arbitralnej decyzji administracyjnej jest najgorszym z możliwych wyjść czego najlepszym przykładem była decyzja o lokalizacji obwodnicy Augustowa. Wybrano wariant niszczący torfowiska Rospudy, w którym uwzględniono partykularne interesy tylko części mieszkańców ignorując opinie szerszej społeczności. W rezultacie doszło do eskalacji konfliktu i masowych protestów wszystkich stron sporu aż w końcu decyzja została uchylona wyrokiem sądu.



Zastosowanie referendum także nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem i to z dwu powodów. Po pierwsze, jeśli zostanie przeprowadzone w lokalnej społeczności, która ma odczuć skutki konsultowanej inwestycji, wówczas jego negatywny wynik jest z góry przesądzony. Po drugie, jeśli zakresem referendum obejmiemy szerszą grupę terytorialną to jego wynik będzie raczej pozytywny, ale mieszkańcy społeczności, którzy bezpośrednio odczuwają jej skutki, poczuwają się zmarginalizowani i mogą podjąć bardziej radykalne formy kontestacji.

Nie ma prostych metod eliminacji syndromu *NIMBY*. Jego złagodzeniu sprzyja pełna informacja o inwestycji i możliwość wpływu przedstawicieli społeczności lokalnej na wszystkie związane z nią procedury (nie tylko poprzez udział w konsultacjach społecznych) oraz jakaś forma kompensacji za uciążliwości z tytułu jej usytuowania. Chodzi tu o korzyści materialne lub społeczne, które może generować sama inwestycja (spadek bezrobocia, budowa drogi, wzrost cen gruntów ect.) lub będące efektem przesunięcia części środków na rzecz obciążonej inwestycją społeczności.

8.2 Rozwiązywanie konfliktów i minimalizowanie ich skutków w konsultacjach społecznych

Konflikty są nieuniknione. Występowały i będą występować zawsze. Nic więc dziwnego, że w akademiach biznesu i zarządzania, kiedy wymienia się klasyczne funkcje menedżerskie: planowanie, organizowanie, motywowanie, kierowanie i kontrolowanie dorzuca się jeszcze jedną funkcję: rozpoznawanie i kierowanie konfliktami. Oznacza to, że należy opanować sztukę kierowania konfliktami, ale aby tak się stało, konieczne jest przekonanie, że konflikty są w zbiorowości zjawiskiem nieuchronnym, a zdarza się, że nawet pożądanym.

Nie ulega wątpliwości, jakie szkody dla jednostki i zbiorowości niesie z sobą pojawienie się konfliktu jednak posiada on także zalety:

- wzrost motywacji i energii ludzkiej w celu przezwyciężenia zjawisk niekorzystnych, monotonii, gnuśności itp.
- wzrost innowacyjności, spostrzeżenie nowych punktów widzenia, poczucie potrzeby ulepszeń,
- człowiek zostaje zmuszony do sformułowania własnych poglądów, wysunięcia własnych argumentów, do zajęcia własnego stanowiska,
- wychodzą na jaw własne wewnętrzne troski, niepokoje itp.



Ponieważ konflikt towarzyszy większości konsultacji społecznych, dlatego konieczne jest, aby osoba zarządzająca konsultacjami pamiętała, że:

- Konfliktów nie należy tłumić - przechodzą one wówczas w stan utajony (ukryty) i jest więcej niż pewne, że w pewnym momencie wybuchną ze zdwojoną lub potrojoną siłą, nierzadko sięjąc zniszczenie.
- Nieprawdą jest, że ideałem jest brak konfliktów. Taki stan zdarza się niezmiennie rzadko i nie trwa wiecznie.
- Konflikt pełni określone funkcje:
 - **informacyjną:** niesie z sobą informacje o tym, co się dzieje w firmie, zespole pracy,
 - **motywacyjną:** zmusza do aktywności, do poprawy zastanej rzeczywistości, do krytycznego spojrzenia na siebie i firmę,
 - **innowacyjną:** rodzi potrzebę zmian, poszukiwanie innych rozwiązań,
 - **identyfikacyjną:** ludzie dogłębniej poznają zalety i wady firmy, identyfikują się z celami.

Unikanie konfliktu, chowanie głowy w piasek nie rozwiązuje żadnego problemu. Owszem, w niektórych przypadkach, zwłaszcza gdy poziom negatywnych emocji jest bardzo duży, lepiej jest unikać otwartego konfliktu, niż konfrontować odmienne racje. Odwlekanie otwartego konfliktu może być zbawienne dla dialogu pomiędzy skłóconymi stronami, bo czas jest bardzo dobrym lekarstwem, studzącym zapal zwaśnionych stron.

Kiedy jednak mamy do czynienia z eskalacją konfliktu, odwlekanie jest rozwiązaniem czasowym dlatego, że po pewnym czasie konflikt powróci i to zwykle w wielokrotnie silniejszej formie.

Podobnie nieskuteczną strategią rozwiązania konfliktu jest „poświęcenie” własnych celów, czyli ustępstwo. Przy takim podejściu rezygnujemy z realizacji celów licząc na złagodzenie formy konfliktu. Jednak to rozwiązanie ma wymiar krótkoterminowy i nie zapewni nam stabilności. Otoczenie odbierze je jako przejaw słabości i może przystąpić do ofensywy zmierzającej do uzyskania naszych dalszych ustępstw.

Alternatywą dla unikania czy eskalacji konfliktów jest próba zastosowania innych metod. Prezentujemy je poniżej.



8.3 Negocjacje

Większość sprawdzonych metod negocjacyjnych dotyczy sytuacji biznesowych. Stronami konfliktu są wyraźnie określone podmioty: zarząd - pracownicy, firma - jej otoczenie, firma - konkurenci.

W przypadku przedsięwzięcia dotyczącego społeczności terytorialnej - mieszkańców gminy, powiatu czy województwa - sprawa nie jest już taka prosta. Lista interesariuszy jest daleko szersza, ale co ważniejsze, nawet w obrębie poszczególnych kategorii występuje daleko idące zróżnicowanie.

Warunkiem konstruktywnego rozwiązania konfliktu jest precyzyjna analiza jego charakteru i przyczyn, a przede wszystkim dbałość o zachowanie dobrej komunikacji, dążenie do ustalenia wspólnych rozwiązań w oparciu o wzajemne zaufanie.

Rozwiązanie problemu w negocjacjach opierać się winno na kilku następujących po sobie etapach:

1. zdefiniowanie problemu – wyraźne określenie, czego dotyczy konflikt, na czym polegają różnice między stronami, gdzie należy szukać wspólnych punktów;
2. rozpoznanie przyczyn konfliktu – wskazanie sytuacji, których należy unikać w przyszłości;
3. poszukiwanie – wspólnie – możliwych rozwiązań;
4. wybór rozwiązania uwzględniającego korzyści obu stron.

Rozwiązanie musi uwzględniać dwa aspekty:

- a. określenie stopnia zaspokojenia interesów obu stron;
- b. inwentarz koniecznych działań stron do rozwiązania konfliktu.

Oczywiście, nie istnieje rozwiązanie gwarantujące stabilność: wcześniej czy później nastąpi konstatacja niezadowolenia, w ślad której nastąpi eskalacja konfliktu. W kolejnych konfliktach jest jednak możliwe dochodzenie do coraz mniejszego rozdźwięku pomiędzy skonfliktowanymi stronami.

Przebieg konfliktu zależy od indywidualnych cech jego uczestników. Doświadczenia tych osób oraz ich cechy osobowe określają indywidualne style rozwiązywania konfliktów. Biorąc pod uwagę tylko dwie cechy, poziom asertywności oraz gotowość do współpracy (nastawienie



kooperacyjne), wskazać można na pięć podstawowych stylów zachowania w sytuacji konfliktu:

- 1) **dominowanie, rywalizacja**: wynika z dużego zainteresowania realizacją własnych celów oraz niskiego nastawienia na współpracę;
- 2) **współpraca**, nastawienie na rozwiązanie problemu: wynika z dużego nastawienia na realizację własnych celów oraz wysokiego nastawienia kooperacyjnego;
- 3) **łagodzenie konfliktu** poprzez dostosowanie się: jest wynikiem małego zainteresowania realizacją własnych celów (niskim poziomem asertywności) i zarazem dużym zainteresowaniem współpracą z ludźmi;
- 4) **unikanie konfliktu**: to wynik małego zainteresowania zarówno realizacją własnych celów, jak i niskim nastawieniem na współpracę z oponentem;
- 5) **kompromis**: to efekt umiarkowanego zainteresowania realizacją własnych celów i umiarkowanym nastawieniem na współpracę.

Warto w tym miejscu zauważyć, że konflikt to sytuacja, w której występują co najmniej dwie strony, a strony konfliktu są od siebie wzajemnie zależne. Konflikt rozpoczyna się, gdy co najmniej jedna strona spostrzega, że jej cele, zadania, zachowania są sprzeczne z celami, działaniami drugiej strony lub druga strona utrudnia, blokuje ich realizację. Konflikt może wystąpić przy braku rzeczywistej sprzeczności celów, zadań, zachowań - mogą być one urojone.

Konfliktowi towarzyszą na ogół silne emocje - w jego trakcie narastają zachowania emocjonalne. Zachowania te charakteryzują się:

- narastającą chęcią niszczenia i zniszczenia przeciwnika. „Konia sprzedam, pas zastawię a Cześnika stąd wykurzę” - pamiętamy to zdanie z „Zemsty” A. Fredry. Zdarza się, że ludzie do tej pory spokojni i opanowani zaczynają zniechęcać się do zaangażowania w konflikt stwierdzając, że „trzeba zrobić z tym koniec”.
- ludzie zaczynają coraz bardziej wierzyć w słuszność swojej sprawy: często jest to wiara bezwzględna. Jeśli ktoś wyraża odmienne przekonanie, w najlepszym razie unikamy go. Uważamy, że nie ma on racji, że jego umysł nie ogarnia istoty rzeczy, podejrzewamy go o totalną głupotę.
- w stanie frustracji spostrzegamy przeciwnika w specyficzny sposób: jawi się on jako osoba obca (nawet, jeśli do tej pory był bliski), nie jest ona taka sama jak my i dlatego można ją bezwzględnie zwalczać. Przeciwnik konfliktowy podlega jakby innym prawom.



- stan frustracji zubaża nasze możliwości rzeczowego widzenia sytuacji: zmniejsza się liczba pomysłów, rozsądnych rozwiązań, które nasuwają się w „normalnej” sytuacji.
- wzrasta gotowość do poświęceń i do ponoszenia ofiar „na rzecz świętej sprawy”: nie przeraża wizja strat, odczuwa się satysfakcję z tego, że coś grozi nawet utratą życia dla sprawy. Narastający emocjonalnie stan frustracji, niezadowolenia umożliwia ludziom prowadzenie bezpardonowej walki wszelkimi możliwymi sposobami.

Zaangażowanie emocjonalne w konflikt prowadzi do ograniczenia percepcji i logicznego myślenia. Stąd rozwiązanie konfliktu mogą utrudniać pewne mechanizmy zachodzące w wyniku interakcji między stronami konfliktu. Kilka z nich jest dobrze opisanych w literaturze z zakresu zarządzania konfliktami. Są to:

Lustrzane odbicie. Obie strony konfliktu uważają, że mają rację i są niesłusznie atakowane przez przeciwnika.

Mechanizm źdźbła i belki. Każda ze stron wyolbrzymia błędy oponenta i wynajduje jego fałszywe posunięcia, tłumi natomiast świadomość swoich podobnych zachowań.

Podwójne normy. To mechanizm, który zachodzi w przypadku, gdy jedna ze stron dostrzega swoje, niezgodne z zasadami, postępowanie, uważa jednak, że w przeciwieństwie do oponenta ma prawo tak postępować.

Jeśli konflikt podlega eskalacji, a uczestniczące w nim strony w coraz mniejszym stopniu potrafią dążyć do jego rozwiązania, to warto zwrócić się do osób trzecich, aby ułatwić nawiązanie współpracy. Rola osoby postronnej, takiej jak arbiter czy mediator, jest nie do przecenienia w sytuacji zaistnienia impasu. Gdy zaangażowanie emocjonalne jest zbyt duże, aby obiektywnie ocenić sytuację i propozycję strony przeciwnej, osoba z zewnątrz może poprawić wzajemną komunikację i zapobiec przekształceniu rozmowy w ciąg wzajemnych oskarżeń.

Udział osób trzecich może przyjąć różne formy. Są to:

- **facylitacja:** rozmowy z udziałem osoby, która wprowadza procedurę porządkującą i stymulującą rozmowy;
- **mediacja:** to rozmowy z udziałem bezstronnej osoby, której zadaniem jest pomóc stronom rozwiązać eskalujący konflikt. Mediator pośredniczy w wymianie propozycji.



- **arbitraż**: to odwołanie się stron do opinii niezależnego eksperta. Jego propozycje rozwiązania nie mają mocy prawnej, a ich przyjęcie zależne jest od stron.
- **sąd**: droga ta związana jest z odwołaniem się do obowiązującego prawa i wejściem na drogę postępowania sądowego.
- **admonicja**: jest to wyrażenie przez władzę nadrzędną niezadowolenia z rozwoju sytuacji na skutek impasu. Admonicja występuje np. wtedy, jeśli prezydent, jako przedstawiciel naczelnej władzy w państwie, wyrazi publicznie niezadowolenie z problemów powstałych w negocjacjach między mieszkańcami osiedla a administracją lokalną w sprawie lokalizacji lotniska wojskowego. Podstawą niezadowolenia może być w tym przypadku zagrożenie interesu publicznego powstające na skutek impasu w negocjacjach. Posłużenie się admonicją przez władze państwa wymaga jednak ostrożności, tak aby posunięcie to nie zostało odczytane jako opowiadzenie się po którejś stronie.

Jedną z podstawowych, a zarazem wstępnych, metod rozwiązywania konfliktów jest przeprowadzenie spotkania konfrontacyjnego. Konfrontacja ma na celu znalezienie akceptowanego dla obu stron wyjścia z konfliktu, znalezienie wspólnych i akceptowanych interesów.

W pierwszej kolejności wymaga to przeniesienia akcentu sporu z osoby na sprawę (zasada: *oddziel ludzi od problemu*). Złośliwe uwagi, oskarżenia o brak dobrej woli czy wręcz ataki personalne są stałym elementem sporów pomiędzy ludźmi. Osoba prowadząca spotkanie konfrontacyjne powinna ustalić takie jego zasady i tak nim kierować, aby w dyskusji nie było miejsca na emocjonalne wybuchy.

Podstawowe zasady spotkania konfrontacyjnego :

1) **należy utrzymywać kontrolę nad dyskusją**, aby nie zamieniła się ona w serię „wycieczek osobistych” i obrzucaniu się epitetami. Należy oddzielić ludzi od problemu.

2) **dobrze jest zmuszać ludzi do bezwzględnej szczerości**, niech konkretnie przedstawią „o co naprawdę chodzi”. Konflikt ze sprzedawczyniami pewnej górskiej miejscowości dopiero po długotrwałej konfrontacji dowiódł, że zbuntowanym kobietom chodziło o to, by w godzinach 12.00-15.00 mogły mieć przerwę obiadową, w czasie której ugotują obiad, zajmą się dziećmi, by później wrócić do pracy,

3) **należy hamować własne emocje**. Także inne osoby uczestniczące w spotkaniu, które reprezentują urząd powinny być przygotowane do rozmowy i dlatego warto jest np. przećwiczyć prezentację własnej wersji



wydarzeń w sposób rzeczowy, nie emocjonalny. Czasami oglądając wiejskie spotkania poświęcone dyskusjom nad jakimś problemem widzimy zapalczywych i ostro „gardłujących” ludzi, których emocje są tak silne, że nie dostrzegamy przedmiotu sporu, nie możemy się domyślić, o co naprawdę chodzi,

4) *należy spisywać ważniejsze ustalenia i przechowywać je.* Spotkania konfrontacyjne są często pierwszym miejscem do wyrażenia żalów i pretensji. Po nich powinny paść propozycje wspólnego rozwiązania problemów. Stąd na ogół dyskusja powinna koncentrować się wokół tematów:

- jak zaradzić?
- co ludzie sugerują?
- jak pan(i) na moim miejscu rozwiązał(a)by problem?
- proszę podać własny plan działań zaradczych.

Rozsądnym posunięciem jest poproszenie jeszcze przed spotkaniem jego uczestników o opracowanie krótkiego planu rozwiązania konfliktu i przedstawienie go na szerszym forum np. zespołu roboczego. Takie postawienie sprawy zmusza człowieka do odpowiedzialności w formułowaniu opinii, postulatów. Wielu „groźnych krzykaczy” w obliczu prezentacji własnego planu na forum zebrania konfrontacyjnego „pokorniej” i „wypuszcza parę”.

Istnieją też alternatywne techniki kierowania konfliktem. Należy do nich BATNA (ang. **B**est **A**lternative **T**o a **N**egotiated **A**greement – dosłownie: najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia) opracowana w ramach Harvard Negotiation Project.

BATNA polega na rozważeniu ewentualnych działań, jakie będzie można podjąć w przypadku nie osiągnięcia porozumienia. Alternatywy mają więc określić możliwe odpowiedzi na pytanie „co stanie się, jeśli rozmowy się załamią?”. Występują trzy etapy przygotowania BATNA:

1. wymyślenie wszystkich możliwych działań, jakie będzie można podjąć, jeśli porozumienie nie zostanie osiągnięte,
2. udoskonalenie kilku najbardziej obiecujących pomysłów i przekształcenie ich w praktyczne możliwości działania,
3. doskonalenie tymczasowego wyboru jednej z możliwości - tej, która wydaje się najlepsza.

Zgodnie z metodą, *im lepsza BATNA, tym większa siła negocjującego*, w rzeczywistości relatywna siła stron zależy przede wszystkim od tego, na ile atrakcyjne jest dla każdej z nich nieosiągnięcie



porozumienia. W negocjacjach bardzo często podkreśla się znaczenie i umiejętność mówienia nie. Stosowanie i realne postrzeganie BATNA w procesie negocjacji prowadzi do zmniejszenia obciążenia tą presją.

Podsumowując: budowanie zaangażowania i poparcia społecznego wymaga skoordynowania szeregu działań: gromadzenia i dystrybucji informacji, zidentyfikowania kluczowych stron zaangażowanych w spór, wypracowania strategii włączania w rozmowy różnych interesariuszy, stworzenia forów wspólnego rozwiązywania problemów (otwartych lub angażujących jedynie reprezentantów) oraz poprowadzenia spotkań, w trakcie których możliwe będzie dyskusowanie trudnych i kontrowersyjnych częstokroć zagadnień.

9. RAPORT Z PRZEPROWADZONYCH KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Raport z konsultacji społecznych jest elementem wieńczącym lub wiodącym do zwieńczenia całej procedury konsultacji. Jego podstawowe funkcje adresowane są do organizatorów i uczestników konsultacji.

Organizatorzy otrzymują wiedzę o zaangażowaniu mieszkańców i różnych grup docelowych w dane konsultacje, co jest również świadectwem zainteresowania projektem. Przeprowadzone konsultacje mogą dostarczyć organizatorom informacji dotyczących stosunku uczestników konsultacji do projektu będącego ich przedmiotem. W rezultacie mają wspomóc proces decyzyjny w postaci uwzględnienia stanowiska konsultowanych. Zatem w raporcie dla organizatorów najważniejsze będą wszelkie wnioski i rekomendacje, które wpłyną na ostateczny kształt projektu (polityki, programu).

Raport spełnia także bardzo istotną funkcję dla uczestników konsultacji, mianowicie informuje ich o przebiegu i wynikach konsultacji. Jest często elementem informacji zwrotnej. Najważniejszy rezultat raportu dla nich to informacja dotycząca poziomu akceptacji dla ich stanowisk wobec projektu lub podanie przyczyn braku akceptacji.

Zważywszy na to, można założyć dwie jego wersje przy opracowywaniu:



- 1) wersja pełna zawierająca wszystkie ważne dla celu i przebiegu konsultacji informacje; przeznaczona dla samorządu choć dostępna w sieci dla wszystkich zainteresowanych;
- 2) wersja skrócona prezentująca najważniejsze informacje, w tym wnioski i rekomendacje przeznaczone dla uczestników konsultacji i opinii publicznej.

Niezależnie od wersji, raport powinien być przedstawiony w sposób zrozumiały i przejrzysty. Informacje o jego ukazaniu się i formie dostępności powinny być maksymalnie upublicznione, sam zaś raport dostępny dla wszystkich chętnych.

9.1 Zagadnienia wstępne

W tej części należy opisać, jak powstała idea przeprowadzenia konsultacji na określony temat, w jakich okolicznościach, kto artykułował tę potrzebę, kto był pomysłodawcą itd. W tej części można także podać podstawę prawną.

W przypadku konsultacji obligatoryjnych wynikających z ustaw, podać daną ustawę; w przypadku konsultacji wynikających z przyjętej uchwały rady gminy przywołać ową uchwałę.

9.2 Przedmiot i cele konsultacji

Należy precyzyjnie zacytować przedmiot konsultacji określony w akcie normatywnym, na mocy którego je zarządono (zarządzenie prezydenta, rzadziej uchwała rady).

Tu należy umieścić cele jakie przyświecają konsultacjom. Nawet, jeśli nie podano ich w wyżej wymienionym akcie, tu należy to uczynić bowiem w istocie jakiegoś celowi służą. Cele te należy podać szczegółowo. Dobrze ilustruje to przykład konsultacji w Warszawie „Stare miasto w nowej odsłonie”¹⁶.

¹⁶ Źródło: <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/stare-miasto-w-nowej-odslonie-konsultacje-spoeczne>

W raporcie z realizacji konsultacji wymieniono następujące cele:

- Poinformowanie wszystkich mieszkańców Warszawy o planowanym na Starym Mieście remoncie nawierzchni
- Odpowiednio wczesne poinformowanie mieszkańców i przedsiębiorców ze Starego Miasta o planowanym remoncie,
- Udzielenie mieszkańcom Starego Miasta informacji o możliwości uzyskania dofinansowania do izolacji ścian oraz konieczności wykonania tej izolacji przed rozpoczęciem remontu,
- Możliwie duże zmniejszenie planowanych uciążliwości remontu poprzez przeprowadzenie konsultacji społecznych dot. Harmonogramu prac i ich przebiegu
- Uzyskanie od środowisk osób niepełnosprawnych oczekiwań odnośnie nawierzchni tak, aby spełniając wszelkie zalecenia konserwatorskie była ona możliwie przyjazna dla osób niepełnosprawnych użytkujących Stare Miasto



9.3 Opis procedur konsultacji

W tej części opisujemy najważniejsze elementy przygotowania procedury konsultacji, czyli:

- 1) Ustalenie grup docelowych, nazwa, rodzaj, liczebność, krótka charakterystyka i uzasadnienie wyboru.
- 2) Przyjęcie określonych metod konsultacji oraz miejsc i terminów ich konsultacji. Np. przyjęto, iż głównymi metodami konsultacji będą:
 - wysłuchanie publiczne dla następujących grup (wymienić jakie), podać miejsce, datę i godzinę rozpoczęcia,
 - otwarte spotkanie konsultacyjne dla mieszkańców (cztery) podać miejsca, daty, i godziny rozpoczęcia,
 - ruchomy punkt konsultacyjny np. w dzielnicy Pomorzany,
 - ankieta on-line umieszczona na stronie internetowej Urzędu Miejskiego,
 - opinie zgłaszane pocztą elektroniczną,
 - opinie zgłaszane w biurze do spraw konsultacji.
- 3) Upublicznienie podstawowych materiałów informacyjnych dotyczących przedmiotu konsultacji na:
 - stronie internetowej urzędu,
 - gminnych punktach informacji,
 - w biurze organizacyjnym konsultacji,
 - w innych miejscach (wymienić),
- 4) Wysłanie zaproszeń do grup docelowych.
- 5) Realizacja konsultacji przy użyciu wyżej wymienionych metod.
- 6) Sporządzenie raportu.



9.4 Przebieg spotkań konsultacyjnych i rezultaty zbierania opinii

■ Otwarte spotkanie konsultacyjne nr 1

- podać datę i miejsce spotkania,
- czas rozpoczęcia i zakończenia spotkania,
- ilość osób (po uwzględnieniu na liście obecności informacji umożliwiającej charakterystykę uczestników można ją podać np.: mieszkańcy, środowisko biznesu, organizacje samorządowe, korporacje zawodowe i inni),
- eksperci: imię i nazwisko,
- moderatorzy: imię i nazwisko.

Przebieg spotkania:

- porządek,
- ilość i treść zadanych pytań,
- ilość i treść zgłoszonych postulatów,
- ilość i treść przedstawionych stanowisk,
- ilość i treść innych głosów.

Należy także podać treść odpowiedzi udzielonych przez ekspertów na zadane pytania. W tym miejscu trzeba zaprezentować stanowisko ekspertów wobec przedstawionych w trakcie spotkania postulatów.

Podsumowanie spotkania, wnioski ogólne dotyczące przebiegu i atmosfery, przygotowania sali, materiałów, zadowolenia uczestników, przygotowania ekspertów i moderatorów, frekwencji itd.

W podobny sposób należy opisać każde spotkanie, bowiem mogą się znacząco różnić z uwagi na skład uczestników, ekspertów, termin itd. Łączne zestawienie sporządzone po opisie wszystkich spotkań otwartych nie zastąpi każdego z nich. Dlatego po opisie spotkań w przedstawiony sposób dokonujemy zestawienia.

■ Wysłuchanie publiczne

- podać datę, miejsce, godzinę rozpoczęcia i zakończenia wysłuchania,
- podać ilość reprezentowanych grup docelowych z podziałem na rodzaje, środowiska, branże ewentualnie według innych kryteriów,



- umieścić informację o wykazie zaproszonych uczestników (załącznik nr...).

Przebieg spotkania:

- porządek
- charakterystyka reprezentowanych stanowisk (szczegółowe stanowiska poszczególnych grup docelowych jako załącznik nr... do raportu)
- podsumowanie spotkania

■ Ruchomy punkt konsultacyjny

- Czas trwania akcji, termin rozpoczęcia i zakończenia.
- Opis punktu, ewentualnie zdjęcia, godziny i dni otwarcia miejsca i czas stacjonowania.
- Ilość osób, które wyraziły opinię.

Opisać, w jaki sposób pracownicy zaangażowani w akcję udzielali informacji o projekcie i wręczali materiały. Opisać okoliczności, w których przeprowadzono ankiety (zał. nr ...) z uczestnikami na temat ich stosunku do przedmiotu konsultacji. Nakreślić klimat konsultacji i stopień zainteresowania mieszkańców.

Podsumowanie

Opis wyników uzyskanych w ankietach w tym treści zgłoszonych postulatów i opinii. Charakterystyka socjo-demograficzna uczestników (według danych zawartych w ankiecie, wiek, płeć, miejsce i długość okresu zamieszkiwania, dane dotyczące sytuacji społeczno-ekonomicznej uczestników itd.)

■ Konsultacja przy pomocy ankiety on-line

- czas trwania, czas rozpoczęcia i zakończenia,
- ilość uczestników,
- treść ankiety (zał. nr ...),
- analiza treści udzielonych odpowiedzi w tym treści postulatów i opinii,
- charakterystyka socjo-demograficzna według danych zawartych w ankiecie.



■ Opinie zgłaszane pocztą elektroniczną

- czas trwania akcji, termin rozpoczęcia i zakończenia,
 - ilość osób biorących udział,
 - treść zgłoszonych opinii po agregacji według przyjętych kryteriów
- np.:

Ocena: - pozytywna
- raczej pozytywna
- ambiwalentna
- raczej negatywna
- negatywna

Zarzuty: - koszty ekonomiczne
- projekt zbędny z powodu pilniejszych przedsięwzięć
- natury architektonicznej
- natury funkcjonalnej

Akceptacja: - dla określonych cech (jakich)

Sugestie: - dotyczące modyfikacji, uzupełnień itd.

■ Opinie zgłaszane w biurze do spraw konsultacji

- miejsce akcji,
- czas trwania, termin rozpoczęcia i zakończenia,
- ilość osób biorących udział,
- treść zgłoszonych opinii po agregacji według przyjętych kryteriów.

W zakończeniu tej części raportu należy dokonać łącznego zestawienia i charakterystyk oraz oceny przebiegu konsultacji. Należy podać dane dotyczące:

- czasu trwania,
- ilości mieszkańców, którzy wzięli udział w konsultacjach łącznie i w stosunku do uprawnionych (liczba mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze),
- charakterystyki socjo-demograficznej uczestników na podstawie danych uzyskanych z ankiet,
- ilości grup docelowych łącznie z podziałem według kryteriów wyróżnionych w części pracy dotyczącej identyfikacji i doboru adresatów,
- ilości grup docelowych w stosunku do wysłanych zaproszeń,



W tej części oceniamy frekwencję, zaangażowanie mieszkańców (ilość zadanych pytań, zgłoszonych uwag, opinii, stanowisk), klimat konsultacji, przygotowanie organizatorów, jakość pracy ekspertów i moderatorów.

■ Wnioski i rekomendacje

W tej części należy umieścić informacje dotyczące merytorycznych warunków konsultacji społecznych. Chodzi głównie o treść opinii, postulatów, stanowisk i w innych formach wyrażonego stosunku uczestników konsultacji do ich przedmiotu.

Przy dużej ilości opinii należy je zredagować i opisać. Pierwszy wniosek powinien dotyczyć oceny stopnia realizacji celów konsultacji dokonanej przez organizatorów. Kolejny powinien mówić o subiektywnej ocenie uczestników dotyczącej przeprowadzonych konsultacji, czy uczestnicy uznali je za potrzebne i ważne.

Kolejne wnioski powinny dotyczyć:

- oceny celowości realizacji planowanego projektu (programu, polityk itd.),
- stanowisk, postulatów i opinii wyrażonych wobec różnych aspektów projektu w tym:
 - finansowych,
 - czasu realizacji,
 - funkcjonalności,
 - kształtu,
 - zasięgu i wielu innych.

Wnioski zależeć będą od przedmiotu konsultacji i nie sposób wymienić ich kryteriów. We wnioskach można pominąć te, które zostały niejako wyjaśnione w trakcie otwartych spotkań konsultacyjnych przez ekspertów i można je uznać za niebyłe. Na przykład na zgłoszony wniosek dotyczący takiej czy innej zmiany w projekcie ekspert odpowiedział, iż jest ona niemożliwa ze względów prawnych lub technicznych. Wśród wniosków mogą znaleźć także te, które dotyczą wykorzystania doświadczeń zdobytych w trakcie organizowania i przeprowadzania konsultacji. Chodzi o usprawnienie i udoskonalenie ich przebiegów w przyszłości.

W dalszej części formujemy rekomendacje, czyli te grupy wniosków, które w opinii ekspertów mogą być wykorzystane w celu nadania



projektowi bardziej funkcjonalnych walorów, korzystnych cech, bądź zminimalizowania jego negatywnych walorów, zmniejszenia uciążliwości związanej z jego realizacją itp.

9.5 Wykorzystanie wyników konsultacji

Konsultacje bez podania ich uczestnikom informacji dotyczących stopnia ich wykorzystania przez władze nie miałyby sensu lub byłyby pozorne. Władze zatem powinny zapoznać się z wnioskami i rekomendacjami oraz ustosunkować się do nich. Należy zatem wyrazić pisemne stanowisko dotyczące powodu nieprzyjęcia stanowisk (opinii, stanowisk, postulatów) wyrażonych w rekomendacjach bądź wcześniej we wnioskach.

Można to zrobić w formie pisemnej i poinformować opinię publiczną organizując w tym celu konferencję prasową, przy okazji dziękując wszystkim uczestnikom za udział i zaangażowanie. Można także w tym celu przeprowadzić debatę podsumowującą. Debatę ta powinna się odbyć nie później niż w ciągu 6 tygodni od zakończenia konsultacji. W przypadku projektu mniejszej rangi czas ten można skrócić. Miejsce i termin debaty powinny odpowiadać określonym w innej części opracowania warunkom. W trakcie debaty przedstawiciele władz poinformowaliby uczestników o przebiegu konsultacji i ich wynikach. W trakcie dyskusji należy przedstawić informację o wykorzystaniu wniosków i rekomendacji.

W raporcie należy zamieścić przebieg tej debaty lub w przypadku jej braku podać pisemne stanowisko władz odnośnie wykorzystania wniesionych opinii i stanowisk.

9.6 Załączniki

W tej części należy umieścić w formie załączników wszelkie dokumenty, formularze, listy obecności, materiały etc. jakie były użyte w trakcie konsultacji. Na przykład:

- *załącznik nr 1* Ulotka o przedmiocie i celu konsultacji
- *załącznik nr 2* Folder o przedmiocie i celu konsultacji
- *załącznik nr 3* Prezentacja multimedialna dot. założeń projektu, prezentowana na otwartych zebraniach publicznych
- *załącznik nr 4* Opracowanie pod nazwą: Ocena skutków realizacji projektu
- *załączniki od nr 5 do 23* Stanowiska grup docelowych wobec projektu



- załącznik nr 24 Formularz kwestionariusza ankiety on-line
- załączniki od nr 31 do 36 Opinie ekspertów
- załączniki od nr 37 do 44 Nagrania audio spotkań konsultacyjnych
- załącznik nr ... Treść stron internetowych z założeń prezentacji projektu
- załącznik nr ... Wykaz grup docelowych zaproszonych do konsultacji
- załącznik nr ... Wykaz mediów zaproszonych do obserwowania konsultacji



10. PROJEKTY DOKUMENTÓW – AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO, REGULUJĄCYCH ZAKRES I PROCEDURĘ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

PROJEKT

Uchwała Nr

Rady Miasta Szczecin

z dnia r.

w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Szczecin

Na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.) uchwała się co następuje:

§ 1. Przyjmuje się zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Szczecin określone w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Szczecin.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Przewodniczący Rady



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Załącznik do Uchwały Nr

Rady Miasta Szczecin

z dnia r.

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Szczecin

Rozdział 1.

Przepisy ogólne

§ 1

Ilekroć w tekście jest mowa o:

- 1) Radzie – rozumie się przez to Radę Miasta Szczecin,
- 2) Prezydencie – rozumie się przez to Prezydenta Miasta Szczecin,
- 3) Gminie – rozumie się przez to Miasto Szczecin,
- 4) konsultacjach – rozumie się przez to konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie niniejszego regulaminu,
- 5) organizacjach pozarządowych – rozumie się przez to organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- 6) Urzędzie – rozumie się przez to Urząd Miasta Szczecin.

§ 2

1. Konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy przeprowadza się:

- 1) w przypadkach określonych ustawami,
- 2) w innych sprawach ważnych dla Gminy.

2. Konsultacje z mieszkańcami Gminy przeprowadza się w sprawach dotyczących w szczególności:

- 1) strategii rozwoju Gminy,



- 2) wieloletnich planów inwestycyjnych,
 - 3) inwestycji budowlanych Gminy,
 - 4) organizacji komunikacji miejskiej w Gminie,
 - 5) programu ochrony środowiska,
 - 6) programów współpracy z organizacjami pozarządowymi,
 - 7) aktów prawa miejscowego,
 - 8) strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy,
 - 9) strategii i programów branżowych w dziedzinach obejmujących zadania własne Gminy.
3. Decyzję o przeprowadzeniu konsultacji podejmuje Prezydent w drodze zarządzenia.

W treści zarządzenia określa się:

- 1) cel i przedmiot konsultacji,
- 2) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji,
- 3) zasięg terytorialny oraz podmioty uczestniczące w konsultacji,
- 4) formy przeprowadzenia konsultacji,
- 5) wydział Urzędu lub jednostkę gminną odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji.

Rozdział 2

Zasady przeprowadzania konsultacji społecznych

§ 3

1. Z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych mogą wystąpić:

- 1) Rada Miasta,
- 2) Prezydent,
- 3) komisja Rady właściwa rzeczowo do przedmiotu konsultacji,
- 4) mieszkańcy Gminy (w liczbie co najmniej osób),
- 5) radni Gminy (w liczbie co najmniej osób)
- 6) Rada Osiedla,
- 7) organizacja pozarządowa, w dziedzinach dotyczących prowadzonej przez nią działalności statutowej.

2. Wniosek powinien zawierać:

- 1) termin i zakres terytorialny konsultacji,
- 2) formę konsultacji, określenie sposobu zgłaszania opinii, uwag i propozycji,
- 3) uzasadnienie z określeniem celu konsultacji,



- 4) dane dotyczące wnioskodawcy,
 - 5) wskazanie osoby, z którą należy się kontaktować w sprawie złożonego wniosku oraz danych kontaktowych,
 - 6) informację o sposobie dostępu do dokumentacji dotyczącej przedmiotu konsultacji.
4. Wniosek spełniający wymogi określone w ust. 3 jest rozpatrywany przez Prezydenta w terminie 14 dni od dnia złożenia.
5. Wnioski niekompletne powinny zostać uzupełnione w terminie 3 dni od daty wezwania do uzupełnienia. Wnioski nieuzupełnione nie podlegają rozpatrzeniu.
6. O przeprowadzeniu konsultacji lub odmowie ich przeprowadzenia Prezydent informuje wnioskodawcę w terminie nie dłuższym niż 10 dni od daty rozpatrzenia wniosku.
7. Konsultacje wynikające z ustaw przygotowuje i przeprowadza Prezydent. Konsultacje przeprowadzane na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeprowadzane są w trybie określonym w tych ustawach.

§ 4

1. Konsultacje przeprowadza się w następujących formach:

- 1) otwartych spotkań z mieszkańcami,
 - 2) badania opinii mieszkańców poprzez umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego, projektu dokumentu (lub założeń do projektu dokumentu) na stronie internetowej Urzędu i przyjmowanie uwag na piśmie za pomocą m.in. poczty elektronicznej, formularza zgłoszenia uwagi, formularza ankietowego itp.,
 - 3) zebrań z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na terenie Gminy,
 - 4) przekazanie do zaopiniowania projektu dokumentu organizacjom pozarządowym.
2. Konsultacje powinny być dodatkowo przeprowadzone w jednej z niżej wymienionych form:
- 1) zogniskowany wywiad grupowy,
 - 2) badania reprezentatywnych grup społecznych.



3. Prezydent dokonuje wyboru form konsultacji społecznych w zależności od potrzeb i zaistniałych okoliczności.

4. Możliwe jest łączenie kilku form prowadzenia konsultacji społecznych.

§ 5

1. Prezydent jest zobowiązany zapewnić odpowiednią opiekę merytoryczną i organizacyjną nad otwartymi spotkaniami z mieszkańcami oraz bezstronny sposób ich prowadzenia.

2. Ze spotkania sporządza się protokół, do którego dołącza się listę obecności osób biorących udział w spotkaniu. Protokół zamieszcza się na okres 7 dni na stronie internetowej Urzędu w celu umożliwienia zainteresowanym zgłaszania uwag do treści protokołu.

3. Spotkanie jest ważne bez względu na liczbę przybyłych mieszkańców.

4. Informacja o spotkaniach powinna być podana do wiadomości publicznej co najmniej na 2 tygodnie przed terminem spotkania w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w co najmniej 2 lokalnych środkach przekazu (radio, telewizja, gazety codzienne, portale internetowe).

5. Spotkania powinny odbywać się w godzinach popołudniowych w dni powszednie. Jeżeli istnieje potrzeba, możliwe jest wyznaczenie innego terminu spotkania konsultacyjnego, za zgodą wnioskodawcy.

§ 6

1. Konsultacje w trybie badania opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza ankietowego prowadzone są poprzez:

- 1) opublikowanie treści ankiety na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej,
- 2) umieszczenie w Biurze Obsługi Klienta Urzędu urny oraz wyłożenie obok niej formularzy ankiety.

2. Formularz ankiety powinien zawierać temat konsultacji, informację o stronie internetowej, lub innym miejscu, gdzie można uzyskać wyczerpujące informacje dotyczące konsultowanego zagadnienia oraz adres e-mail, na który można nadsyłać wypełnione formularze, lub wnioski dotyczące danego zagadnienia.

3. Prezydent jest zobowiązany do informowania mieszkańców o celu przeprowadzenia badania, temacie planowanych konsultacji, a w szczególności o zagadnieniach, na które konsultacje będą miały wpływ.



4. Prezydent może zlecić przeprowadzenie konsultacji wyspecjalizowanemu podmiotowi zajmującemu się badaniem opinii publicznej.

5. Konsultacje społeczne prowadzone w formie ankiet nie mogą trwać krócej niż 14 dni.

Rozdział 3

Przepisy końcowe

§ 7

1. Prezydent podaje do publicznej wiadomości wyniki konsultacji w terminie 30 dni od daty ich zakończenia na stronie internetowej Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Do wiadomości publicznej podane zostaną: przebieg konsultacji, złożone wnioski, wyniki badań społecznych, wnioski uwzględnione w planach dotyczących konsultowanego tematu, wnioski odrzucone - wraz z uzasadnieniem.

2. Prezydent Miasta przedstawia wyniki konsultacji na najbliższej sesji Rady.

§ 8

Koszty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem konsultacji pokrywane są z budżetu Gminy.

§ 9

Nieprzedstawienie opinii w terminie wyznaczonym na konsultacje społeczne oznacza rezygnację podmiotu z prawa jej wyrażenia.

§ 10

1. Każdorazowo dokonuje się ewaluacji zrealizowanych konsultacji pod kątem przyjęcia właściwych form, metod konsultacji, zrozumiałości przekazywanej informacji, dotarcia do właściwych grup odbiorców, pozyskania odpowiedniej ilości i jakości uwag, przeznaczenia odpowiedniej ilości czasu na konsultacje, efektów – uwzględnienia pozyskanych uwag w konsultowanym przedmiocie, dokumencie.

2. W miarę posiadanych środków ewaluacji dokonuje się poprzez wykorzystanie narzędzia opracowanego przez specjalistów lub wyspecjalizowaną instytucję.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



PROJEKT

Uchwała Nr

Rady Miasta Szczecin

z dnia r.

**w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami
Miasta Szczecin**

Na podstawie art. 4a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz uchwały Nr Rady Miasta Szczecin z dnia r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta Szczecin (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr, poz.) uchwala się co następuje:

§ 1

Przeprowadza się konsultacje społeczne z mieszkańcami Miasta Szczecin w sprawie zmiany granic Miasta Szczecin poprzez włączenie do obszaru Miasta Szczecin części obszaru

§ 2

Konsultacje przeprowadzone zostaną na terenie Miasta Szczecin w terminie od r. do r. w formie ankietowego badania opinii mieszkańców.

§ 3

Uprawnione do wzięcia udziału w konsultacjach są osoby posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Miasta Szczecin.

§ 4

Udział w konsultacjach polegać będzie na udzieleniu odpowiedzi na pytanie zawarte w ankiecie, której wzór stanowi załącznik Nr 1 do uchwały.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



§ 5

Konsultacje odbywają się w Urzędzie Miasta Szczecin przy pl. Armii Krajowej 1 – Biuro Obsługi Klienta, stanowisko i

§ 6

1. Konsultacje przeprowadza zespół do spraw konsultacji w składzie określonym w załączniku Nr 2 do uchwały.
2. Prezydent Miasta Szczecin po zakończeniu konsultacji przekazuje Radzie Miasta Szczecin wyniki konsultacji.

§ 7

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr

Rady Miasta Szczecin

z dnia r.

Karta do konsultacji

Czy jesteś za zmianą granic Miasta Szczecin polegającą na włączeniu do granic Miasta części obszaru

TAK

NIE

WSTRZYMUJĘ SIĘ

Informacja:

Udzielając odpowiedzi na pytanie należy postawić znak „X” tylko na jednym polu. Odpowiedź na pytanie uważa się za nieważną jeżeli:

- znak „X” nie został postawiony na żadnym polu,
- znak „X” został postawiony na więcej niż jednym polu,
- na karcie do konsultacji zostały umieszczone inne napisy lub rysunki.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



PROJEKT

Szczecin, dn. r.

sygnatura

Ogłoszenie Prezydenta Miasta Szczecin w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Szczecina

Podstawa prawna: uchwała Nr Rady Miasta Szczecin z dnia r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta Szczecin – Os. Pogodno.

Informuję mieszkańców Miasta Szczecin – Os. Pogodno o rozpoczęciu konsultacji społecznych na temat

1. Termin konsultacji: od r. do r. w godzinach pracy Urzędu.
2. Miejsce konsultacji: Urząd Miasta Szczecin, pl. Armii Krajowej 1 – Biuro Obsługi Klienta, stanowisko nr i
3. Uprawnieni: mieszkańcy Miasta Szczecin – Os. Pogodno, posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Miasta Szczecin.
4. Tryb i zasady konsultacji:
 - 1) konsultacje polegają na wypełnieniu formularzy,
 - 2) przed wypełnieniem formularza, pracownik Urzędu Miasta Szczecin obsługujący konsultacje społeczne sprawdza, czy dana osoba ma prawo do udziału w konsultacjach,
 - 3) w razie potrzeby, w szczególności w przypadku udziału w konsultacjach społecznych osób niepełnosprawnych, pracownik Urzędu Miasta Szczecin obsługujący konsultacje społeczne udziela pomocy w wypełnianiu formularzy konsultacji społecznych,
 - 4) wypełnione formularze konsultacji społecznych mieszkańcy wrzucają do specjalnie przygotowanej w tym celu urny.
5. Sprawozdanie z przeprowadzenia konsultacji społecznych zostanie udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Urzędu Miasta Szczecin, w terminie dni od dnia zakończenia konsultacji społecznych.

Prezydent Miasta



11. PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK W ZAKRESIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Problem konsultacji społecznych był do niedawna traktowany w sposób powierzchowny, odnosił się w swoim zakresie do tych obszarów, które wynikały z ustaw. Niejednokrotnie, jeżeli już musiały odbyć się konsultacje, to były one przeprowadzane pod presją czasu w związku z czym udział mieszkańców był ograniczony a funkcja udziału tychże mieszkańców w zarządzaniu, tworzeniu prawa itp. była właściwie fikcją. Jeżeli z kolei konsultacje społeczne odbywały się w normalnym a nie pośpiesznym trybie, to w większości przypadków wpływ obywateli na podejmowane decyzje był znikomy ze względu na mały ich udział w tych konsultacjach.

Dzisiaj realizując dyrektywy Unii Europejskiej oraz wsłuchując się w głos coraz prężniej funkcjonujących organizacji pozarządowych, stowarzyszeń lokalnych a także rozumiejących potrzebę dobrze, z korzyścią dla społeczeństwa przeprowadzanych konsultacji społecznych, działaczy samorządowych, wójtów burmistrzów i prezydentów oraz radnych, można znaleźć w Polsce wiele przykładów dobrych praktyk w zakresie konsultacji społecznych, gdzie organy ogłaszające takie konsultacje dokładają maksimum starań, aby udział mieszkańców w procesie konsultacji był jak największy.

1.Sondaż deliberatywny w Poznaniu – zagospodarowanie Stadionu Miejskiego przy ul. Bułgarskiej po EURO 2012

Sondaż deliberatywny to metoda konsultacji społecznych. Została ona sformułowana pod koniec lat 80. przez Jamesa Fishkina, obecnie dyrektora Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda. Jej istotą jest zebranie informacji od obywateli, którzy posiadli przynajmniej podstawową wiedzę o faktach i opiniach dotyczących rozstrzyganej sprawy. Metoda jest odpowiedzią na słabości konwencjonalnych sondaży, które sumują opinie wypowiedane często w sposób nieprzemyślany. W ramach sondażu deliberatywnego proponuje się dwukrotny pomiar opinii: przed i po otrzymaniu przez uczestników pakietu



informacji, debacie w grupach oraz spotkaniu z ekspertami i politykami. 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.

Metoda sondażu deliberatywnego po raz pierwszy w Polsce została zastosowana w listopadzie 2009 roku w Poznaniu. W poznańskim sondażu wzięło udział 880 osób, a w moderowanej dyskusji (deliberacji) –148 osób. Grupa uczestników deliberacji oraz grupa uczestników sondażu, którzy nie wzięli udziału w deliberacji, nie różniły się w sposób istotny statystycznie pod względem płci, poziomu wykształcenia oraz dochodów. Natomiast uczestnicy debat byli średnio nieco młodsi. W obydwu grupach przeważająca część osób deklarowała zaangażowanie w jakąś formę aktywności ruchowej. Poznaniacy zaangażowani w dyskusje byli jednak nieco bardziej aktywni pod tym względem. Ostatecznie rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące światopoglądu był podobny wśród uczestników deliberacji oraz tych, którzy ograniczyli swój udział w konsultacjach do sondażu. Dlatego też na podstawie odpowiedzi uczestników deliberacji można wnioskować o opiniach całej populacji Poznania.

W sondażu deliberatywnym uczestniczyła reprezentatywna grupa mieszkańców. Konsultacje trwały cały dzień. W ich wyniku uczestnicy poszerzyli swoją wiedzę dotyczącą problemu. Co jednak najistotniejsze, po zapoznaniu się z materiałami informacyjnymi oraz wymianie argumentów w grupach, a także po spotkaniach z przedstawicielami władz i ekspertami, przedstawili swoje ostateczne preferencje. W odniesieniu do niektórych pytań uczestnicy zmienili opinie w trakcie deliberacji, w stosunku do innych ich opinie pozostały takie same. Ważne, że w każdym przypadku były one wynikiem namysłu i rozważenia za i przeciw różnych opcji. Mieszkańcy wyposażeni w wiedzę o faktach i opiniach innych niż ich własne, ujrzeni przyszłość stadionu w szerszej perspektywie. Pojawiło się myślenie o stadionie w kontekście miasta i wspólnoty lokalnej. Na zagadnienie spojrzano biorąc pod uwagę wiele potrzeb, alternatywnych sposobów ich zaspokojenia, związanych z nimi plusów i minusów. W ten sposób prowadzony proces konsultacyjny prowadzi do budowania szacunku dla odmiennych racji, a także zaufania między mieszkańcami oraz między mieszkańcami i przedstawicielami władz¹⁷.

¹⁷ www.ps2012.pl/index.php/content/.../raport%20%20Poznan_SD_2009.pdf



Prezydent Poznania Ryszard Grobelny podczas ogłaszania wyników sondażu, podkreślił ogromne zaangażowanie mieszkańców w debatę. ”Poznań poszukuje nowych metod w dyskusji. Metoda deliberacji pokazała ogromne zaangażowanie mieszkańców Poznania. Poznaniacy są zainteresowani odpowiedzialnym podejmowaniem decyzji, biorąc przy tym pod uwagę argumentację”¹⁸ – powiedział Grobelny. Jak zapewnił prezydent Poznania, wyniki badań zostaną dokładnie przeanalizowane i na pewno brane pod uwagę przy ostatecznym podejmowaniu decyzji dotyczącej przyszłości stadionu.

2. „Stare Miasto w nowej odsłonie” akcja informacyjno-konsultacyjna w Warszawie

Władze Warszawy postanowiły poinformować mieszkańców oraz skonsultować z nimi kwestie związane z rewaloryzacją nawierzchni Starego Miasta, planowanym zamontowaniem oświetlenia gazowego oraz wprowadzeniem specjalnego systemu informacji odnoszącego się do obszaru Starego Miasta.

Organizatorzy konsultacji postawili sobie następujące cele:

- poinformowanie mieszkańców Warszawy o planowanym na Starym Mieście remoncie nawierzchni,
- odpowiednio wczesne poinformowanie mieszkańców i przedsiębiorców ze Starego Miasta o planowanym remoncie,
- udzielenie mieszkańcom Starego Miasta informacji o możliwości uzyskania dofinansowania do izolacji ścian oraz konieczności wykonania tej izolacji przed rozpoczęciem remontu,
- poinformowanie środowiska warszawianistów oraz organizacji zajmujących się ochroną zabytków i planowaniem przestrzennym o planowanym remoncie, zaleceniach konserwatorskich i docelowym stanie nawierzchni,
- możliwie duże zmniejszenie planowanych uciążliwości remontu poprzez przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących harmonogramu prac i ich przebiegu,
- uzyskanie od środowiska osób niepełnosprawnych oczekiwań odnośnie nawierzchni tak, aby spełniając wszelkie zalecenia konserwatorskie była ona możliwie przyjazna dla osób niepełnosprawnych przebywających na Starym Mieście,

¹⁸ Gazeta Wyborcza



- zasięgnięcie opinii osób odwiedzających Stare Miasto w sprawie ewentualnego zamontowania oświetlenia gazowego na ulicach Kanoniej i Dziekaniej oraz wprowadzenie indywidualnego systemu informacji na omawianym terenie.

Proces konsultacyjny trwał od 27.09. do 05.11.2010 roku czyli 40 dni. W tym czasie odbyły się spotkania z mieszkańcami Warszawy, mieszkańcami Starego Miasta, lokalnymi przedsiębiorcami, osobami niepełnosprawnymi, organizacjami zajmującymi się ochroną zabytków i planowaniem przestrzennym oraz środowiskiem warszawianistów.

Odbyła się szeroko zakrojona akcja informacyjna (prasa, radio i telewizja), 300 szt. plakatów w środkach komunikacji miejskiej, 33 szt. w modnych kawiarniach warszawskich. Rozwieszono również plakaty w 14 największych muzeach, 10 domach kultury, w budynkach kilkunastu wydziałów Uniwersytetu Warszawskiego oraz Politechniki Warszawskiej (na wydziałach, których studenci mogą być zainteresowani tematyką konsultacji społecznych lub tematyką kultury, zabytków architektury, planowania przestrzennego). Na ekranach umieszczonych na stacjach jak również w wagonach metra był emitowany spot filmowy zapraszający do wzięcia udziału w konsultacjach i w spotkaniu podsumowującym.

Dzięki zastosowanym metodom informowania społeczeństwa o przedmiocie oraz celach przeprowadzanej konsultacji, informacja ta dotarła do ogromnej rzeszy mieszkańców Warszawy i nie tylko. W ocenie organizatorów akcji informacyjno-konsultacyjnej zakładane cele zostały osiągnięte. Mieszkańcy oraz przedsiębiorcy zostali poinformowani z 2-letnim wyprzedzeniem o planowanym remoncie, wspólnoty mieszkaniowe o możliwościach uzyskania dofinansowania do izolacji ścian, wspólnie z mieszkańcami i lokalnymi przedsiębiorcami ustalono harmonogram prac a różne grupy zawodowe i społeczne mogły zgłosić swoje uwagi i oczekiwania istotne z ich punktu widzenia.

3. Konsultacje w sprawie lokalizacji pomnika pułkownika Kuklińskiego w Krakowie

Konsultacje społeczne mogą dotyczyć również spraw wydawałoby się mało znaczących, choć jak wynika z przebiegu konsultacji w Krakowie, istotnych z punktu widzenia mieszkańców, którzy są zainteresowani ładem przestrzennym w miejscu zamieszkania. Konsultacje dotyczące lokalizacji



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



pomnika pułkownika Kuklińskiego przeprowadzono w okresie styczeń – luty 2010 r. wykorzystując do ich przeprowadzenia ankiety publikowane były w dwutygodniku „Kraków.Pl”, w „Tygodniku Grodzkim” oraz w „Tygodniku Głos - Nowej Huty”. Można je było składać do 23 lutego 2010 roku we wszystkich siedzibach Urzędu Miasta.

4 listopada Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę o wzniesieniu pomnika pułkownika Ryszarda Kuklińskiego. Zgodnie z jej zapisami Prezydent Miasta Krakowa przedstawił propozycje lokalizacji pomnika, uwzględniając przy tym oczekiwania mieszkańców oraz inicjatora i fundatora budowy pomnika – Stowarzyszenia im. płk. Ryszarda Kuklińskiego.

Licząc na opinię mieszkańców Urząd Miasta Krakowa przygotował ankiety, zawierające propozycje usytuowania pomnika: środek pl. Centralnego im. Ronalda Reagana, obszar pomiędzy Nowohuckim Centrum Kultury a os. Centrum E, al. Róż - pl. tzw. „ratuszowy”, Park Lotników - po stronie południowej al. Jana Pawła II, plac Jana Nowaka Jeziorańskiego (dawny plac Kolejowy). W przypadku, gdy żadna z podanych lokalizacji nie jest - zdaniem respondentów – odpowiednia, w ankiecie można było wskazać własną.

Ankiety wypełniło ponad 500 osób – najwięcej propozycji jako najwłaściwsze miejsce wskazywało plac im. Jana Nowaka Jeziorańskiego. Na lokalizację przy placu Jana Nowaka Jeziorańskiego oddano 124 głosy. W 91 ankietach wskazano środek placu Centralnego im. Ronalda Reagana, w 72 ankietach - Park Lotników – po stronie południowej al. Jana Pawła II, w 39 ankietach - al. Róż - pl. tzw. „ratuszowy”. 30 głosów oddano na obszar pomiędzy Nowohuckim Centrum Kultury a os. Centrum E. Wpłynęło ponadto kilkadziesiąt głosów zawierających inne propozycje miejsc niż te wymienione w ankiecie. Kilkadziesiąt głosów w ogóle nie zawierało wskazania lokalizacji – wśród nich były przede wszystkim wyrazy sprzeciwu.

Efektem przeprowadzonych konsultacji społecznych była Uchwała Rady Miasta Krakowa z dnia 31 marca 2010 roku w sprawie lokalizacji pomnika w miejscu zgodnym z wynikiem przeprowadzonych konsultacji.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



4. Konsultacje społeczne dla przedsięwzięcia pn. Budowa zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego.

Konsultacje społeczne w sprawie „Budowy zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów dla Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego” stanowią przykład dobrze przemyślanego procesu rozłożonego w czasie, w którym zastosowano różnorodne metody dialogu ze społeczeństwem.

Konsultacje zostały zainaugurowane w kwietniu 2008 roku na spotkaniu w Urzędzie Miasta gdzie przedstawiona została koncepcja budowy spalarni oraz wskazane do dyskusji 5 lokalizacji inwestycji. W ramach konsultacji odbyło się wiele spotkań z organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami, Radami Osiedli, konferencje prasowe oraz warsztaty na temat funkcjonowania zakładu termicznego unieszkodliwiania odpadów. Odbyły się również wyjazdy studyjne do spalarni w Berlinie, Kilonii, Roskilde i Malmö. W ramach konsultacji powstało również Szczecińskie Forum Odpadów na które zaproszone zostały organizacje pozarządowe, media, firmy zajmujące się odbiorem odpadów komunalnych, przedstawiciele środowisk naukowych, rad osiedli, środowisk lekarskich, mieszkańcy Szczecina oraz wszyscy zainteresowani problematyką gospodarki odpadami. W związku z projektem budowy Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów i prowadzeniem konsultacji społecznych Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska w czerwcu 2008 r. zawarł umowę na wykonanie, uruchomienie i administrowanie portalem internetowym pn. Ekologiczna Gospodarka Odpadami w Szczecinie. Portal internetowy cieszył się ogromną popularnością na co wskazuje liczba odwiedzin strony tj. 173 807 na dzień 11 grudnia 2009 r.

Uaktualniono Program Ochrony Środowiska na lata 2008 - 2019 a w 2009 roku uchwalono po wielu dyskusjach Plan Gospodarki Odpadami. W ramach procesu konsultacji położono nacisk na promocję i edukację ekologiczną. W celu propagowania postaw proekologicznych w lipcu 2008 r. zlecono wydrukowanie książeczki pt. „SEGREGACJA – ALE PO CO?” Książeczka promowała selektywną zbiórkę u źródła. Wykorzystywana była w akcjach ekologicznych kierowanych szczególnie do najmłodszych mieszkańców miasta. Również w lipcu 2008 r. firma Makebetterproject przystąpiła do realizacji działań zmierzających do stworzenia spójnego wizerunku dla projektu ekologicznego Planeta Ekologiczna Gospodarka Odpadami Szczecina.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Zakres działań obejmował:

- a) opracowanie graficzne motywu przewodniego projektu oraz opracowanie założeń do projektu,
- b) opracowanie i realizację filmu promocyjnego,
- c) opracowanie i druk książki promocyjnej,
- d) opracowanie i druk plakatu,
- e) opracowanie i druk ulotki,
- f) opracowanie i druk teczek,
- g) opracowanie i wykonanie toreb ekologicznych,
- h) opracowanie i druk kart promocyjnych,
- i) wykonanie zdjęć, które wykorzystane zostały m.in. przy tworzeniu ulotek, plakatu,
- j) wykonanie graffiti o wymiarach 3,5m x 6m.

W październiku zorganizowano w Szczecinie VI Międzynarodową Konferencję „Termiczne Przekształcanie Odpadów – Od planów do realizacji”. W konferencji uczestniczyło 250 osób, także z Francji, Niemiec i Skandynawii. W 2009 roku w ramach konsultacji ruszyła kampania informacyjna skierowana do uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych.

Efektem wielu spotkań z mieszkańcami oraz organizacjami ekologicznymi było podpisanie 9 lipca 2010 roku umowy społecznej w sprawie budowy spalarni śmieci w Szczecinie. Podpisy pod umową złożyli prezydent Piotr Krzystek jako reprezentant władz Szczecina i - jako strona społeczna - przedstawiciele ekologicznej organizacji Szczecińska Zielona Alternatywa. Umowa społeczna zawiera 41 postulatów dotyczących Wyspy Puckiej i Międzyodrza, które miasto zobowiązało się spełnić w ciągu pięciu lat. Są tam wpisane remonty dróg i chodników, budowa ścieżek rowerowych, budowa kładki na wysokości budynku przy ul. Gdańskiej 11, podłączenie kilku budynków do miejskiej sieci kanalizacyjnej, modernizacja nabrzeży, budowa boiska sportowego, wykonanie remontów kilku budynków, a w innych napraw dachów, a także np. wykonanie oprysku drzew zaatakowanych przez namietnika. Spełnienie 41 postulatów mieszkańców będzie kosztować miasto między 20 a 30 mln zł. W styczniu 2011r. szczecińska firma UNI - STAT Badania i Projekty Europejskie dla Biznesu S.C. przeprowadziła badania ankietowe na próbie 1089 mieszkańców miasta. Celem głównym badania było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Jaka jest opinia mieszkańców Szczecina na temat



planowanej budowy Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów na Ostrowie Grabowskim?

Zdecydowana większość badanych (84,6 proc.) deklaruje poparcie dla budowy spalarni odpadów w Szczecinie. Zdecydowane poparcie dla planowanej inwestycji deklaruje aż 51,6 proc. badanych. Przeciwnicy budowy spalarni stanowią zdecydowaną mniejszość (6,5 proc). Niewielki jest również odsetek osób niezdecydowanych lub nie posiadających wyrobionego zdania w tej sprawie (8,9 proc).

Wynikiem konsultacji społecznych w sprawie budowy spalarni śmieci w Szczecinie jest wskazanie jednej z lokalizacji jako możliwej do realizacji przedsięwzięcia akceptowanej przez mieszkańców.

5. Konsultacje dotyczące wyboru hasła promującego Częstochowę

Celem konsultacji było poznanie opinii i propozycji mieszkańców dotyczących wyboru najlepszego hasła promocyjnego dla miasta. Konsultacje odbyły się w dniach 9 sierpnia – 30 września 2010 r. i były prowadzone w 2 etapach:

- a) pierwszy etap obejmujący możliwość składania propozycji haseł promujących Częstochowę trwał od 9 sierpnia do 9 września 2010 r.,
- b) etap drugi związany z wyborem najciekawszych haseł trwał od 13 września do 30 września 2010 r.

Konsultacje prowadzone były przy pomocy:

- a) Radnych Dzielnic,
- b) strony internetowej www.konsultacje.czestochowa.pl,
- c) kuponów znajdujących się w informatorze Urzędu Miasta Częstochowy „Co, gdzie, kiedy”, (informacja o konsultacjach z kuponem umożliwiającym wpisanie propozycji hasła została zamieszczona w numerze 08/72 sierpień 2010, informacja o spotkaniu z mieszkańcami w numerze 09/73, wrzesień 2010),
- d) informatów miejskich (wygaszacz informujący mieszkańców o konsultacjach),
- e) kuponów i urn znajdujących się w: budynkach Urzędu Miasta Częstochowy przy ul. Śląskiej 11/13 i ul. Waszyngtona 5, sekretariacie Wydziału Kultury i Promocji przy ul. Focha 19/21, Miejskim Centrum Informacji w Alei Najświętszej Maryi Panny 65,



- f) otwartego spotkania z mieszkańcami Częstochowy, które odbyło się 29 września 2010 w sali sesyjnej Urzędu Miasta Częstochowy,
- g) ankiet papierowych.

Mieszkańcy Częstochowy o konsultacjach zostali poinformowani za pośrednictwem:

- a) radnych dzielnic,
- b) miejskiej strony internetowej: www.czestochowa.pl,
- c) strony internetowej poświęconej konsultacjom społecznym,
- d) mediów lokalnych (informacje dotyczące konsultacji zamieścili: „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik Zachodni”, „TV Orion”, „Telewizja regionalna NTL”, „Radio Fiat”, „Radio Złote Przeboje”, „RMF Maxx”),
- e) portali społecznościowych, konta: n-k profil miasta Częstochowy, facebook profil Konsultacje społeczne w Częstochowie.

W pierwszym etapie konsultacji, mieszkańcy zgłosili 165 propozycji sloganów reklamowych. Wśród nich znalazły się slogany wymyślone przez mieszkańców, zarekomendowane wcześniej przez dwie agencje PR oraz dotychczasowe motto promocyjne Częstochowy. Spośród wszystkich zgłoszonych pomysłów komisja konsultacyjna wybrała 16 najlepszych.

W drugim etapie konsultacji odbywało się internetowe i „papierowe” głosowanie na jedno z szesnastu wytypowanych haseł. Po drugim etapie konsultacji wyłonione zostały trzy hasła, które uzyskały największą liczbę głosów (łącznie – w głosowaniu internetowym i poprzez ankiety). Były to hasła zgłoszone przez internautów:

„Częstochowa – dodaj do ulubionych”.

„Częstochowa rzuca na kolana”.

„Jasne, że Częstochowa”.

W tym etapie konsultacji udział wzięły 882 osoby z czego przez Internet oddano 611 głosów, natomiast za pomocą ankiet 271 głosów. Spośród tych haseł - po konsultacji z ekspertami z dziedziny socjologii, psychologii społecznej i marketingu terytorialnego - pod koniec października ubiegłego roku wybrane zostało hasło: „Jasne, że Częstochowa”, które zostało zarekomendowane nowym władzom



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Częstochowy wyłonionym w wyborach samorządowych 2010 do wykorzystania w działaniach promocyjnych Miasta Częstochowy.

W 2011 roku nowo wybrany Prezydent Miasta zaakceptował wynik konsultacji dotyczących wyboru hasła promocyjnego i od lutego br. hasło „Jasne, że Częstochowa” jest wykorzystywane w działaniach promocyjnych miasta.

Można przytoczyć jeszcze wiele innych przykładów „dobrych” konsultacji społecznych, których przeprowadzenie przyczyniło się do zwiększenia partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji ważnych dla społeczności lokalnych. W opisanych powyżej przykładach konsultacji społecznych chcieliśmy pokazać, że konsultować można problemy duże i małe. Budowę i lokalizację spalarni śmieci jak również budowę i lokalizację pomników, formułę zarządzania stadionem czy zasięgnięcie opinii w sprawie oświetlenia gazowego ulic.

Niestety, zdarzają się też przypadki dobrze przeprowadzonych konsultacji społecznych niekiedy nawet nakładem znacznych sił i środków, których wyniki nie są brane pod uwagę podczas podejmowania decyzji pomimo tego, że rozwiązanie zaproponowane przez mieszkańców było jednym z wariantów wskazanych przez samorząd do konsultacji.



12. SŁOWNIK, NOTY BIOGRAFICZNE AUTORÓW, BIBLIOGRAFIA

12.1 Słownik

Badania ilościowe - polegają na gromadzeniu danych, zbieranych od respondentów za pomocą formularzy – kwestionariuszy ankiet i wywiadów. Określona liczba respondentów, dobrana według reguł statystyki (grupa reprezentatywna), odpowiada na zawarte w kwestionariuszach pytania, a ich odpowiedzi mogą być analizowane przy pomocy narzędzi statystycznych.

Badania jakościowe - mogą poprzedzać lub uzupełniać badania ilościowe, w zależności od ich celu. Badania tego typu prowadzone są na niewielkich i niereprezentatywnych próbach badawczych. Kładzie się w nich nacisk przede wszystkim na zebranie informacji dotyczących motywów, postaw i preferencji. Badania te wyjaśniają i pozwalają zrozumieć analizowane zjawiska, które nie mogą być potwierdzone statystycznie.

BATNA - Best Alternative To a Negotiated Agreement, najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia. To metoda wskazująca konieczność opracowania konkurencyjnych rozwiązań w stosunku do negocjowanego aktualnie porozumienia. Umożliwia odpowiedzi na pytania „co się stanie, jeśli porozumienie nie zostanie osiągnięte”.

CATI - (Computer Assisted Telephone Interview), czyli wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny, jest jedną z metod zbierania informacji w ilościowych badaniach rynku i opinii publicznej. W przypadku tej techniki wywiad z respondentem prowadzony jest przez telefon, a ankieter odczytuje pytania i notuje uzyskiwane odpowiedzi korzystając ze specjalnego skryptu komputerowego.

CAWI - technika badań ilościowych, w której pytania ankietowe przekazywane są za pośrednictwem Internetu.

DR - (Desk research - w polskiej tradycji: badanie gabinetowe) jest to analiza treści danych zastanych (dokumentów i danych statystycznych)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



i odnalezienie najważniejszych treści związanych z postawionymi pytaniami badawczymi.

Facylitacja - metoda rozwiązywania konfliktów z udziałem bezstronnej osoby (facylitatora), która wprowadza procedury porządkujące i stymulujące rozmowy.

FGI - (Focus Group Interview - wywiad grupowy zogniskowany) to technika badawcza, w ramach której mała grupa osób badanych odpowiada na pytania zadawane przez moderatora, jednocześnie wchodząc w interakcje i dyskusje między sobą.

Grupa docelowa - grupa osób spełniających kryteria określone przez realizatora projektu, do której kierowany jest projekt.

IDI - indywidualny wywiad swobodny - metoda ta charakteryzuje się tym, że pytania nie są skategoryzowane, lecz badacz lub ankieter posługuje się dyspozycjami do wywiadu, czyli luźno sformułowanymi problemami, które szeroko omawia z respondentem. W wywiadzie swobodnym nie jest istotna kolejność zadawania pytań, lecz aranżowanie sytuacji zbliżonej do naturalnej rozmowy.

Interesariusze - wszelkie podmioty (osoby, instytucje, społeczności, organizacje, urzędy itp.), które mogą mieć wpływ na powstanie i funkcjonowanie określonych projektów (działań, przedsięwzięć). Wszelkie osoby i inne podmioty pozytywnie lub negatywnie zainteresowane określonym projektem (tu głównie władz lokalnych).

Komunikacja społeczna - proces wytwarzania, przekształcania i przekazywania informacji pomiędzy jednostkami, grupami i organizacjami społecznymi, mający na celu dynamiczne kształtowanie, modyfikację bądź zmianę wiedzy, postaw i zachowań w kierunku zgodnym z wartościami i interesami oddziałujących na nie podmiotów.

Konflikt - to sytuacja, w której występują co najmniej dwie strony, a strony konfliktu są od siebie wzajemnie zależne. Konflikt rozpoczyna się, gdy co najmniej jedna strona spostrzega, że jej cele, zadania, zachowania są sprzeczne z celami, działaniami drugiej strony lub druga strona utrudnia, blokuje ich realizację.



Konsultacje społeczne - to proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom swoje zamierzenia bezpośrednio lub pośrednio ich dotyczących

Mediacja - metoda rozwiązywania konfliktów polegająca na poszukiwaniu porozumienia poprzez dobrowolny dialog stron sporu w obecności mediatora. Mediator ułatwia stronom dojście do porozumienia, dba o równorzędność stron w trakcie całego procesu.

Ocena ex ante - termin oznaczający analizę mającą na celu ocenę realizacji określonego projektu, przed jego wdrożeniem. Ocena ex ante jest stosowana jako narzędzie szacowania także w konstruowaniu wielu polityk i strategii rozwoju.

PAPI - wywiad bezpośredni kwestionariuszowy, to metoda, która wykorzystuje bezpośrednią interakcję między badającym a respondentem. Ankieter zadaje respondentowi po kolei pytania zawarte w standaryzowanym kwestionariuszu, takim samym dla wszystkich respondentów.

PPGiS - Public Participation Geographic Information Systems system informacyjny służący do wprowadzania, gromadzenia, przetwarzania oraz wizualizacji danych geograficznych. Szeroką grupę zastosowań GiS stanowi ewidencja wszelkiego rodzaju zasobów.

Próba statystyczna - zbiór informacji statystycznych, która dotyczy osób losowo wybranych do badania.

Sondaż deliberatywny - narzędzie łączące dwie techniki badawcze: spotkanie grupowe oraz sondaż. W pierwszym etapie bada się opinie respondentów w określonej sprawie. Drugi etap polega na zorganizowaniu spotkania respondentów z ekspertami, podczas którego prezentowane są konsekwencje proponowanych zmian, także te negatywne. W ten sposób respondenci uzyskują pełną wiedzę o skutkach planowanych działań. Następuje właściwy moment deliberacji: respondenci proszeni są o wyrażenie opinii w sytuacji pełniejszej wiedzy.

Syndrom NiMBY – akronim od słów Not in My Back Yard – nie na moim podwórku; określenie dotyczy postawy osób, które wyrażają swój sprzeciw wobec określonych (najczęściej tzw. uciążliwych) inwestycji w swoim



najbliższym sąsiedztwie, lecz nie przeciwnym im w ogóle. Z reguły są za powstaniem, lecz w zupełnym innym miejscu, z dala od ich domostw.

12.2 Noty biograficzne autorów

dr Włodzimierz Durka

Socjolog, adiunkt w Katedrze Organizacji i Zarządzania Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Specjalista w zakresie badań ewaluacyjnych, zarządzania strategicznego oraz zarządzania zasobami ludzkimi. Współtwórca kilkunastu strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Zajmuje się także doradztwem dla podmiotów ekonomii społecznej. W dorobku ma ponad 80 publikacji naukowych. Współpracownik wielu instytucji naukowych i konsultingowych w Polsce i zagranicą. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego.

dr Maciej Kowalewski

Socjolog, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Szczecińskiego. Prowadzi badania nad jakością życia w miastach i sposobami postrzegania władz miejskich przez mieszkańców. W publikacjach naukowych podejmuje tematy związane z mieszkalnictwem, miejską kulturą, rewitalizacją. Jest redaktorem monografii pt. *Zmieniając miasto. Wokół teorii i praktyki rewitalizacji* (Szczecin 2008), wydał książkę pt. *Środowisko społeczne lokatorów TBS-ów* (Toruń 2010).

dr Bartłomiej H. Toszek

Prawnik, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Zakładzie Heurystyki, Prakseologii i Marketingu Politycznego w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Pracował w komórkach organizacyjno-prawnych jednostek administracji publicznej szczebla centralnego i regionalnego (m.in. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego, Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Szczecinie), kierował pracami zespołów wdrażających systemy zarządzania jakością w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim. Jego działalność naukowa koncentruje się na decentralizacji procesów decyzyjnych oraz specyfice organizacji i funkcjonowania samorządów regionalnych w Wielkiej Brytanii i Polsce.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Ryszard Ławicki

Nauczyciel, urzędnik samorządowy, działacz samorządowy (nieprzerwanie od 1990 roku radny Rady Gminy w Stepnicy), w latach 1990-1998 członek zarządu gminy, w latach 2002-2010 Przewodniczący Rady, delegat do Sejmiku Samorządowego Województwa Szczecińskiego 1994-1998. Autor planów rozwoju lokalnego w wielu gminach. Trener konsultacji społecznych. Wieloletni dyrektor Departamentu Kultury Edukacji i Sportu w Urzędzie Marszałkowskim. Pracował również jako konsultant dla kadry zarządzającej oświatą.

Marzena Zychowicz

Socjolog w Studium Nauk Humanistycznych Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego, wykładowca przedmiotów: Komunikacja społeczna i negocjacje w biznesie, Podstawy psychologii i socjologii zarządzania, Socjologia miasta, Socjologia przestrzeni. Trener w zakresie komunikacji społecznej i mowy ciała.

dr Zbigniew Zychowicz

Politolog, specjalista w zakresie władzy lokalnej, polityki regionalnej, uczestnik licznych badań poświęconych tej problematyce. Autor ponad 100 artykułów i jednej książki. Autor i menadżer wielu projektów europejskich. Szef wielu zespołów autorskich opracowujących strategie gmin, powiatów i podmiotów gospodarczych. Nauczyciel akademicki w Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym w Szczecinie. Stypendysta Fundacji Friedricha Eberta – staż w Heidelbergu. Dyrektor Instytutu Rozwoju Regionalnego w Szczecinie. W przeszłości doradca ds. samorządu terytorialnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Pierwszy Prezydent Euroregionu POMERANIA, Pierwszy Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego, Senator Rzeczypospolitej Polskiej, Wiceprzewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.



12.3 Bibliografia

1. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007
2. Bargiel-Matusiewicz K., *Negocjacje i mediacje*, PWE, Warszawa 2007
3. Bąk A. *Identyfikowanie i autoryzowanie partnerów społecznych* [w:] *Samorządowa demokracja partycypacyjna : najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi : wartości i zasady rzetelnych konsultacji : praca zbiorowa / pod red. Mieczysława Bąka i Przemysława Kulawczuka ; Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007*
4. Borkowska S., *Negocjacje zbiorowe*, PWE, Warszawa 2007
5. Churchill G.A., *Badania marketingowe. Podstawy metodologiczne*, PWN, Warszawa 2002
6. Czapiński J., Panek T. (red.) (2009). *Diagnoza społeczna 2009*
7. Długosz D., Wygnański J.J. „Obywatele współpracują. Przewodnik po partycypacji społecznej”, *Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Samorządowych*, Warszawa 2005
8. Eur-Lex, *Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie ochrony środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE*,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0035:PL:PDF>
9. Eur-Lex, *European Governance. White Paper*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf



10. Eur-Lex, *Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. 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*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0013:0019:PL:PDF>
11. Eur-Lex, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:PL:PDF>
12. European Commission, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
13. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999
14. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf
15. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006
16. Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej, Autorzy: Andrzej Ferenc i inni, Warszawa 2010
17. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



18. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
19. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *PO RYBY 2007-2013*, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolostwa/PO-RYBY-2007-2013>
20. Misztal W., *Lokalny dialog obywatelski*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2008
21. Portal Funduszy Europejskich, *Jessica*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/rpo/aktualnosci/strony/jessica_24310.aspx
22. *Rewitalizacja w Krakowie*, Urząd Miasta Krakowa, Kraków 2008
23. *Samorządowa demokracja partycypacyjna : najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi: wartości i zasady rzetelnych konsultacji* praca zbiorowa pod red. Mieczysława Bąka i Przemysława Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa 2007
24. Samorządowa demokracja partycypacyjna, w tym artykuł: A. Bąk „Identyfikowanie i autoryzowanie partnerów społecznych”
25. Stowarzyszenie Euroregion Karpacki, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, <http://www.karpacki.pl>
26. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, *Oś 4 - Leader*, http://www.wrotapomorza.pl/pl/dprow/prow2007_2013/osie_prow/os_4.
27. *Ustawa z dnia 5 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
28. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)



29. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)*
30. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)*
31. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.)*
32. *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)*
33. *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.)*
34. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.)*
35. *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)*
36. *Województwo Śląskie, Zakończenie konsultacji nowego Poddziałania 6.2.3 Rewitalizacja–JESSICA,
http://epo.slaskie.pl/index.php?grupa=2&art1=1276780877&art=1&id_m=&kat=katrodzic=*