

Ekspertyza

Konsultacje i badania w samorządowych procesach decyzyjnych

Borys Martela

Ewa Stokłuska



Warszawa 2024



Sposób cytowania:

Martela, B. & Stokłuska, E. (2024). Konsultacje i badania w samorządowych procesach decyzyjnych. Warszawa: Urząd m.st. Warszawy.

Zespół autorski:

Borys Martela, Ewa Stokłuska

Redakcja językowa:

Paula Olejniczak

Grupa ekspercka uczestnicząca w pracach nad ekspertyzą (w kolejności alfabetycznej):

Piotr Choroś, Jan Herbst, Maria Jagaciak, Aneta Krzewińska, Joanna Suchomska, Mateusz Wojcieszak

Konsultacje w ramach wywiadu eksperckiego:

Anna Petroff-Skiba

Skład:

Marta Zabłocka

Fotografia na okładce:

Tomasz Kaczor

Ekspertyza została sfinansowana ze środków m.st. Warszawy.



Niniejsza ekspertyza jest dziełem zespołu autorów związanych z Fundacją Pole Dialogu. Przedstawione w opracowaniu opinie i rekomendacje nie muszą odzwierciedlać poglądów Fundacji ani Miasta st. Warszawy.



Wspieramy dialog, włączamy ludzi. Jesteśmy jedną z najbardziej doświadczonych organizacji w Polsce, która promuje zaangażowanie obywatelskie. Codziennie współpracujemy z urzędami, organizacjami, szkołami i instytucjami kultury. Pomagamy im realizować skuteczne procesy partycypacyjne, badania społeczne, spotkania i narady. Nasi eksperci i ekspertki uczestniczą w pracach polskich i międzynarodowych partnerstw zajmujących się partycypacją publiczną.

Spis treści

Spis skrótów	4
Streszczenie wykonawcze	5
Wprowadzenie.....	8
1. Procesy konsultacyjne i badawcze	11
2. Kiedy badania, a kiedy konsultacje	20
3. Reprezentatywność a reprezentacja	28
4. Ankiety w konsultacjach społecznych	36
5. Łączenie podejść	40
6. Podsumowanie i raportowanie wyników	49
Aneks metodyczny. Sposób opracowania ekspertyzy	58
Źródła.....	61
Biogramy	64

Spis skrótów

CATI	wywiad kwestionariuszowy przez telefon wspomagany komputerowo (od ang. <i>Computer Assisted Telephone Interviewing</i>)
CAWI	ankieta internetowa (od ang. <i>Computer Assisted Web Interviewing</i>)
CKS	Centrum Komunikacji Społecznej
IDI	indywidualne wywiady pogłębione (od ang. <i>Individual In-depth Interview</i>)
FGI	zogniskowane wywiady grupowe (od ang. <i>Focus Group Interview</i>)

Streszczenie wykonawcze

W opracowaniu analizujemy różne techniki badawcze i konsultacyjne, których celem jest włączanie mieszkańców_ek w lokalne procesy decyzyjne. Materiał został przygotowany na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy.

Administracja samorządowa może uwzględniać głosy społeczne, wykorzystując różne narzędzia do konsultacji i badań. Wybór konkretnych metod zależy od wielu czynników, takich jak:

- cel procesu i oczekiwany rezultat (na przykład zebranie pomysłów, poznanie opinii, podjęcie decyzji lub wzmocnienie więzi w społeczności),
- etap, na jakim znajduje się sprawa,
- dostępne zasoby (czas, pieniądze, ludzie).

Opracowanie zawiera zestaw obserwacji i sugestii, które mają ułatwić podjęcie decyzji o tym, z jakich narzędzi skorzystać w danej sytuacji. Przyda się szczególnie osobom, które mają już doświadczenie z innymi publikacjami opisującymi metody i techniki badawcze lub konsultacyjne.

Zaprezentowane w tekście wnioski opieramy na:

- analizie literatury akademickiej i fachowej,
- naszych doświadczeniach z realizacji konsultacji i badań,
- wiedzy eksperckiej osób specjalizujących się w badaniach i konsultacjach społecznych.

Część ekspertów uczestniczyła w warsztacie konsultacyjnym, a z jedną osobą przeprowadzono indywidualny wywiad. W opracowaniu skupiliśmy się na warunkach, w jakich stosuje się metody i techniki konsultacji społecznych oraz badań rozumianych głównie jako „badania społeczne”.

Wyciągnęliśmy 5 głównych wniosków.

1. Konsultacje społeczne a badania społeczne – różne cele

Konsultacje społeczne służą zaproszeniu osób mieszkających do współdecydowania i do dialogu z lokalnymi władzami. Uzupełniają lokalną demokrację, lecz nie zdejmują z decydentów_ek odpowiedzialności za ostateczne rozstrzygnięcia.

Badania społeczne dostarczają informacji o oczekiwaniach społeczności.

W konsultacjach ważny jest wpływ na sprawy publiczne. Osoby biorące w nich udział są nie tylko źródłem informacji, ale i obywatelami_kami. Dlatego konsultacje wymagają powszechności, przejrzystości i odpowiedzi na zgłaszane opinie. W badaniach takie wymogi najczęściej nie obowiązują.

2. Wybór między metodami badawczymi a konsultacyjnymi zależy od celów, tematów i zasobów

Metody badawcze są szczególnie przydatne, gdy chcemy poznać potrzeby różnych grup i zdobyć konkretne informacje.

Konsultacje sprzyjają tworzeniu nowych pomysłów, udoskonalaniu przedstawionych rozwiązań i wypracowywaniu kompromisów.

Konsultacje są szczególnie ważne, gdy istnieje kilka możliwych rozwiązań, a sukces zależy od akceptacji konkretnych grup mieszkańców_ek.

3. Łączenie konsultacji z badaniami zwiększa jakość procesu

Konsultacje warto poprzedzić diagnozą sytuacji zwłaszcza w przypadku złożonych procesów lub przy nowych, słabo rozpoznanych tematach. Ta diagnoza może obejmować badania społeczne (na przykład wywiady indywidualne z kluczowymi osobami) oraz inne rodzaje analiz (przestrzenne, środowiskowe czy prawne).

4. Dobór uczestników wpływa na interpretację wyników

W konsultacjach społecznych udział jest zwykle otwarty. Organizatorzy_rki nie mają kontroli nad tym, kto ostatecznie przyjdzie, ale mogą zadbać o dobrą informację i zachęcać różne grupy do udziału.

W badaniach społecznych dobór uczestników_czek jest celowy (osoby o określonych cechach) lub losowy (według parametrów próby i cech społeczno-demograficznych).

Dobór celowy, podobnie jak w niektórych procesach konsultacyjnych, zapewnia reprezentację różnych stron. Dobór losowy umożliwia reprezentatywność i uogólnianie wyników na całą populację (jeśli badanie jest zrealizowane profesjonalnie).

W większości przypadków, zarówno w konsultacjach, jak i w badaniach niereprezentatywnych, wyniki pokazują jedynie opinie osób, które wzięły udział w procesie. Mają one charakter sprawozdawczy i nie można ich przedstawiać jako „głos całej społeczności”.

5. Raporty z konsultacji, podobnie jak raporty z badań, powinny nie tylko sprawozdawać, ale i interpretować wyniki

Często raporty z konsultacji pokazują wyłącznie surowe wypowiedzi osób uczestniczących. Trudno wtedy zrozumieć wnioski z procesu i stanowisko organizatorów_ek.

Warto korzystać z wzorów raportów badawczych, które zawierają pogłębione analizy i interpretacje opinii. Dobry raport z konsultacji powinien umożliwiać szybkie zapoznanie się z głównymi ustaleniami. Krótkie streszczenie jest pomocne dla wszystkich osób zainteresowanych wynikami. Osoby chcące poznać szczegóły powinny mieć dostęp do dodatkowych materiałów, w tym pełnego zapisu zgłoszonych opinii.

Wprowadzenie

Specyfika podejmowania decyzji w samorządzie wymaga zasięgania opinii różnych interesariuszy_ek, w tym osób mieszkających na terenie gminy. Wiedza o ważnych sprawach w samorządzie jest na ogół rozproszona – wymiana informacji, opinii i perspektyw to w naszym odczuciu najlepsza droga do tego, by uniknąć błędów i podjąć przemyślaną decyzję. Takie podejście wpisuje się zarówno w demokratyczne wartości, jak i aktualne trendy związane ze współzrządzeniem gmin (z ang. *good governance*).

Władze wraz z administracją lokalną mogą korzystać z różnych metod angażujących mieszkańców_ki w procesy decyzyjne. Należą do nich zarówno narzędzia badawcze, jak i formy dialogu obywatelskiego. Duża liczba dostępnych metod i technik to z jednej strony źródło wielu możliwości, z drugiej zaś utrudnienie związane z niejasnością, kiedy i po jakie narzędzia sięgać.

Staramy się sprostać oczekiwaniom większej jasności w tym zakresie.

W opracowaniu poszukiwaliśmy odpowiedzi na takie pytania jak:

- Kiedy przeprowadzać badanie, a kiedy konsultacje?
- Co mogą powiedzieć nam wyniki ankiety zamieszczonej na stronie internetowej urzędu?
- Jak najlepiej podsumować informacje spływające różnymi kanałami, by wyciągnąć z nich najbardziej przydatne wnioski?

Przyglądamy się tej tematyce z pełną świadomością, że wybór między konsultacjami i badaniami lub decyzja o połączeniu technik z obu tych porządków zależy od wielu zmiennych. W ekspertyzie rozkładamy je na czynniki pierwsze i formułujemy kierunkowe rekomendacje. Unikamy jednak uproszczonych i jednoznacznych recept. Zaprezentowane rekomendacje traktujemy raczej jako wskazówki ułatwiające samodzielne podejmowanie decyzji adekwatnie do lokalnej specyfiki, w tym uwarunkowań społecznych i politycznych.

Pisaliśmy ten tekst, wychodząc z przekonania, że dialog w samorządach jest dziś koniecznością. To jeden z podstawowych warunków funkcjonowania demokracji i element myślenia o zarządzaniu samorządem nie tylko w aspekcie technokratycznym, ale i wspólnotowym.

Liczymy, że zaprezentowana ekspertyza dostarczy Wam wiedzy, jak gromadzić, analizować i prezentować informacje od obywateli_ek oraz innych

interesariuszy_ek, a w konsekwencji ułatwi Wam podejmowanie decyzji w oparciu o dowody i sygnały płynące ze społeczności.

Zaprezentowany materiał nie jest typowym podręcznikiem prezentującym szczegółowo poszczególne metody badawcze i konsultacyjne¹. Jest raczej pogłębioną analizą, mającą na celu odpowiedź na niektóre dylematy, z którymi mierzą się osoby pracujące w samorządzie.

Pisząc ten tekst oparliśmy się na:

- przeglądzie literatury;
- własnych doświadczeniach związanych z pracą w administracji publicznej i sektorze pozarządowym;
- wiedzy innych osób eksperckich, które od lat zajmują się dialogiem obywatelskim.

Z szczęściem ekspertów_ek pracowaliśmy na warsztatach, na których omawialiśmy sprawy przedstawione w naszym materiale. Z jedną ekspertką przeprowadziliśmy indywidualny wywiad pogłębiony. Fragmenty ich wypowiedzi przytaczamy w różnych częściach publikacji.

Zarówno nasze biogramy, jak i sylwetki ekspertów znajdują się **w końcowej części publikacji**.

Tekst ekspertyzy został podzielony na sześć rozdziałów. Omawiamy zagadnienia związane z charakterystyką badań i konsultacji i ich zróżnicowaniem (**rozdział 1**), a także doborem odpowiedniego podejścia ze względu na cel, potrzeby, zasoby czy specyfikę tematu (**rozdział 2**). Sporo miejsca poświęcamy problematyce związanej z wpływem profilu uczestników_czek na interpretację wyników (**rozdział 3**). Pochylamy się również nad charakterystyką ankiet, które stanowią jedną z najczęściej stosowanych technik konsultacyjnych (**rozdział 4**). W kolejnym rozdziale łączymy rozproszone dotąd wątki i zastanawiamy się, jak wykorzystać przedstawione wcześniej informacje w planowaniu rozbudowanych procesów, sięgających zarówno po podejście badawcze, jak i konsultacyjne (**rozdział 5**). Na koniec proponujemy wytyczne związane z analizą, agregowaniem i podsumowaniem wyników konsultacji (**rozdział 6**).

Dołączony do ekspertyzy **aneks metodologiczny** przedstawia informacje na temat sposobu pracy nad ekspertyzą, w tym korzystania ze wsparcia innych osób eksperckich. Jesteśmy wdzięczni za ich pomoc i wspólną pracę, która w dużym

¹ Osoby zainteresowane tego typu wprowadzeniem odsyłamy do prac o takiej właśnie tematyce, w tym zwłaszcza do niedawno opublikowanej publikacji Brzezińskiego i in. (2024), szczegółowo omawiającej metody i techniki stosowane na potrzeby badań i konsultacji społecznych.

stopniu wpłynęła na nasz sposób myślenia. Jednocześnie jako zespół autorski bierzemy pełną odpowiedzialność za ostateczny kształt niniejszej ekspertyzy.

Zapraszamy do lektury,
Ewa Stokłuska i Borys Martela

1. Procesy konsultacyjne i badawcze

W tej części piszemy o tym:

- czym są konsultacje społeczne i badania;
- jakie są między nimi różnice;
- czemu one służą.

Część publikacji opisujących metody konsultacji społecznych wymienia metody badawcze w repertuarze narzędzi, z których mogą korzystać osoby organizujące konsultacje społeczne (patrz: Brzeziński in., 2024; Urbanik i in., 2013). Jest wiele powodów, by omawiać te dwa różne podejścia łącznie, bowiem w obu przypadkach ich wynikiem jest dostarczenie dodatkowych informacji przydatnych w procesach decyzyjnych w samorządach.

Oba podejścia charakteryzują się jednak również odrębną specyfiką. Dlatego rozpoczynamy ekspertyzę od próby zdefiniowania tego, z czym mamy do czynienia. Pozwoli to uzgodnić rozumienie pojęć i uniknąć nieporozumień na dalszych etapach analizy.

Czym są konsultacje społeczne?

Konsultacje społeczne można zdefiniować jako proces dialogu władz z mieszkańcami i innymi, który ma na celu podjęcie optymalnych decyzji na szczeblu lokalnym. Konsultacje są jedną z form udziału obywateli i innych w sprawach publicznych i sprawowaniu władzy. Są elementem szerszego procesu budowania wspólnoty lokalnej, polegającym na „poznaniu perspektyw i potrzeb innych we wspólnym namyśle nad konkretnymi rozwiązaniami” (Chrzanowski & Konieczny, 2015: 11).

Konsultacje są umocowane zarówno w przepisach krajowych, w tym w Konstytucji RP, jak również na szczeblu lokalnym. Podstawą prawną większości lokalnych konsultacji w samorządach jest art. 5a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi:

1. W przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.
2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy, z zastrzeżeniem ust. 7.

Konsultacje zawsze mają charakter społeczny, bo uczestniczą w nich bezpośrednio lub pośrednio mieszkańcy² oraz/lub inni interesariusze_{ki}, których dotyczą konsultowane rozwiązania lub decyzje.

Konsultacje realizowane na szczeblu samorządowym stanowią uzupełnienie systemu lokalnej demokracji przedstawicielskiej o element partycypacji, tj. bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców_{ek} w procesach podejmowania decyzji o sprawach ich lokalnych wspólnot.

Chociaż konsultacje służą uspołecznianiu decyzji poprzez zasięganie opinii, to ostateczną decyzję w sprawach publicznych podejmują władze samorządowe. To one z racji pełnionych zadań decydują o uwzględnieniu lub pominięciu zgłaszanych uwag. Korzystanie z narzędzi badawczych bądź konsultacyjnych nie zdejmuje z demokratycznie wybranych władz odpowiedzialności za podjęte decyzje. **Sprawia to, że konsultacje są w istocie mechanizmem „pomocniczym”. Ich wynik nie stanowi prawnie wiążącego zobowiązania co do kształtu ostatecznych decyzji podejmowanych przez władze³.**

W związku z brakiem decydującego wpływu na ostateczne wyniki, w „klasycznej” koncepcji drabiny partycypacji Sherry Arnstein konsultacje przedstawia się jako mechanizm lokujący się pośrodku i umożliwiający umiarkowany wpływ obywateli_{ek} na proces podejmowania decyzji publicznych (Arnstein, 1969: 217)⁴.

Nie osłabia to jednak znaczenia konsultacji. To, że ich wyniki nie są wiążące w świetle prawa, nie oznacza, że są one bez znaczenia. Choć zdarzają się konsultacje pozorne, to procesy dialogu potrafią również zmienić perspektywę uczestniczących w nich osób. **Same konsultacje tworzą przestrzeń do tego, by wybrzmiały opinie i postulaty zgłaszane przez mieszkańców_{ki}. To szansa na to, by na chwilę się zatrzymać i przyjrzeć się, czy plany władz lokalnych i administracji dobrze odpowiadają na potrzeby społeczne.** Skorzystanie z tych pozytywnych efektów wymaga poważnego podejścia do dialogu i stosowania pewnych standardów, związanych z postulowanymi w „Siedmiu

² Mówiąc o udziale pośrednim, chodzi nam zarówno o przedstawianie opinii społeczności lokalnych za pośrednictwem organizacji (np. pozarządowych), jak i ciał grupujących demokratycznie wybraną reprezentację, np. w postaci rad jednostek pomocniczych (osiedli, dzielnic), wspólnot mieszkaniowych, rad rodziców itd. (Brzeziński i in., 2024: 12).

³ Z wyjątkiem szczególnego rodzaju konsultacji, jakim w świetle obecnie obowiązujących przepisów jest mechanizm budżetu obywatelskiego.

⁴ W polskich realiach dość szczególny status mają w tym zakresie panele obywatelskie. Podobnie jak w przypadku innych procesów konsultacyjnych, ich wyniki nie są prawnie wiążące. Pomimo to władze samorządowe, które organizowały dotąd panele, zobowiązywały się do wdrożenia wypracowanych przez panel rekomendacji. Takie deklaracje zwiększają wagę decyzji. Stanowią sygnał, że władze poważnie podchodzą do dialogu z obywatelami_{kami}. Stronie społecznej dają zaś mocne podstawy, by domagać się wdrożenia tych obietnic.

Zasadach Konsultacji” (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013) wartościami, odnoszącymi się do: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności oraz poszanowania interesu ogólnego. Trzeba też pamiętać, że wyników konsultacji nie można uogólniać na całą populację.

Czym są badania?

Rozumienie pojęcia „badania” w kontekście planowania i realizacji polityki publicznej ma zróżnicowany charakter. Polityka oparta na dowodach (z ang. *evidence based policy-making*) wymaga gromadzenia informacji dotyczących różnych sfer aktywności społecznej, gospodarczej, przestrzennej, środowiskowej itd.

Dowody te wynikają z danych znajdujących się już w posiadaniu administracji publicznej, jak i pozyskanych na potrzeby podjęcia konkretnej decyzji. Tego typu badania mogą być realizowane z użyciem różnych metod i technik. Nie wszystkie z nich wymagają angażowania innych ludzi i pytania ich o to, jakie mają opinie, potrzeby i preferencje⁵. Jesteśmy świadomi tej różnorodności.

W ekspertyzie koncentrujemy się na określonych działaniach badawczych, którym najbliższe jest do pojęcia „badań społecznych”. Socjolog Earl Babbie w poczytnym podręczniku metodologicznym pt. „Badania społeczne w praktyce” definiuje je jako systematyczną obserwację życia społecznego w celu odkrycia i zrozumienia prawidłowości, które wykazuje przedmiot obserwacji (np. określona grupa, większa społeczność, populacja danego obszaru). Ich głównymi celami są eksploracja, opis oraz wyjaśnianie zjawisk mających miejsce w społecznościach ludzkich (Babbie, 2004: 36, 110).

Do tego typu działań będziemy się przede wszystkim odwoływać w naszej ekspertyzie. Gdy będzie mowa o „badaniach”, to należy przez nie rozumieć badania społeczne. Jeśli będziemy odwoływać się do innego typu analiz, to wyraźnie to zaznaczymy.

W ramach badań społecznych mamy do dyspozycji zróżnicowane metody, które najczęściej dzieli się na:

- ilościowe (np. wywiady kwestionariuszowe, ankiety, ilościowe analizy danych statystycznych, dane z systemów pomiarowych czy zdjęć satelitarnych);
- jakościowe (np. indywidualne wywiady pogłębione, zogniskowane wywiady grupowe, jakościowa analiza treści, obserwacja).

⁵ Przykładami są: (1) analiza zdjęć satelitarnych, która ma określić powierzchnię terenów zieleni w gminie, czy (2) diagnoza w terenie, oceniająca stopień obciążenia miejsc parkingowych w śródmieściu.

Podejścia te różnią się pod względem sposobu realizacji badań oraz ich celu. Charakteryzują się również odmiennymi mocnymi stronami i ograniczeniami.

Badania ilościowe służą zebraniu większej liczby danych o dużym poziomie standaryzacji, a ich analiza przebiega z wykorzystaniem metod statystycznych. W przypadku badań jakościowych danych jest mniej, ale są one bogatsze w treści. Tego typu analiza wymaga głębszego zrozumienia wypowiedzi, a potem ich uporządkowania i zebrania w bardziej ogólne kategorie. Dzięki badaniom jakościowym możemy lepiej poznać perspektywę uczestników. Zdarza się, że tego typu badania pozwalają też ujawnić opinie i postawy osób, które w przeciwnym razie nie wzięłyby udziału w konsultacjach społecznych.

Badania ilościowe pozwalają uwzględnić w analizie dużą liczbę obserwacji. Charakteryzują się jednak mniejszą elastycznością. Przykładowo raz rozpoczętej ankiety nie da się zmienić w trakcie i dopasować do spływających informacji. Z wyników badań opinii publicznej dowiemy się tylko tego, co uwzględniliśmy w narzędziu (zob. **rozdział 4**). Nie ma szans, by o cokolwiek później dopytać.

W przypadku badań jakościowych, zwłaszcza bazujących na kontakcie z osobą udzielającą odpowiedzi, istnieje możliwość bardziej humanistycznego kontaktu z badanymi. Indywidualne wywiady pogłębione (IDI) są podobne do zwykłych rozmów. Z kolei zogniskowane wywiady grupowe (FGI), zwane również fokusami, przypominają moderowane dyskusje w gronie kilku osób. Jest jednak też i druga strona tego medalu. Tego typu badania wiążą się z ryzykiem wywarcia wpływu przez osobę prowadzącą badania, która może uciszać część głosów, pozwolić na nierówność głosów lub nawet ją spowodować itd. (zob. synteza wniosków M. Burawoya w: Afeltowicz i in., 2021: 5).

Podobne badania prowadzi się też „sobą” i pomimo różnych działań zapobiegawczych ostateczne wyniki zależą przynajmniej w jakiejś mierze od tego, kto te badania robi, jaki materiał zgromadzi i co będzie mógł z niego wywnioskować (więcej w **rozdziale 5**). Trzeba też pamiętać, że wyników badań jakościowych nie można uogólniać na całą populację czy wykorzystywać do oszacowań statystycznych.

Czym różnią się badania i konsultacje?

Jak widać zarówno konsultacje, jak i badania mogą oznaczać różne sposoby działania. Na potrzeby ekspertyzy spróbujemy jednak to nieco uprościć i wyłować z tej wielości kilka czynników, które pozwolą odróżnić jedno od drugich.

W tabeli poniżej prezentujemy kluczowe czynniki odróżniające badania od konsultacji, które bazują na argumentacji socjologa Jana Herbsta z Fundacji Stocznia, przedstawionej na warsztatach eksperckich przeprowadzonych w toku prac nad niniejszą ekspertyzą.

Tabela 1. Różnice między badaniami a konsultacjami.

Różnica	Badania	Konsultacje
Cel	Poszerzenie wiedzy, weryfikacja hipotez, poznanie mechanizmów i ich uwarunkowań	Włączenie społeczności w decyzje, danie okazji do wyrażenia opinii, zebranie informacji od niej samej
Uczestnicy	Wybrani według określonych kryteriów (dobór losowy lub celowy)	Wszyscy zainteresowani (możliwie szeroki dostęp dla chętnych)
Podjęcie metodologiczne	Rygorystyczne wytyczne metodologiczne, większa standaryzacja narzędzi	Ogólne wskazówki, większe zróżnicowanie podejść
Traktowanie danych	Dane jako źródło wiedzy o opiniach i praktykach	Dane jako wyraz interesów i oczekiwań uczestników_czek
Związek z decyzjami publicznymi	Wyniki mogą wspierać decyzje, ale brak bezpośredniej „obietnicy” zmian	Wyniki przekazywane społeczności, oczekiwania na odpowiedź decydentów

Źródło: Opracowanie własne.

Przyjrzyjmy się poszczególnym kategoriom z tabeli.

Jeśli chodzi o cel, to proces badawczy zmierza do zdobycia, poszerzenia lub uporządkowania informacji. Pozwala na weryfikację hipotez lub teorii oraz agregację i syntezę poglądów w danym obszarze. Konsultacje z kolei mogą służyć różnym celom (Acland 2012/2014: 29–30, Matczak, 2015: 254), przykładowo:

- generowaniu pomysłów,
- wypracowywaniu rozwiązań (współprojektowanie, *co-design*),
- informowaniu i edukacji,
- zbudowaniu relacji z uczestnikami konsultacji,
- dotarciu do jak najszerszej grupy osób,
- aktywizacji mieszkańców_ek.

Powyższa lista pokazuje, że w odróżnieniu od badań, konsultacje nie ograniczają się jedynie do celów poznawczych. Dobrze przeprowadzone konsultacje powinny włączać ludzi w proces decyzyjny, zwiększać ich poczucie sprawczości (*empowerment*), a także budować poparcie dla pomysłów władz publicznych.

Te różnice sprawiają, że inaczej postrzega się rolę osób uczestniczących w badaniach i konsultacjach. W przypadku badań mówimy przede wszystkim o informatorach_kach, którzy dostarczają nam ważnej wiedzy, ale nie mają dużego wpływu na to, co ostatecznie znajdzie się w raporcie⁶. **W konsultacjach mamy do czynienia raczej z obywatelami_kami, którzy mają prawo angażować się oraz oczekiwać odpowiedzi ze strony administracji publicznej.** Wiąże się to ze wspomnianym wcześniej zobowiązaniem do prowadzenia uczciwego, rzetelnego i transparentnego dialogu.

Przekłada się to również na sposób doboru uczestników_czek. W badaniach zasady udziału określają wytyczne metodologiczne, a informatorów dobiera się w sposób pozwalający na uzyskanie jak najpełniejszego obrazu.

W konsultacjach mogą brać udział wszyscy mieszkańcy_ki danej jednostki terytorialnej⁷. Ponieważ organizatorzy nie mają kontroli nad tym, kto ostatecznie weźmie udział, reprezentatywność jest w gruncie rzeczy niemożliwa. Można co najwyżej starać się o spełnienie postulatu reprezentacji różnych grup i poglądów (np. szeroko promując proces), choć i to może być trudne ze względu na autoselekcję uczestników_ek, która może prowadzić do nadreprezentacji osób silnie zaangażowanych emocjonalnie w dany temat (zob. rozdział 3).

Proces badań charakteryzuje się ścisłymi zaleceniami etycznymi wyznaczanymi przez zasady i kodeksy organizacji branżowych, ale także metodologicznymi. Od tego, czy są przestrzegane, zależy wiarygodność wyników w oczach innych badaczy_ek.

W przypadku konsultacji poprawność metodologiczna ma mniejsze znaczenie. Wynika to z krótszej historii tego narzędzia, mniejszej liczby zgromadzonych doświadczeń oraz braku jasno skodyfikowanych standardów. W rezultacie sposób realizacji konsultacji jest mniej rygorystyczny niż w przypadku badań. Aneta Krzewińska z Uniwersytetu Łódzkiego mówiła w trakcie warsztatów eksperckich, przeprowadzonych w ramach prac nad niniejszą ekspertyzą:

Mam takie odczucie, że nie sprawdza się poprawności metodologicznej technik stosowanych w konsultacjach, nikt się

⁶ Inaczej wygląda sytuacja w przypadku partycypacyjnych badań w działaniu (ang. *Participatory Action Research, PAR*). Więcej na temat ich koncepcji i polskich doświadczeń w: Afeltowicz i in., 2021.

⁷ Zgodnie z Ustawą o samorządzie gminnym uprawnieni do udziału w konsultacjach są wszyscy mieszkańcy gminy. Wykładnia celowościowa w orzecznictwie administracyjnym wskazuje na potrzebę utożsamienia pojęcia „mieszkaniec gminy” z pojęciem „osoby stale zamieszkującej” na obszarze tej gminy, przy czym miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby, a co za tym idzie przypisanie do kategorii mieszkańca danej gminy ma charakter deklaracyjny.

tym nie zajmuje i to w ogóle nie jest przedmiotem takiej analizy. Natomiast jeśli w badaniach mamy jakieś rezultaty, to jednym z elementów przyjęcia tych rezultatów jest sprawdzenie, jak te badania były robione.

Także w zgromadzonej przez nas literaturze stwierdza się pewną niedojrzałość metodologiczną różnych podejść konsultacyjnych (zob. Afeltowicz i in., 2021: 7; Bayley & French, 2008: 196–197). Dodatkowo założona otwartość procesów dla wszystkich zainteresowanych utrudnia kontrolę części czynników wpływających na sposób realizacji konkretnych konsultacji.

Ponieważ organizacja konsultacji nie wiąże się z tak dużą liczbą wytycznych jak badania, a sposób ich przeprowadzenia nie jest nastawiony na krytyczną kontrolę środowiska (społeczności akademickiej, organizacji zawodowych), to wydają się one prostsze do przeprowadzenia. Może się również wydawać, że do przeprowadzenia konsultacji społecznych nie są potrzebne specjalistyczne kwalifikacje. Jest to jednak uproszczenie.

Organizacja konsultacji wiąże się z ryzykiem błędów na każdym etapie realizacji, od określenia tematu dialogu i zadawanych pytań, przez dobór technik, aż po sposób wyciągania i prezentowania wniosków. Błędne decyzje w którejkolwiek z powyższych spraw mogą skrzywić uzyskane wyniki. Podobnie jest w badaniach. Dlatego też, chociaż nie ma odgórnym wymogów, to w praktyce w środowisku praktyków_ek partycypacji działa bardzo dużo osób z doświadczeniem zarówno w badaniach, jak i konsultacjach. Pozwala to w wielu przypadkach na ujednolicenie sposobów pracy i zbliżenie się tych, wydawałoby się, odrębnych sfer omawianych w raporcie.

Wracając do różnic, zauważmy, że badania służą odkryciu pewnych prawidłowości i zgromadzeniu wiedzy, co na ogół nie tworzy przestrzeni do interakcji między uczestnikami_czkami, służąc raczej opisowi świata niż jego zmianie. Osoby biorące udział w konsultacjach mają zazwyczaj określony interes w danej sprawie i dążą do uzyskania konkretnego rezultatu. Konsultacje częściej stwarzają przestrzeń do wymiany perspektyw oraz wypracowania rozwiązań lub wspólnego podejmowania decyzji.

W końcu wyniki badań mogą służyć jako podstawa decyzji publicznych lub stanowić eksplorację tematu bez składania konkretnych zobowiązań ze strony władz. Jeśli da się zidentyfikować uczestników_czki badania i można do nich dotrzeć, zalecane jest przekazanie informacji zwrotnej. Nie jest to jednak obowiązkowe. W przypadku konsultacji celem jest uwzględnienie głosu społeczności w decyzjach publicznych. Wyniki konsultacji muszą być

przekazane opinii publicznej, a decydenci powinni ustosunkować się do nich w ostatecznej decyzji.

Jaka jest specyfika badań i konsultacji w samorządzie

Przedstawione wcześniej różnice między badaniami i konsultacjami odnoszą się do swego rodzaju wyobrażonych typów idealnych – w praktyce możliwe są od nich odstępstwa.

W przypadku badań istotny jest ich pozaakademicki kontekst. Choć badania na potrzeby administracji publicznej (także samorządowej) są realizowane przy użyciu zbliżonych metod i technik co badania typowo akademickie, to pod wieloma względami się od nich różnią.

Po pierwsze, przyświeca im cel użytkowy, a ich zakres jest zwykle ograniczony do wątków związanych z decyzją, jaką należy podjąć, opracowywanym dokumentem lub monitorowaniem wskaźników istotnych dla władz i administracji z perspektywy ewaluacji prowadzonych działań. Obszar badań jest znacznie zawężony w stosunku do tego, co mogłoby być przedmiotem zainteresowania naukowców_czyń. Po drugie, prowadzi się je pod większą presją czasu niż w realiach akademickich, wymuszoną często harmonogramem podejmowania decyzji i wydatkowania środków na badania.

Oprócz tego należy pamiętać, że zarówno konsultacje, jak i badania zawsze odbywają się w ramach określonych relacji władzy. Ten kontekst bywa rozpoznawany także przez obywateli_ki, a poziom zaufania do władz może wpływać zarówno na gotowość udziału w procesie, jak i na interpretację przedstawianych wyników (tzw. efekt sponsora).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na Barometr Warszawski – przykład badania, które nie wpisuje się w logikę bezpośredniego wsparcia decyzji administracyjnych. Barometr pełni przede wszystkim funkcję monitorującą i pozwala śledzić zmiany opinii mieszkańców_nek w czasie, niezależnie od bieżących procesów decyzyjnych. Choć jego wyniki bywają wykorzystywane jako tło do interpretacji nastrojów społecznych, nie są narzędziem projektowanym z myślą o konkretnej interwencji. Barometr pokazuje tym samym, że badania prowadzone przez samorząd mogą też służyć bardziej ogólnemu rozpoznaniu społecznego kontekstu, w jakim toczą się konsultacje i podejmowane są decyzje.

Udział w konsultacjach zawsze oznacza zabranie głosu w sprawie, która ma swój wymiar polityczny lub administracyjny, jest przedmiotem działań i decyzji administracji publicznej. W zależności od etapu, może prowadzić do wpływu na

powstające plany lub wypowiedzenia się „za lub przeciw” zaprezentowanym propozycjom. Trudno też nieraz uczestnikom oddzielić konkretny temat od tego, jak postrzegają sytuację swojej gminy. Dlatego też w konsultacjach zdarza się mieszanie opinii w przedmiocie konsultacji z ocenami całokształtu działań decydentów.

Badania wydają się być bardziej neutralne. Administracja lokalna ma jednak również wpływ na sposób realizacji badań zleconych na jej użytek. To przedstawiciele_ki urzędu stawiają często przed wykonawcami z góry określone pytania badawcze lub określają profil respondenta_ki. Decyzje te w dużym stopniu determinują cele badania oraz określają, czego uda się w nim dowiedzieć. Część ważnych pytań może w ogóle nie paść, np. jeśli osoby z samorządu wolą zapytać o to, jak skutecznie realizować określoną politykę, a nie czy w ogóle warto ją robić⁸.

W obu typach procesów kluczowe znaczenie odgrywają motywacje i sposób zachowania władz oraz reprezentującej je administracji. To od nich w dużej mierze zależy, czy w toku konsultacji lub, szerzej, dialogu uda się zbudować zaufanie, a tym samym stworzyć warunki dla autentycznej wymiany informacji i opinii.

⁸ Podobnych zjawisk nie zauważamy w przypadku badań akademickich, którymi w większym stopniu kieruje waga problemu naukowego, chęć uzupełnienia luk badawczych czy po prostu ciekawość badawcza. Oczywiście również tego typu przedsięwzięcia odbywają się w relacjach władzy, wynikających choćby z priorytetów ustanawianych w polu akademickim, które objawia się na przykład w polityce instytucji przydzielających granty naukowe, możliwościach rozwoju kariery naukowej czy kryteriach oceny dorobku naukowego. Tego typu relacje władzy wykraczają poza tematykę poruszaną w ekspertyzie.

2. Kiedy badania, a kiedy konsultacje

W tej części piszemy o tym:

- co wpływa na wybór konsultacji albo badań;
- jakie cele i rezultaty można osiągnąć, stosując różne podejścia;
- jakie zasoby i okoliczności należy wziąć pod uwagę, planując procesy wspierające decyzje publiczne.

Dostępność różnych technik i możliwości zdobywania wiedzy przydatnej do podejmowania decyzji publicznych może być źródłem konsternacji, związanej z tym, jakie podejście w danej sytuacji będzie najkorzystniejsze.

Dlatego na podstawie przeglądu literatury oraz własnych doświadczeń i wiedzy eksperckiej podejmiemy próbę wskazania kilku ogólnych wskazówek ułatwiających wybór i zaplanowanie całego procesu.

Decyzja, które podejście wybrać w danym momencie, zależy od kilku czynników związanych przede wszystkim z:

- założonym celem,
- potrzebami i zasobami administracji,
- specyfiką tematów, których dotyczy decyzja.

Omawiamy te aspekty po kolei, a kończymy kilkoma autorskimi zaleceniami i rozstrzygnięciami.

Cel procesu

Celem realizacji badania jest zawsze zdobycie lub poszerzenie wiedzy w jakiejś sprawie (zob. **rozdział 1**). Tymczasem konsultacje, oprócz ogólnego celu, jakim jest dialog wokół kwestii publicznych, mogą mieć także różne dodatkowe cele szczegółowe, których badania nie zawsze mogą zrealizować.

Decyzja o sięgnięciu po narzędzia badawcze lub konsultacyjne powinna być zawsze konsekwencją zdefiniowania celów i oczekiwanych rezultatów procesu przez decydentów. Poniżej wymieniamy kilka przykładowych skutków interesujących władze publiczne i administrację (Stocznia, 2015: 9) oraz prezentujemy autorską ocenę różnych możliwości ich osiągnięcia.

Tabela 2. Stopień realizacji celów w badaniach i konsultacjach.

Cel	Badania	Konsultacje	Uzasadnienie
Rozpoznanie potrzeb różnych grup	+++++	+++	W badaniach dąży się do pełnego obrazu badanego zjawiska poprzez precyzyjną metodologię doboru respondentów, natomiast w konsultacjach autoselekcja uczestników może skutkować nadreprezentacją lub niedoreprezentowaniem niektórych grup.
Opisanie rozkładu i uwarunkowań preferencji w populacji	+++++	++	Rzetelne badania ilościowe zrealizowane na reprezentatywnej próbie pozwalają wnioskować o tym, jakie preferencje, cechy czy zachowania występują w całej populacji. Konsultacje dają jedynie informacje o rozkładzie cech czy preferencji wśród ich uczestników_czek.
Generowanie pomysłów	+++	+++++	W badaniach nowe pomysły pojawiają się głównie jako efekt indywidualnych odpowiedzi, podczas gdy w konsultacjach możliwe jest generowanie pomysłów zarówno na poziomie indywidualnym, jak i w pracy grupowej, co sprzyja wymianie i rozwojowi idei.
Poprawa/ uzupełnienie rozwiązania	++	+++++	Badania pozwalają jedynie na ograniczone poprawki na podstawie zebranych opinii, natomiast konsultacje dają możliwość bieżącego wnoszenia uwag, które mogą znacząco wpłynąć na ostateczną wersję rozwiązania.
Wypracowanie konsensusu	+	+++++	Badania nie są nastawione na osiągnięcie konsensusu, lecz na uzyskanie różnorodnych perspektyw, natomiast konsultacje umożliwiają dyskusję i współpracę, co może prowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska.
Ustalenie preferencji	+++++	++++	Zarówno badania, jak i konsultacje pozwalają na określenie preferencji uczestników_czek wobec rozwiązań. Przewagą badań jest większa kontrola nad tym, kto te preferencje wyraża (obniżenie ryzyka autoselekcji).
Zaadresowanie konfliktu	+	++	Badania nie służą celowo łagodzeniu konfliktów, natomiast konsultacje mogą czasami przyczynić się do zmniejszenia napięć poprzez stworzenie przestrzeni do dialogu i zrozumienia różnych punktów widzenia. Rozwiązywanie konfliktu nie powinno jednak nigdy być ich podstawowym celem.

Legenda: + = Znikoma zgodność z celem, +++++ = Pełna zgodność z celem

Źródło: Opracowanie własne.

Potrzeby i zasoby

Brytyjscy badacze Clare Bayley i Simon French proponują następujący zestaw czynników do wzięcia pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o uruchomieniu procesów badawczych lub/i konsultacyjnych (Bayley & French, 2008: 199–200):

1. Potrzeba przepływu informacji

Czy w danej sytuacji potrzebny jest dwustronny przepływ informacji między władzami/administracją a mieszkańcami/nkami, czy jedynie dostarczenie informacji określonym osobom lub uzyskanie danych od wybranych środowisk? W tym pierwszym przypadku niezbędne są konsultacje, w tym drugim mogą wystarczyć jedynie działania informacyjne lub pozyskanie danych metodami badawczymi.

2. Znaczenie wzmocnienia demokratycznego wymiaru decyzji

Czy dana decyzja zyska na otwarciu jej na udział społeczeństwa w ramach procesu konsultacyjnego? Jak ważne jest w tej sytuacji zwiększenie transparentności? Czy istnieje ryzyko, że szczególnie zmobilizowane i „wokalne” grupy mogą doprowadzić do zmarginalizowania perspektyw mniejszościowych, które dałoby się uchwycić w precyzyjnie zaplanowanym procesie badawczym?

Jeśli celem jest wzmocnienie poczucia wpływu społeczności na proces decyzyjny, niezbędne jest sięgnięcie po narzędzia konsultacyjne. To konsultacje są bowiem umocowanym w prawie narzędziem demokratycznego wpływu na decyzje władz samorządowych.

3. Oddziaływanie na spójność społeczną w danej populacji

Czy proces może/powinien adresować związane z nią wyzwania zidentyfikowane w danym kontekście? Na przykład odpowiednio zaprojektowane procesy partycypacyjne mogą pomóc w łagodzeniu napięć międzygrupowych⁹ i budowaniu zaangażowania w społeczność. Samo badanie może przynieść jedynie odwzorowanie i ewentualnie informacje na temat źródeł zjawisk, które mogą wpływać na spójność danej społeczności.

⁹ W tym kontekście trzeba jednak pamiętać, że jeśli wstępna diagnoza wskazuje na występowanie konfliktu, to przed rozpoczęciem konsultacji warto zająć się tym tematem, np. uruchamiając proces mediacji.

4. Dostęp do zasobów/względy praktyczne

Zarówno szeroko zakrojone działania partycypacyjne, jak i złożone przedsięwzięcia badawcze mogą być bardzo czasochłonne i generować znaczne koszty finansowe oraz wyzwania organizacyjne. W takich sytuacjach warto rozważyć nie tylko bezpośrednie koszty związane z realizacją konkretnych typów działań, ale również kwestię tzw. kosztów alternatywnych. Przykładowo: czy środki wydane na przeprowadzenie badania/konsultacji można by wykorzystać na inny cel o większym znaczeniu dla społeczności? Albo czy przedłużenie procesu decyzyjnego o etap badań/konsultacji stwarza ryzyko utraty szansy na uzyskanie zewnętrznego dofinansowania dla inwestycji?

5. Przestrzeń na podniesienie jakości ostatecznej decyzji

Badania mogą w pierwszej kolejności dostarczyć danych o (nie)popularności konkretnych rozwiązań i znanych już alternatyw. Z kolei nastawione na dialog i szeroko komunikowane działania partycypacyjne zwiększają szanse na poszerzenie perspektywy na daną kwestię, wprowadzenie korekt do istniejących propozycji oraz zwiększenie widoczności tematu w społeczności.

John C. Thomas (1990: 436–443) stawia tezę, że kluczowym czynnikiem dla podjęcia decyzji o sięganiu po procesy partycypacyjne jest model zarządzania realizowany w danej instytucji (w tym przypadku: jednostce samorządu)

i ocena warunków dla podjęcia danej decyzji z perspektywy zarządzania publicznego. Powinna ona, w jego ujęciu, uwzględniać przede wszystkim:

- a. wymagania i ograniczenia związane z przedmiotem decyzji i jakością różnego typu rozwiązań (np. prawne, finansowe, techniczne);
- b. wielość alternatywnych rozwiązań, które mogą być przedmiotem decyzji (i komplikują dyskusję na ten temat);
- c. rozpoznanie interesariuszy, którzy są źródłem informacji koniecznych do podjęcia decyzji oraz których akceptacja dla decyzji jest wymagana dla powodzenia we wdrażaniu docelowych rozwiązań;
- d. dobór metod, które pozwolą uzyskać zdefiniowane wcześniej cele.

Kombinacja odpowiedzi na pytania o każdy z powyższych elementów prowadzi do wyboru jednego z typów sposobów dochodzenia do ostatecznej decyzji w danej sprawie, z których nie wszystkie zakładają konieczność uwzględniania udziału społeczeństwa, choćby w formie zasięgnięcia opinii¹⁰.

¹⁰ W ekspertyzie przytoczono tylko główne założenia tej koncepcji. Bardziej szczegółowy opis modeli decyzyjnych wraz z dodatkowym materiałem graficznym znajduje się w: Thomas, 1990.

Na zakończenie warto zauważyć, że w realiach funkcjonowania administracji samorządowej kluczowym czynnikiem do wzięcia pod uwagę przy planowaniu działań wspierających procesy decyzyjne są dostępne zasoby – finansowe, ludzkie i organizacyjne (Gramberger, 2010: 38–39). Zarówno w kontekście badań, jak i konsultacji, warto zawsze przeanalizować na wstępie potencjalne koszty prowadzenia tych procesów w zestawieniu z perspektywą faktycznego wykorzystania ich wyników do podjęcia określonej decyzji w sprawach publicznych.

Specyfika tematów

W publikacji Fundacji Stocznia dotyczącej metod prowadzenia pogłębionych konsultacji publicznych (Stocznia, 2015: 12–17) wskazano kilka kluczowych cech przedmiotu (tematu) decyzji publicznych, które należy wziąć pod uwagę, wybierając metody zasięgania opinii obywateli:

1. Zasięg lub liczba osób, których konsultowane rozwiązania dotyczą

Tematy angażujące dużą liczbę osób sprzyjają stosowaniu rozwiązań umożliwiających wypowiedzenie się wszystkim zainteresowanym. Powinny one uwzględniać różne metody, dostępne dla różnych osób i środowisk, np. otwarte spotkania, formularze konsultacyjne czy składanie uwag w ramach pism. Elementem takiego procesu może być badanie sondażowe na dużej, reprezentatywnej grupie osób. Ograniczenie się do samych badań nie jest jednak wskazane.

2. Złożoność problemu, możliwość jego rozwiązania na różne sposoby oraz związane z tym koszty

Im bardziej skomplikowany problem, tym większa zasadność uruchamiania procesów konsultacyjnych łączących w sobie kilka elementów. Na przykład można połączyć wyrażanie preferencji z elementami edukacji i deliberacji, w tym z dyskusją o konsekwencjach poszczególnych scenariuszy rozwiązań.

3. Duża istotność problemu dla określonych grup, zwłaszcza w sytuacjach, gdy dobro publiczne pozostaje w sprzeczności z interesem prywatnym

W takim przypadku przydatne mogą się okazać z jednej strony metody badawcze, umożliwiające uważne wsłuchiwanie się w oczekiwania i obawy

różnych interesariuszy, a z drugiej metody konsultacyjne, stawiające na budowanie porozumienia. Na przykład wywiady indywidualne i grupowe pozwalają wysłuchać różnych głosów i przy tym nie stwarzają ryzyka „wojny na racje”, z kolei spotkania grup roboczych mają większy potencjał na znalezienie konsensusu.

4. Duża waga zagadnienia dla osób z grup o szczególnych potrzebach i z różnych powodów narażonych na marginalizację w otwartym procesie konsultacyjnym

Pomimo energii włożonej w informowanie i zapraszanie do dialogu, informacja o konsultacjach nie dotrze do wszystkich. Niektóre osoby z różnych względów mogą też mieć opory lub ograniczone możliwości wzięcia udziału w otwartym procesie. Jeśli ich zdanie jest ważne dla sprawy, można spróbować bezpośredniej rekrutacji i/lub zebrać ich opinie w sposób dopasowany do potrzeb (np. w ramach IDI lub FGI).

Końcowe wytyczne

Poniżej formułujemy kilka ogólnych wskazówek dotyczących sięgania po metody badawcze i uruchamiania procesów konsultacyjnych, opierając się przede wszystkim na wskazówkach ekspertów i ekspertek. Oczywiście ostateczna decyzja o ich wykorzystaniu każdorazowo musi brać pod uwagę uwarunkowania danej sytuacji:

1. Gdy zagadnienie, którego ma dotyczyć decyzja w sprawach publicznych, jest słabo rozpoznane, jest mało danych na jego temat itp.

Zawsze warto zacząć od badań eksploracyjnych: zgromadzić dane i na ich podstawie zmapować zagadnienie. Dobrym krokiem jest stworzenie mapy różnych interesariuszy i zaplanowanie, jak poznać ich perspektywę. Czasami wystarczy zaprosić ich do udziału w otwartym procesie konsultacyjnym, innym razem konieczne będą celowane badania jakościowe.

2. W tematach, w których istnieją szczegółowe dane umożliwiające optymalizację decyzji (np. mapy hałasu, dane geologiczne, strumienie ruchu, dane dot. zanieczyszczenia powietrza)

Zawsze warto rozpocząć od ich zebrania i poddania analizie (badaniu typu *desk research*, czyli analizie danych zastanych). Kolejnym krokiem może

być zlecenie badań w obszarach, gdzie danych brakuje. Przykładowo, jeśli z danych zastanych wynika mała popularność komunikacji zbiorowej, możemy spróbować dowiedzieć się, z czego to wynika. Jedną z możliwości jest sprawdzenie sposobów postrzegania transportu publicznego w różnych grupach mieszkańców, wyróżnionych np. ze względu na wiek, dochody czy miejsce zamieszkania.

3. Gdy należy podjąć decyzję pod presją czasu

Namysł wymaga czasu. Wytyczne dotyczące konsultacji wskazują, że powinny one trwać co najmniej 21 dni (zob. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013). W bardzo krótkim czasie nie sposób też przeprowadzić rzetelnych badań. Dlatego też w przypadku wystąpienia niespodziewanych zjawisk, wymagających podjęcia szybkiej interwencji, z konsultacji społecznych trzeba zrezygnować.

4. Gdy sprawa dotyczy wąskiej grupy osób, małej społeczności, ma charakter lokalny i stosunkowo łatwo jest dotrzeć do różnych interesariuszy

W takim przypadku konsultacje mogą być lepszym (a na pewno prostszym organizacyjnie) mechanizmem poznania ich opinii niż badania. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy głównymi interesariuszami tematu są osoby z grup mniejszościowych i narażonych na wykluczenie, które co do zasady rzadziej biorą udział w otwartych procesach konsultacyjnych i mogą być trudniejsze w zaproszeniu na otwarte spotkania. Wówczas lepszym sposobem na pozyskanie ich opinii może być zlecenie badań jakościowych, których elementem jest celowa rekrutacja osób o określonych cechach czy należących do konkretnych grup.

W tym wypadku nie sprawdzają się badania realizowane na próbach losowych, bowiem taki sposób doboru uczestników może potencjalnie wykluczyć z dyskusji środowiska, które są bardzo zaangażowane w sprawę, a których obecność jest kluczowa dla jej omówienia (Fishkin, 2019: 204).

5. Gdy sprawa wzbudza szczególnie dużo emocji

Myśląc o różnicach między badaniami a konsultacjami, warto także zauważyć, że te drugie lepiej ujawniają sprawy wzbudzające szczególnie dużo emocji w społecznościach. Stwarzają bowiem okazję do zabrania głosów w okolicznościach, w których władze deklarują szczególne zainteresowanie

zdaniem mieszkańców w danym temacie, uruchamiając odrębny, poświęcony danemu zagadnieniu proces. Możliwość autoselekcji osób uczestniczących w konsultacjach może jednak skutkować tym, że nadreprezentowane będą w nich postawy i głosy „skrajne”, które nie mają szerokiego odzwierciedlenia w całej populacji – zwłaszcza głosy sprzeciwu wobec omawianej kwestii. W takich sytuacjach przydatne może być łączenie metod konsultacyjnych z metodami badawczymi, które mogą ujawnić szerszy wachlarz postaw i emocji związanych z przedmiotem konsultacji niż ten prezentowany przez zmobilizowane osoby, które same zgłoszą się do udziału w konsultacjach (więcej na ten temat w kolejnym rozdziale).

3. Reprezentatywność a reprezentacja

W tej części piszemy o tym:

- czym jest reprezentatywność w badaniach opinii publicznej i reprezentacja w konsultacjach;
- jak dobór osób uczestniczących wpływa na wyniki;
- z jakimi wyzwaniami trzeba się mierzyć, realizując badania na próbie reprezentatywnej;
- dlaczego profesjonalne badania na próbach losowych nie są uniwersalnym rozwiązaniem wszystkich problemów związanych z dialogiem.

Jedną z częstych motywacji dla decydentów_ek zlecających badania i konsultacje jest potrzeba zdobycia informacji na temat odbioru ich pomysłów przez innych ludzi. Chodzi tu zarówno o osoby po prostu mieszkające w gminie, jak i też reprezentujące istotne dla lokalnej społeczności podmioty lub środowiska (np. firmy, instytucje publiczne, organizacje pozarządowe). Towarzyszy temu nadzieja, że dzięki zasięgnięciu lub zbadaniu opinii uda się zdobyć informacje, które pozwolą lepiej zrozumieć i odpowiedzieć na potrzeby społeczne, a w przypadku bardziej kontrowersyjnych decyzji – zawczasu rozładować ewentualny konflikt lub przynajmniej lepiej komunikować powody podjęcia określonych kroków.

Nie sposób w takich sprawach porozmawiać ze wszystkimi zainteresowanymi. Nawet w najlepiej wypromowanych konsultacjach weźmie udział tylko część mieszkańców_ek. Zazwyczaj będą to osoby, na które decyzje będące przedmiotem konsultacji będą miały największy wpływ lub osoby najbardziej tymi decyzjami zainteresowane. Ze względów organizacyjnych i finansowych również badacze nie będą w stanie przeanalizować wszystkich możliwych danych na jakiś temat ani zapytać o zdanie wszystkich osób, które mogą być zainteresowane czy dotknięte jakąś publiczną decyzją.

Nasz ogląd jest więc zawsze oparty na częściowej informacji. A skoro tak, to pojawia się ważne pytanie: na ile opinie zbierane od niektórych członków_iń lokalnej społeczności mogą być uogólniane na całą społeczność?

Odpowiedź na to pytanie będzie odmienna w przypadku badań i konsultacji. Jej udzielenie wymaga zaś rozróżnienia na dwa kluczowe terminy: „reprezentatywność” oraz „reprezentację” (Gójska i in., 2012: 20–21).

Co wynika z różnych głosów

Chociaż istnieją różne definicje „reprezentatywności”, to ten termin odnosi się najczęściej do badań opinii publicznej. Realizuje się je na odpowiednio dużych, losowo wybranych grupach osób (tzw. próba losowa), które pod wybranymi względami przypominają całą populację (ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania itp.). Zakłada się, że wyniki takich badań można – w granicach mierzalnego poziomu błędu (tzw. błędu statystycznego) – generalizować na całą populację.

Logika stojąca za tym przekonaniem jest następująca: jeśli zadbamy o właściwy dobór próby, to rozkład opinii wśród uczestników_czek badania będzie zbliżony do tego w całej badanej populacji. Ponieważ próba jest losowa, to istnieje ryzyko, że trafimy na grupę osób nietypową, która będzie zdecydowanie odbiegać od badanej populacji. Profesjonalne firmy badawcze starają się minimalizować ryzyko błędów, m.in. poprzez odpowiednie losowanie próby. Precyzyjnie określają także:

- błąd statystyczny wyników – maksymalną różnicę między rozkładem opinii wśród respondentów a w całej populacji,
- prawdopodobieństwo, że rzeczywiste wyniki dla całej populacji mieszczą się w granicach błędu statystycznego.

W większości konsultacji społecznych uczestnicy nie są losowani, ponieważ te procesy powinny być otwarte na wszystkich zainteresowanych. Organizatorzy konsultacji realizowanych z użyciem większości technik nie mają zaś kontroli nad wskazaniem osób, które ostatecznie wezmą w nich udział. Mogą mieć co najwyżej na to wpływ, prowadząc odpowiednią aktywność informacyjną czy promocyjną.

W związku z tym w konsultacjach celem jest raczej osiągnięcie tzw. reprezentacji¹¹, czyli doprowadzenie do sytuacji, gdy kluczowe grupy, interesy i poglądy mają swoich przedstawicieli (reprezentantów) w trakcie procesu (Gójska i in., 2012: 20). Dzięki temu można przyjąć, że potrzeby czy konflikty, które ujawnią się w ramach tak prowadzonych konsultacji, będą odzwierciedlać stanowiska występujące również w całej społeczności, nawet jeśli część osób, które do niej należą, nie weźmie udziału w konsultacjach.

¹¹ Czasami dla odróżnienia reprezentatywności w badaniach na próbach losowych od tego, co można osiągnąć w ramach konsultacji, używa się innych terminów. Przykładowo Brzeziński i in. (2024: 106) posługują się terminem „reprezentatywności typologicznej” w konsultacjach, którą należy odróżnić od „reprezentatywności demograficznej” czy też „statystycznej” w badaniach. Chodzi jednak w gruncie rzeczy o to samo.

Wyników badań czy konsultacji prowadzonych na próbach nielosowych (nieprobabilistycznych) nie da się uogólniać na całą populację. Pozyskane informacje będą w stanie opisać nam jedynie to, co uważają osoby, które wzięły udział w danym procesie, a wszystkie „wnioski będą miały charakter sprawozdawczy” (Brzeziński i in., 2024: 105).

Pomimo to warto zadbać o spełnienie kryterium reprezentacji, która ułatwia zdobycie możliwie najbardziej zróżnicowanych informacji, zapobiega pominięciu istotnych opinii i interesów, a także gwarantuje realizację praw do demokratycznego uczestnictwa przez wszystkie istotne strony (Carr & Halvorsen, 2001: 121). Dobór uczestników_czek wpływa również na jakość prowadzonej rozmowy, a pominięcie jakiegoś kluczowego interesariusza przełoży się na odmienne wnioski (Chirawurah i in., 2019: 5).

Płynie stąd ważna konkluzja – o tym, czy jakiś proces jest wiarygodny, decyduje m.in. to, kto w nim weźmie udział. Pominięcie jakieś grupy w procesie oznacza nie tylko szkodę dla grupy, która nie wzięła udziału w konsultacjach, ale będzie niekorzystne dla całego procesu konsultacyjnego.

Kto uczestniczy w konsultacjach

W praktyce nie da się uwzględnić głosu wszystkich osób, których może zainteresować lub dotknąć pomysł dyskutowany w procesie partycypacyjnym (Brackertz i in., 2005: 16). Nawet w małych społecznościach, gdzie można teoretycznie dotrzeć do wszystkich mieszkańców_ek, część osób zrezygnuje z prawa do udziału – nie przyjdzie na spotkanie lub nie wypełni formularza konsultacyjnego. Dlatego też w literaturze dużo uwagi poświęca się próbie odpowiedzi na pytanie: „z kim warto konsultować?” (Catt & Murphy, 2003: 408; Chirawurah i in., 2019: 4; Fishkin, 2005: 5; Gójska i in., 2012: 20).

Odpowiedzi na to pytanie zaleca się szukać poprzez analizę osób i podmiotów zainteresowanych tematem, która ma na celu wskazanie kluczowych interesariuszy (Brzeziński i in., 2024: 106; Acland, 2012/2014: 24–26, 33–35; Gójska, 2012: 21).

W teorii dobór uczestników w procesach demokratycznych opiera się na kilku różnych metodach. James Fishkin (2005: 5) wyróżnia: (a) autoselekcję, (b) wybór nielosowy, (c) wybór losowy, (d) zaproszenie wszystkich (np. w kontekście referendum).

Podobnie Helena Catt i Michael Murphy (2003: 417) piszą o: (a) doborze losowym, (b) wskazaniu (np. przez decydentów), (c) wyborze, (d) samodzielnym zgłoszeniu się.

W większości konsultacji uczestnicy i uczestniczki wyłaniani są w oparciu o zasady autoselekcji. Do udziału zgłaszają się osoby, które są jakimś tematem wyjątkowo zainteresowane. Dość powszechnie uważa się, że grupa takich uczestników wyróżnia się na tle całej społeczności poziomem emocji motywujących ich do udziału w konsultacjach (Chirawurah i in., 2019: 3; Fishkin, 2005: 6) i interesem, jaki mają w danej sprawie (Milbrath, 1983: 90). Bardzo często są to osoby, którymi kieruje sprzeciw wobec rozwiązań proponowanych w konsultacjach. Stosunkowo niewiele osób przychodzi na konsultacje, by wyrazić poparcie dla działań podejmowanych przez władze (Milbrath, 1983: 89; Mucha i in., 2018: 61).

Jedno ze studiów przypadków dotyczących dialogu o zarządzaniu lasami publicznymi w Michigan w USA pokazało, że bez względu na zastosowaną metodę włączenia mieszkańców (ankieta pocztowa, moderowane spotkania w mniejszych grupach oraz kolacja społecznościowa połączona z dyskusją), „istnieje znacząca różnica pomiędzy uczestnikami a społecznościami jako całościami” (Carr & Halvorsen, 2001: 121). Doprowadziło to badaczy do wniosku, że w istocie w danej sprawie można wyróżnić dwie grupy mieszkańców: zainteresowanych omawianym problemem i nim niezainteresowanych.

Inne zagrożenie wynikające z braku kontroli nad tym, kto bierze udział w konsultacjach, jest związane z możliwością zabierania głosu przez osoby, które pod hasłem reprezentowania interesów obywatelskich w rzeczywistości funkcjonują jako lobbyści interesów ekonomicznych wąskich grup. Zwracał na to uwagę w trakcie prac nad dokumentem Piotr Choroś z Urzędu Miasta w Lublinie:

Osoby te ujawniają się, aby popierać rozwiązania proponowane przez władzę lub protestować przeciwko stanowisku większości biorącej udział w konsultacjach. Potwierdzają to ustalenia dziennikarzy śledczych z serwisu www.ftm.eu. Biznes dostrzegł siłę ruchów społecznych oraz trzeciego sektora i sięga po jedną z dwóch taktyk: albo tworzy własne „organizacje pozarządowe”, albo też, dotując organizacje, skłania je, by występowały w jego interesie.

Ryzyko związane z podobnymi praktykami nie jest więc tylko teoretyczne. Nie sposób mu całkiem zapobiec, ale należy mieć jego świadomość. Pokazuje ono, że głosy wpływające w konsultacjach nie zawsze są głosem obywatelskim. Nie można więc ich uogólniać i traktować jako zapisu opinii całej populacji.

Jednym z pomysłów na rozwiązanie problemu autoselekcji są różne metody mini-publics, takie jak sondaże deliberatywne, sądy obywatelskie, narady obywatelskie czy wzbudzające szczególnie duże zainteresowanie panele obywatelskie (Podgórska-Rykała & Pospieszna, 2024). Jak mówiła w trakcie warsztatów eksperckich, przeprowadzonych w toku prac nad niniejszą ekspertyzą, Maria Jagaciak z Kancelarii Sejmu:

Ta metoda stara się odpowiedzieć na problem autoselekcji poprzez wysyłanie zaproszeń na losowo wybrane adresy, spośród których wybiera się uczestników. Co prawda trzeba brać pod uwagę to, że na takie zaproszenie odpowiada w najlepszym razie 5–10% spośród wylosowanych osób. Nie jest więc idealnie, ale i tak w konsekwencji uzyskuje się szeroką gamę osób, która odpowiada populacji.

Opisana powyżej procedura doboru uczestników zapewnia z pewnością większą różnorodność. Nawet w tego typu metodach nie sposób jednak uznać grona uczestniczącego w panelu za reprezentatywne w taki sposób, jak to się rozumie w odniesieniu do badań opinii publicznej¹². Mamy więc w tym przypadku lepszą reprezentację niż w innych technikach konsultacji¹³, ale nie reprezentatywność.

Problemy z próbami losowymi

Przypadkowość w doborze uczestników większości procesów konsultacyjnych wiąże się z wyzwaniami dotyczącymi tego, jak interpretować wnioski uzyskiwane w ten sposób. Można odnieść wrażenie, że rozwiązaniem jest korzystanie w większym stopniu z wyników badań realizowanych na próbach reprezentatywnych.

Byłoby to jednak bardzo szkodliwe uproszczenie. Po pierwsze, wykonanie tych badań wymaga sięgnięcia po wyspecjalizowaną firmę badawczą, która przestrzega wysokich standardów, a także gwarantuje realizację usługi na

¹² Problemem jest m.in. stosunkowo nieduża liczba uczestników_czek. W panelach obywatelskich organizowanych w Polsce uczestniczy na ogół poniżej 100 osób. Zalecana liczba respondentów_ek w reprezentatywnych badaniach opinii publicznej jest wielokrotnie wyższa (por. wytyczne związane z wyłanianiem próby cytowane w: Acland, 2012/2014: 31). Deliberatywne techniki konsultacyjne nie usuwają też problemu autoselekcji, a jedynie przesuwają go o krok dalej. Decyzję o tym, czy wziąć udział, podejmują bowiem nie wszyscy obywatele_ki, którzy wiedzą o danym procesie dialogu, ale tylko ci, do których skierowano losowe zaproszenie (Fishkin, 2005: 9).

¹³ Trzeba jednocześnie pamiętać, że w polskich realiach prawnych zastosowaniu narzędzi deliberatywnych, w których do dyskusji zaprasza się zamknięte grono osób, musi zawsze towarzyszyć również jakaś metoda umożliwiająca dostęp do procesu konsultacyjnego każdej zainteresowanej tym osobie, np. w postaci formularza konsultacyjnego, możliwości zgłoszenia uwag mejlem lub w piśmie albo otwartych spotkań konsultacyjnych.

odpowiednim poziomie. Koszty takiego badania zależą od wielu czynników, ale możemy przyjąć, że nie schodzą poniżej kilkudziesięciu tysięcy złotych. Zwłaszcza dla małych samorządów koszty tego rzędu mogą być trudne do udźwignięcia.

Po drugie, realizacja tego typu badań wiąże się w praktyce z licznymi trudnościami, których wystąpienie zagraża możliwości uogólnienia wyników na całą badaną populację. Jak zwracała uwagę jedna z naszych ekspertek, Aneta Krzewińska z Uniwersytetu Łódzkiego:

Trudności te wynikają z odmowy udziału w badaniach. W dużych miastach w ostatnich latach nawet 60% osób rezygnuje z odpowiedzi na pytania ankietujących. Po drugie, większość badań realizuje się techniką CATI lub CAWi, które wymagają dostępu do telefonu komórkowego lub urządzenia z dostępem do internetu. Chociaż te warunki spełnia większość osób w Polsce, to wciąż nie wszystkie. Bez ich uwzględnienia trudno mówić o pełnej reprezentatywności.

Zdaniem innego eksperta, Jana Herbsta, dobre badania na próbach losowych nadal są możliwe, ale są bardzo drogie. W niektórych przypadkach jednak można mieć wątpliwość, czy tego typu koszty są uzasadnione.

Badania na reprezentatywnych próbach mogą być mało korzystnym rozwiązaniem w przypadku małych gmin. Wynika to z tego, że wielkość próby losowej w badaniach ustala się w oparciu o kilka kryteriów związanych z założonym poziomem ufności (a więc w uproszczeniu: oceną zaufania do wyników badania), jak i wielkością populacji. Intuicyjnie mogłoby się wydawać, że im mniejsza populacja, tym mniejsza próba. Ale jest tak naprawdę odwrotnie¹⁴.

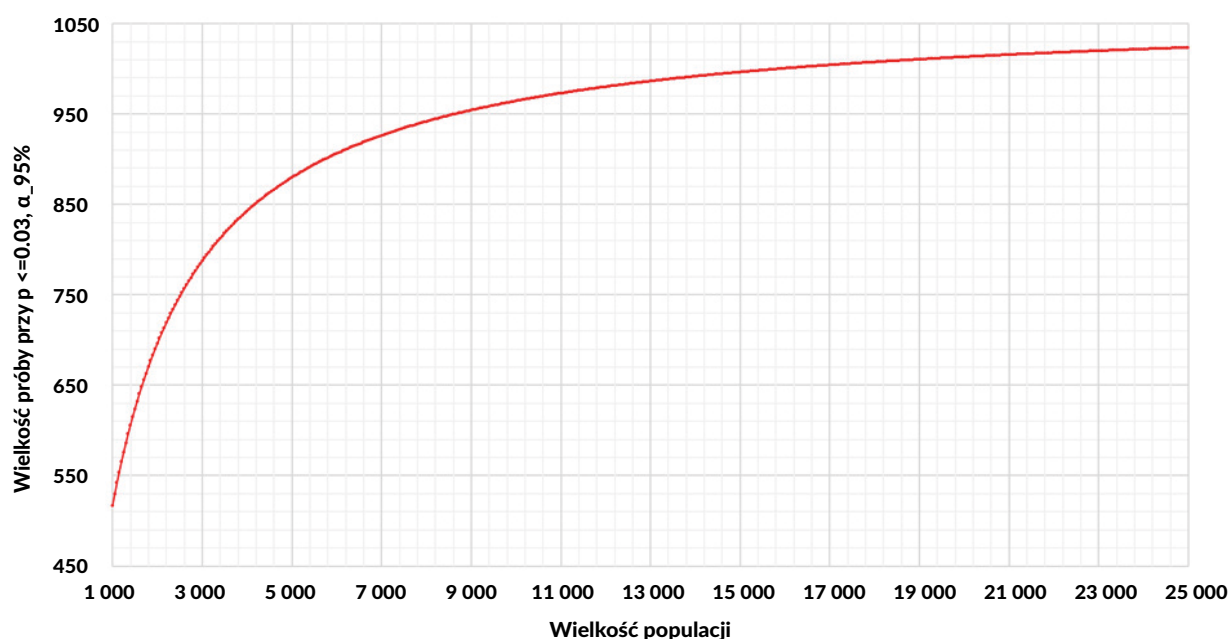
Żeby z dużą precyzją¹⁵ w badaniu reprezentatywnym zbadać opinie mieszkańców_ek miejscowości zamieszkałej przez 500 osób, musielibyśmy przepytąć losowo wybraną grupę 341 respondentów_ek. W przypadku miejscowości z populacją 1000 osób wielkość losowo wybranej próby to 517 osób. Dla populacji liczących 25 tys. i więcej, zalecana próba wynosi ok. 1000 osób (Acland, 2012/2014: 31) – tyle samo, co w przypadku badań reprezentatywnych dla całej Polski.

¹⁴ W orientacyjnej kalkulacji wielkości reprezentatywnej próby mogą pomóc ogólnodostępne narzędzia internetowe, np. na stronie: <https://www.naukowiec.org/dobor.html>.

¹⁵ Obliczenia podane przy założeniach, że zadowala nas 95-procentowa pewność, że szacowany błąd statystyczny dla frakcji nie przekroczy +/- 3 punktów procentowych. Podawane w tekście dane przytaczane są zgodnie z zaleceniami Brytyjskiej Komisji Audytowej (Acland, 2012/2014: 31).

Podobne wnioski wynikają z przedstawionej poniżej Ryciny 1. Wynika z niej, że wielkość próby rośnie w stosunku do całej populacji jedynie do pewnego poziomu. Przy populacji liczącej 10 tys. osób i więcej, wymagana wielkość próby wyniesie niespełna tysiąc osób. To wystarczy, by uzyskać wyniki, które z 95-procentowym prawdopodobieństwem będą mieściły się w przedziale ± 3 punkty procentowe.

Co to oznacza? Opiszmy na teoretycznym przykładzie. Jeśli 50% respondentów w badaniu na próbie losowej zadeklaruje, że codziennie podróżuje komunikacją zbiorową, to z 95-procentową pewnością możemy założyć, że odsetek osób poruszających się w ten sposób w całej populacji mieści się w przedziale 47–53%.



Rycina 1. Wielkość populacji a liczebność próby przy tej samej założonej wielkości błędu statystycznego (max 3 punkty procentowe, 95% przedział ufności).

Opracowanie: J. Herbst.

Sięganie po badania na próbach reprezentatywnych nie ma dużego sensu w przypadku małych gmin lub w odniesieniu do podobszarów większych miejscowości (np. dzielnic czy osiedli). Łatwiej jest bowiem zorganizować powszechne konsultacje i starać się dotrzeć do wszystkich.

Oczywiście ocena dokładnej granicy sensowności dla badań opinii publicznej nie jest łatwa. Jak stwierdził podczas prac eksperckich nad niniejszym dokumentem Jan Herbst z Fundacji Stocznia:

Decyzja o realizacji badań na próbie reprezentatywnej nie zależy wyłącznie od liczby mieszkańców gminy, ale także od celu badania, oczekiwanej precyzji wyników oraz charakterystyki badanej populacji (niszowe grupy trudno badać). Za granicę tzw. dużej populacji

przyjmuje się często ok. 20 tys. osób, czasem 30 tys. Można jednak badać i mniejsze populacje, liczące kilka tysięcy osób, jeśli tylko ma się świadomość, że oznacza to potrzebę uwzględnienia w badaniu znacznej części populacji, a także stosuje się odpowiednie korekty estymacji wyników (tzw. korektę dla małych populacji).

Poza tym reprezentatywność w odniesieniu do decyzji podejmowanych w samorządzie nie zawsze ma kluczowe znaczenie (Carr & Halvorsen, 2001: 121; Acland, 2012/2014: 29–30; Matczak i in., 2015: 254; Przybylska, 2016: 127). Reprezentatywność i możliwość uogólniania wyników jest kluczowa, tylko jeśli konsultacje mają na celu poznanie preferencji lub rozkładu opinii w całej społeczności.

W niektórych sytuacjach, gdy społeczność zainteresowana jakąś sprawą jest bardzo mała, lepsze efekty mogą przynieść badania oparte na doborze celowym i realizowane metodami jakościowymi (Gójska i in., 2012: 20–21).

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że realizacja badań na próbie reprezentatywnej nie jest lepszym lub gorszym rozwiązaniem niż konsultacje społeczne na próbach niereprezentatywnych. Oba rozwiązania po prostu służą czemuś innemu.

4. Ankiety w konsultacjach społecznych

W tej części piszemy o tym:

- czym są ankiety;
- jakie są wady i zalety ankiet;
- czego możemy dowiedzieć się z dobrze zrealizowanych ankiet w konsultacjach.

Spośród różnych technik stosowanych w dialogu obywatelskim szczególną popularnością cieszą się ankiety (Kadenaci, 2021: 5). Chociaż technika ta wywodzi się z metodologii badań społecznych, to jest również stosowana do realizacji konsultacji, także przez osoby, które nie definiują się jako badacze_ki.

Dzieje się tak dlatego, że ankieta stanowi dość uniwersalną technikę, którą można wykorzystywać w konsultacjach dotyczących różnych tematów. Chociaż realizacja takich ankiet odbywa się zazwyczaj bez kontroli próby, to możliwość zbierania dużej liczby odpowiedzi udzielanych według z góry określonego formatu wydaje się atrakcyjna dla wielu samorządów.

Panuje wśród nich przekonanie, że przygotowanie kwestionariusza ankiety nie jest trudne i nie wymaga specjalnych kompetencji. W końcu każdy z nas wypełnia w swoim życiu wiele ankiet, więc bez problemu jest w stanie opracować własną.

W trakcie dyskusji w gronie eksperckim pojawiały się jednak opinie, że połączenie dużej wiary w moc ankiety z przekonaniem o jej prostocie kończy się często przygotowaniem za długich, nieprzyjaznych i mało przydatnych ankiet, a co gorsza – realizacją badań, które z wielu powodów nie pozwalają na uogólnianie wyników na badaną populację, a więc są obciążone dużym błędem. Niektóre osoby, z którymi rozmawialiśmy w trakcie warsztatów przeprowadzonych w toku prac nad ekspertyzą, miały wręcz problem, by wskazać jakieś dobre przykłady ich wykorzystania w praktyce.

Na szczęście nie jest tak źle. Zdarzają się też modelowe przykłady zastosowania tej techniki. Widać jednak, że sprawa jest bardziej skomplikowana niż się pozornie wydaje. Tym bardziej warto poświęcić trochę miejsca omówieniu specyfiki, wad i zalet oraz zastosowań techniki ankiety w konsultacjach. Poniżej skupiamy się na tych aspektach, odpowiadając na pytania: co i po co? Jednocześnie liczymy, że osoby zachęcane do korzystania z tego narzędzia sięgną również po inne publikacje, które odpowiedzą na pytania, w jaki sposób należy ankietę konstruować i realizować.

Zalety i wady ankiet

Pisząc o ankietach, mamy na myśli technikę wykorzystywaną do zbierania informacji, polegającą najczęściej na samodzielnym (tj. bez udziału ankietera_ki) wypełnieniu kwestionariusza (Brzeziński i in., 2024: 122). Ankieta może mieć zarówno formę papierową, jak i elektroniczną, a także być dystrybuowana i zbierana na różne sposoby (więcej na ten temat w: Brzeziński i in., 2024: 123–124).

Szczególnie często wykorzystuje się w ostatnim czasie ankiety elektroniczne. W tego typu narzędziach wykorzystywanych w procesach konsultacyjnych „zwykle nie stosuje się kontroli dostępu i nieraz brakuje kontroli wielokrotnego dostępu do ankiety. Organizator zwykle zachęca do udziału wszystkich zainteresowanych. (...) Couper uznaje, że jest to najbardziej popularny typ sondażu internetowego” (Matczak i in., 2015: 250).

Wypełnienie ankiety jest także stosunkowo szybkie. Dla badacza oznacza to możliwość uzyskania dużej liczby odpowiedzi w relatywnie krótkim czasie, z kolei dla osoby wypełniającej – stosunkowo niewielki nakład pracy (Brzeziński i in., 2024: 124), a z pewnością mniejszy niż w przypadku technik jakościowych, takich IDI czy FGI.

Do zalet ankiet można zaliczyć ich względnie niski koszt realizacji, zwłaszcza gdy chodzi o ankiety internetowe (Matczak i in. 2015: 255). Dzięki ankiecie można w miarę łatwo objąć badaniem liczną grupę i uzyskać od niej dużą liczbę odpowiedzi. Duży poziom standaryzacji informacji, zwłaszcza w odpowiedzi na pytania zamknięte, ułatwia ich późniejszą analizę (Brzeziński i in., 2024: 122–124).

Opracowanie wyników ankiet na najbardziej podstawowym poziomie prezentuje rozkład zebranych odpowiedzi (np. w formie wykresów i rycin). Osoby sprawniejsze w analizie mogą pójść jednak dalej i przy pomocy testów statystycznych przyjrzeć się powiązaniom pomiędzy zmiennymi czy też precyzyjniej pokazać, jak różnią się odpowiedzi ze względu na różne zmienne niezależne (np. płeć, wiek, wykształcenie) (zob. Carr & Halvorsen, 2001: 122).

Część z tych zalet stanowi jednak zarazem największe wady technik ankietowych. Można do nich zaliczyć np. wysoki stopień standaryzacji pytań i odpowiedzi. Sprawia on, że o wielu ważnych sprawach dla społeczności się nie dowiemy, bowiem osoby układające pytania po prostu nie uwzględniły takich zagadnień w kwestionariuszu. Podczas realizacji ankiety nie było zaś sposobności, by dodatkowo o to dopytać osoby ankietowane (Carr & Halvorsen, 2001: 122). Obraz sytuacji wynikający z badań zależy też w dużej mierze od

założeń twórców_czyni badania, którzy decydują o tym, jakie pytania się w nim zadaje i jakie przewiduje się możliwości odpowiedzi.

Stosunkowo niewielki czas potrzebny, by wypełnić ankietę, wpływa też na jakość uzyskiwanych odpowiedzi, które na ogół są niepogłębione (Kadenaci, 2021: 5). Często mamy do czynienia z dość powierzchownymi opiniami. Można się spodziewać, że odpowiedzi byłyby inne, gdyby respondenci_tki mieli więcej czasu na refleksję, zapoznanie się z dodatkowymi materiałami, a być może także skonfrontowali się z innymi (Chirawurah i in., 2019: 3).

Prawda jest taka, że część respondentów udziela odpowiedzi szybko i bez dłuższego zastanowienia (Brzeziński i in., 2024: 124). Zdarza się, że respondenci odpowiadają na pytania, nawet jeśli się na czymś nie znają, ponieważ nie lubią przyznawać się do własnej niewiedzy (Fishkin, 2005: 10).

Dodatkowo w realizacji ankiet, podobnie jak przy badaniach opinii publicznej, wpływ na wyniki mają różne efekty kontekstowe, związane m.in. ze sposobem odbioru pytań przez badanych (tzw. efekt respondenta), a także oddziaływanie aktualnej sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej na udzielane odpowiedzi (Afeltowicz i in., 2021: 5).

Chociaż realizacja ankiety jest stosunkowo szybka, to przygotowanie dobrego kwestionariusza zabiera czas oraz wymaga wiedzy i doświadczenia (Urbanik, 2011: 53). Co prawda mamy do czynienia z techniką, która przez swoją popularność wydaje się oswojona i łatwa, ale w rzeczywistości ułożenie kwestionariusza, który chce się wypełnić i którego nie porzuci się w trakcie, jest sporym wyzwaniem.

Niektórzy praktycy działań partycypacyjnych w ogóle poddają w wątpliwość zasadność korzystania z ankiet w ramach konsultacji, jeśli nie są one tworzone przez profesjonalistów z wykształceniem socjologicznym oraz realizowane na próbach reprezentatywnych (Kadenaci, 2021: 5).

Dochodzą także problemy związane z wnioskowaniem na podstawie wyników ankiet, które dotyczą wspomnianego już braku reprezentatywności. Zwłaszcza w ankietach elektronicznych, które są wypełniane przez wszystkie zainteresowane osoby, mamy do czynienia z nadreprezentacją lepiej poinformowanych i aktywnych respondentów_ek (Brzeziński i in., 2024: 124).

Do czego stosować ankiety

Zdaniem Brzezińskiego i in. (2024) „techniki ankietowe najlepiej nadają się do konsultowania kwestii stosunkowo nieskomplikowanych i niebudzących dużych kontrowersji oraz do rozpoznawania poziomu zróżnicowania oraz rozkładu opinii na dany temat wśród interesariuszy” (124–125).

Zdaniem uczestniczącego w grupie eksperckiej Jana Herbsta z Fundacji Stocznia, ankiety mogą pomóc odpowiedzieć na takie pytania, jak:

- Jaki jest poziom zainteresowania tematem (na podstawie zainteresowania ankietą)?
- Jaki jest poziom polaryzacji wśród zainteresowanych?
- Jakie są główne punkty zapalne / istotne elementy decyzji?
- Jakie są grupy / podziały / różnice opinii wśród zainteresowanych?
- Od czego te różnice opinii zależą?
- Na co i na kogo należy zwrócić uwagę, komunikując decyzję?

W przypadku ankiet otwartych, tj. wypełnianych przez wszystkie zainteresowane tematem osoby, powyższych wyników nie możemy uogólniać na całą populację gminy. Nie zmienia to faktu, że tego typu informacje mogą być bardzo pomocne przy opisie różnorodności postaw społeczności w danej sprawie.

Ankietę można włączyć na różnych etapach procesu. Piotr Choroś z Urzędu Miasta w Lublinie – jeden z uczestników warsztatów eksperckich przeprowadzonych w toku prac nad niniejszą ekspertyzą – w odpowiedzi na pytanie, kiedy i do czego warto stosować ankiety na próbach niereprezentatywnych, odpowiadał, że jest to narzędzie przydatne zarówno na etapie zbierania opinii na temat konkretnych planów administracji, jak i wcześniej, „do zebrania potrzeb na pierwszym etapie, np. planowanej inwestycji. Można ją wtedy wykorzystać do konkretyzacji potrzeb społecznych”.

5. Łączenie podejść

W tej części piszemy o tym, że:

- w praktyce można łączyć metody i techniki badawcze oraz konsultacyjne;
- każda konsultacja zyska, jeśli przed jej przeprowadzeniem uwzględni się aspekt diagnostyczny;
- do każdego tematu można podejść na różne sposoby, co widać po strategiach dotyczących trzech typów spraw, jakie mogą pojawić się w różnych samorządach.

Poprzednie części ekspertyzy dotyczyły opisów specyfiki badań i konsultacji. Szczególnie dużo miejsca poświęciliśmy zaprezentowaniu różnic pomiędzy dwoma podejściami. Taka perspektywa, choć ważna analitycznie i poznawczo, nie powinna jednak tworzyć barier nie do pokonania. W realiach samorządowych przeciwstawianie badań konsultacjom jest budowaniem pewnej „fałszywej alternatywy”.

Także w naszej praktyce partycypacyjnej dochodziło często do korzystania z obu tych podejść, w tym w trakcie jednego procesu towarzyszącego podjęciu jakiejś decyzji publicznej. Dlatego należy zgodzić się z obserwacją autorów i autorek z Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” (2015: 4–5), że choć „nie należy mylić [konsultacji] z badaniami i nie można nazwać konsultacjami działań bazujących wyłącznie na metodach badawczych”, to procesy badawcze mogą być częścią szerszego procesu konsultacyjnego.

Można sobie wyobrazić trzy sposoby układania relacji pomiędzy badaniami a konsultacjami, tj.:

- konsultacje zamiast badań,
- badania zamiast konsultacji,
- łączenie badań i konsultacji w jednym procesie.

Dwa pierwsze warianty omawialiśmy już wcześniej, zastanawiając się nad tym, kiedy stosować konsultacje, a kiedy badania (zob. [rozdział 2](#)). W tym rozdziale chcemy przyrzeć się możliwości trzeciej – najpierw od strony teoretycznej, a potem praktycznej, czyli na konkretnych przypadkach.

Omawiając tę problematykę będziemy jednak wykraczać poza badania społeczne, na których koncentrowaliśmy się do tej pory. Przedstawione uwagi odnoszą się więc do znacznie szerzej rozumianej działalności badawczej, uwzględniającej również analizę danych statystycznych. To rozszerzenie jest konieczne dlatego, że choć różne metody badawcze (takie jak omawiane wcześniej IDI czy FGI)

uwzględnia się w wielu podręcznikach opisujących narzędziownik partycypacji obywatelskiej, to w konsultacjach, do zbierania opinii mieszkańców_ek, wykorzystuje się je raczej rzadko¹⁶.

Częściej po tego typu badania sięga się w kontekście prowadzenia diagnozy i zbierania informacji o problemie, interesariuszach i dotychczasowej dyskusji w społeczności lokalnej. Taka diagnoza nie odbywa się w ramach konsultacji społecznych, lecz stanowi część przygotowawczą do właściwej fazy dialogu (zob. np. Urbanik i in., 2013: 25). Ten kontekst również musiał zostać uwzględniony.

Zastosowanie metod stricte badawczych, z zachowaniem właściwych badaniom prawideł metodologicznych, może być elementem procesu konsultacyjnego, w ramach którego swoją opinię będą mogły wyrazić wszystkie zainteresowane jego tematem osoby. Cały proces powinien umożliwić również takie formy udziału, które nie pozwalają kontrolować reprezentatywności czy innych zmiennych, istotnych z perspektywy badania danej populacji.

W większości sytuacji, z którymi mamy do czynienia przy podejmowaniu decyzji w samorządzie, badania mogą być realizowane samodzielnie – wyłącznie w celu rozpoznania sytuacji. Procesy konsultacyjne nie powinny natomiast nigdy być realizowane bez poprzedzającego je elementu diagnostycznego, który może polegać na przeprowadzeniu działań badawczych. Pozwala to na zgromadzenie wiedzy o kontekście sytuacji, bez czego trudno dobrze formułować pytania kierowane do mieszkańców_ek w procesie konsultacji. Takie wstępne badania nie zawsze muszą być specjalnie zlecane – mogą obejmować np. zebranie i analizę dostępnych administracji danych zastanych dotyczących danego zjawiska.

W przypadku złożonych decyzji lub konieczności wyboru spośród różnych alternatyw, optymalnym rozwiązaniem jest działanie kilkietapowe. Najpierw warto przeprowadzić diagnozę z wykorzystaniem różnych narzędzi badawczych. Przykładowo można zrealizować:

- badania ilościowe na temat preferencji oraz stosowanych praktyk w jakimś obszarze;
- badania jakościowe, pozwalające dobrze zrozumieć motywacje do określonych działań oraz wątpliwości i obawy względem alternatyw;
- analizę ruchu lub obserwacje przestrzenne.

Dopiero potem, w oparciu o wnioski z etapu badawczego, można uruchomić proces konsultacji. W zależności od tematu, o którym mowa, konsultacje mogą obejmować na przykład:

¹⁶ Zdarzają się w tym zakresie również wyjątki – zob. Mucha i in., 2018: 135.

- poddanie dyskusji wstępnie wyselekcjonowanego zestawu rozwiązań;
- zaproszenie do udziału w pogłębionym procesie dyskusji nad konsekwencjami zastosowania konkretnych rozwiązań;
- zaproszenie do wypracowywania propozycji rozwiązań szczegółowych w procesie pogłębionej deliberacji.

Ćwiczenia z wyobraźni

To, jak można projektować powyższe zasady w praktyce, można pokazać w odniesieniu do tematów, z jakimi mierzą się obecnie samorządy.

W tym celu przedstawiamy poniżej kilka abstrakcyjnych przypadków, które jednak mogą wydarzyć się w różnych miejscowościach. Opisany sposób postępowania został wstępnie opracowany przez osoby eksperckie podczas warsztatów przeprowadzonych w toku prac nad niniejszą ekspertyzą. Następnie uzupełniliśmy go o dodatkowe elementy.

Przedstawione poniżej rozwiązania nie stanowią jedynej słusznej odpowiedzi. Raczej należy na nie patrzeć jak na jedno z kilku możliwych rozwiązań, jakie można w podobnych sytuacjach zastosować.

Zachęcamy Was do samodzielnej analizy opisanych sytuacji, sformułowanie własnych scenariuszy i pomysłów, a w dalszej kolejności skonfrontowanie się z naszymi rozwiązaniami. Które z naszych intuicji do Was przemawiają, a co zrobilibyście inaczej?

Poniżej prezentujemy trzy krótkie opisy przypadków – przykładów sytuacji, w których lokalny samorząd staje przed podjęciem decyzji w określonej sprawie, opartych na powtarzających się typach decyzji, z którymi mierzą się władze lokalne. Każdemu opisowi sytuacji towarzyszy krótki przykład logiki działań badawczych i partycypacyjnych, które można by zastosować w podobnej sytuacji.

Przypadek nr 1

Temat: Ograniczenie ruchu kołowego na wybranych ulicach w mieście jako element szerszej polityki uspokajania ruchu i zmniejszania obecności samochodów w centrum miasta

Kontekst decyzji: Władze miasta zapowiedziały w programie wyborczym działania na rzecz uspokajania ruchu i uczynienia przestrzeni miejskiej

bardziej przyjazną dla pieszych. Różne pomysły rozwiązań ograniczających obecność samochodów w przestrzeni publicznej spotykają się każdorazowo z licznymi negatywnymi komentarzami.

Pomimo to prezydent miasta zapowiedział opracowanie i przyjęcie planu zmierzającego do wprowadzania ograniczeń ruchu kołowego w postaci m.in. wprowadzania ruchu jednokierunkowego, tworzenia stref zamieszkania i ograniczenia liczby miejsc parkingowych. Powyższe rozwiązania mają objąć część ulic w śródmieściu oraz w centralnych rejonach kilku innych dzielnic miasta. Wszystkie miejsca są dobrze skomunikowane transportem publicznym. Do publicznej wiadomości podano lokalizacje, gdzie planowane są takie zmiany.

Etap decyzji:

Przedstawiono zamiar wprowadzenia ograniczeń oraz ich lokalizacje, ale środki na realizację takich działań trzeba będzie dopiero zapisać w budżecie na kolejny rok (lata).

Kogo dotyczy dana decyzja:

- Różnych grup użytkowników_czek dróg i przestrzeni miejskiej
- Szczególnie osób mieszkających i pracujących w rejonach planowanych do objęcia zmianami

Propozycja podejścia do zasięgania opinii mieszkańców_ek:

Jest to temat, który prawdopodobnie uruchomi rozmowę o „wartościach” – związanych z różnymi wizjami miasta, ale też często sytuowanych w potocznym rozumieniu po lewej/prawej stronie sceny politycznej.

Kluczowe byłoby rozpoczęcie jakichkolwiek publicznych działań wokół tego tematu od kampanii informacyjnej dotyczącej tego:

- dlaczego władze zdecydowały się wprowadzać zmiany w takim kierunku,
- dlaczego jest to potrzebne,
- jakie przyniesie korzyści miastu i mieszkańcom_kom.

Wsadem do takiej kampanii mogą być dane będące już w posiadaniu urzędu i zebrane z innych źródeł lub pozyskane w ramach zleconych badań o charakterze innym niż socjologiczne, np. dotyczące jakości powietrza, liczby wypadków drogowych z udziałem dzieci na danych ulicach itd.

Jako kluczowe grupy interesariuszy należałoby tu potraktować osoby mieszkające przy ulicach wskazanych do uspokojenia, które na co dzień będą stykać się z konsekwencjami takich zmian, oraz pozostałych mieszkańców_ki.

Kolejnym etapem byłyby konsultacje, które można wyobrazić sobie w dwóch modelach opisanych poniżej.

Metoda „lejka”

Polega na rozpoczęciu od zastosowania metod badawczych o najszerszym zasięgu, a więc polegających na:

- uwzględnieniu możliwie dużej liczby osób (całej populacji miasta);
- zapytaniu ich o ogólne/horyzontalne zagadnienia (np. wizję miasta, stosunek do celów klimatycznych i powiązanych z nimi rozwiązań dotyczących ruchu samochodowego, np. uspokojenia ruchu).

Na tej podstawie można zidentyfikować kluczowe wątki w dyskusji o uspokajaniu ruchu, m.in. rodzaje obaw, które się z tym wiążą. Informacje te będą przydatne do przedyskutowania możliwych do wprowadzenia rozwiązań w ramach konsultacji społecznych z węższymi grupami społecznymi np. mieszkańcami_kami ulicy, która będzie objęta zmianami lub konkretnymi grupami mieszkańców_ek (rodzice dzieci, przedsiębiorcy).

Metoda „odwróconego lejka”

Podejście rozpoczyna się od pracy z ekspertami_kami, którzy proponują różne warianty wprowadzenia rozwiązań na rzecz uspokojenia ruchu, np. w ramach tzw. metody delfickiej. Ich propozycje stają się przedmiotem głębszego namysłu w gronie niewielkiej, lecz starannie dobranej grupy mieszkańców_ek. Zaangażowanie np. w naradę obywatelską osób zróżnicowanych ze względu na płeć, wiek czy sposób poruszania się po mieście pozwoli na pogłębienie opinii eksperckich i uwzględnienie perspektywy użytkowników_czek miasta. Kolejny krok polegałby już na szerokich konsultacjach otwartych dla wszystkich zainteresowanych. Szczególny nacisk powinien być położony na dotarcie do osób z terenów, na których planowane są największe zmiany.

Przypadek nr 2

Temat: Budowa drogi rowerowej przy ważnej arterii komunikacyjnej, przechodzącej przez kilka osiedli, w miejscu rosnących obecnie drzew

Kontekst decyzji: Strategia rozwoju miasta zapowiada ułatwienia w poruszaniu się rowerem i zwiększeniu udziału ruchu rowerowego

w podróżach w granicach gminy. Zaproponowana inwestycja uzupełni istniejącą lukę w siatce dróg rowerowych. Władze miasta chciałyby ułatwić życie rowerzystom bez wprowadzania ograniczeń dla samochodów osobowych. Budowa nowej drogi rowerowej w ten sposób wymaga jednak usunięcia części drzew rosnących przy ulicy.

Ogłoszone plany inwestycyjne spotkały się z krytyką ze strony:

- osób obawiających się o stan środowiska naturalnego,
- zwolenników bardziej zdecydowanych działań na rzecz promocji zrównoważonego transportu,
- osób poruszających się przede wszystkim samochodami osobowymi, które podważają znaczenie tak dużych wydatków na infrastrukturę rowerową jako taką.

Etap decyzji:

Budowa infrastruktury rowerowej w tym miejscu jest wpisana do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego. Potencjalne zmiany można wprowadzić do Planu poprzez uchwałę rady gminy. Przygotowano i upubliczniono wstępny projekt inwestycji.

Kogo dotyczy dana decyzja:

- Różnych grup użytkowników_czek dróg i przestrzeni miejskiej
- Pośrednio wszystkich mieszkańców_ek gminy, bo inwestycja stanowi znaczący wydatek w budżecie

Propozycja podejścia do zasięgania opinii mieszkańców_ek:

Jest to typ sytuacji budzący silne emocje (mobilizacja pozostających ze sobą w konflikcie „partii” ekologów vs. „samochodziarzy” itd.).

Badania społeczne nie są w takim przypadku przydatne. W sytuacji, gdy możliwy jest jeszcze wybór pomiędzy różnymi rozwiązaniami projektowymi, należy raczej zlecić badania dotyczące modelowania potoków ruchu. Na ich podstawie można zlecić firmie odpowiedzialnej za projekt przygotowanie koncepcji różnych wariantów rozwiązań (z wizualizacjami) wraz z opisem ich różnorodnych konsekwencji. Dzięki przedstawieniu różnych możliwości zamiast jednego gotowego projektu drogowego, możliwe są rozmowy z mieszkańcami_kami o szczegółach alternatywnych rozwiązań. Wokół tematu dostępnych alternatyw inwestycyjnych warto uruchomić proces konsultacyjny z silnym komponentem edukacyjno -informacyjnym na temat ich uwarunkowań i konsekwencji wdrożenia każdej z nich.

Ponadto w takim przypadku konsultacje mogą zmotywować do aktywności grupy najbardziej skrajne w swoich poglądach. Taki proces nie może ograniczać

się do pisemnych form zbierania głosów czy organizowania „zwykłych” zebrań.

Lepszy byłby proces polegający na organizowaniu spotkań warsztatowych w różnych rejonach miasta (np. osiedlach). Podczas nich można by przeanalizować dostępne informacje i wypracować rozwiązania możliwe do zaakceptowania przez różne grupy (choć zawsze ktoś pozostanie niezadowolony).

Taki sposób pracy umożliwiłby mieszkańcom kom wywarcie wpływu na ostateczną decyzję. Zamiast warsztatów można byłoby też zorganizować narady obywatelskie, czyli pogłębione rozmowy, w których biorą udział losowo dobrane, zróżnicowane pod kątem różnych kryteriów grupy mieszkańców ek.

Konsultacje mają w takim kontekście sens jedynie w sytuacji, w której decydenci są gotowi na wprowadzenie ewentualnych zmian w projekcie i poniesienie związanych z tym konsekwencji (np. wydłużenie czasu inwestycji ze względu na konieczność wystąpienia o nowe zgody).

Przypadek nr 3

Temat: Plan adaptacji miasta do zmian klimatu

Kontekst decyzji: Miasto jest zobowiązane ustawowo do przyjęcia Planu adaptacji do zmian klimatu. Dokument ten powinien zawierać:

- część diagnostyczną (m.in. ocenę wrażliwości na zmiany klimatu, potencjału adaptacyjnego oraz związanego z nimi ryzyka i szans);
- plan działań wdrożeniowych.

Do tej pory w mieście obowiązywała Strategia adaptacji do zmian klimatu, która wymaga aktualizacji do wymogów Planu (szczegółowe wytyczne, które musi spełniać taki dokument, określa obecnie znowelizowana ustawa Prawo ochrony środowiska). Do jej przygotowania wyłoniono zewnętrznego wykonawcę, dysponującego wiedzą ekspercką w obszarze adaptacji do zmian klimatu oraz doświadczeniem w przygotowywaniu dokumentów strategicznych. Wstępne komunikaty o pracach nad Planem i rozważanych kierunkach działań miasta na rzecz adaptacji do zmian klimatu spotykają się z licznymi negatywnymi komentarzami. Dotyczą one m.in.:

- niezadowolenia z proponowanego tempa zmian (zarówno ze strony osób, które uważają je za zbyt wolne i niewystarczająco ambitne, jak i tych, które twierdzą, że w polskich warunkach nie jest możliwe szybkie przejście do pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, a część

- związanych z tym inwestycji jest zbyt kosztowna);
- sprzeciwu wobec rozwiązań, które mogą oznaczać dla mieszkańców_ek konieczność zmiany nawyków (np. odejście od transportu indywidualnego na rzecz komunikacji zbiorowej) czy ponoszenia pewnych wydatków (np. konieczność wymiany pieców).

Etap decyzji:

Oficjalnie przystąpiono do napisania Planu adaptacji do zmian klimatu w miejsce wcześniejszego dokumentu strategicznego. Wyłoniono wykonawcę do przygotowania planu w toku rocznego procesu.

Kogo dotyczy:

- Wszystkich mieszkańców_ek gminy
- Szczególnie osób, których mogą bezpośrednio dotknąć planowane działania wdrożeniowe, np. ograniczenie dla ruchu samochodów spalinowych w określonych rejonach miasta, wymóg wymiany pieców

Propozycja podejścia do zasięgania opinii mieszkańców_ek:

Warto zacząć od przeprowadzenia szerokiej diagnozy sytuacji w mieście w ramach różnego typu badań, m.in.:

- związanych ze stanem środowiska i praktykami transportowymi (w tym analiza danych zastanych, np. dotyczących użytkowania komunikacji miejskiej, liczby różnego typu pojazdów);
- badań socjologicznych uwzględniających odpowiednią reprezentację, sprawdzających wrażliwość mieszkańców_ek na zmiany klimatu i zbierających dane na temat:
 - praktyk i sposobów życia (np. jak ludzie ogrzewają domy, jak segregują śmieci, w jaki sposób przemieszczają się po mieście),
 - możliwości finansowych różnych grup mieszkańców itd.

Na podstawie diagnozy można opracować kierunkowe scenariusze zmian, które mogą być następnie omawiane z mieszkańcami w konsultacjach. W takiej sytuacji niezbędny jest wybór narzędzi konsultacyjnych, które pozwolą na jak najbardziej pogłębioną dyskusję, w tym wzięcie pod uwagę wyników wcześniejszych badań i rozmowę o scenariuszach w ich kontekście. Powinny być to metody, które zwiększają szanse na pogłębiony dialog w bezpiecznych warunkach, bo temat może wzbudzać intensywne emocje i mobilizować ludzi o silnym emocjonalnym stosunku do zagadnienia. Dobrym rozwiązaniem może być tu panel obywatelski. Ta metoda uwzględnia edukację osób uczestniczących oraz kładzie nacisk na facylitowaną rozmowę, w której można usłyszeć różne racje. Na końcu zachęca się do wypracowania rekomendacji, które mają odpowiadać na potrzeby jak największej części społeczności.

Bardzo ważne jest również wzięcie pod uwagę, że taki temat budzi wiele obaw związanych np. z potencjalnymi kosztami proekologicznych zmian dla mieszkańców_ek, które trzeba uwzględnić i zaadresować w procesie.

W toku procesu warto obserwować, kto się w niego angażuje i być może wykorzystać też jakościowe metody badawcze, żeby dotrzeć do osób, które raczej same nie przyjdą na konsultacje, i usłyszeć ich głos (np. osób o niższym statusie materialnym, które wciąż palą w nieekologicznych piecach).

6. Podsumowanie i raportowanie wyników

W tej części piszemy o tym:

- czym jest agregowanie danych w konsultacjach i dlaczego warto to robić;
- jakimi zasadami należy się kierować, przygotowując raport z konsultacji;
- co zrobić, by odbiorcy czynie raportu zrozumieli charakter prezentowanych w nim wniosków.

Zgodnie z „Siedmioma Zasadami Konsultacji” (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2013: 8) głosów zgłaszanych przez mieszkańców_ki nie można zostawić bez odpowiedzi. I chociaż w zasadach umożliwia się odpowiedzi zbiorcze, to wiele samorządów, podsumowując wyniki konsultacji, ogranicza się do prezentacji rozbudowanej tabeli, w której każdy zebrany głos opatrzony jest informacją o jego przyjęciu lub odrzuceniu wraz z uzasadnieniem.

Takie podejście ma gwarantować responsywność, ale w praktyce utrudnia zapoznanie się z wynikami bez samodzielnej analizy całego dokumentu. Prowadzi to do efektu odwrotnego do zamierzonego. Dzieje się tak dlatego, że przedstawianie głosów mieszkańców bez ich wcześniejszego uporządkowania, analizy i interpretacji nie przynosi korzyści żadnemu z potencjalnych odbiorców, bez względu na to, o kogo chodzi.

Decydent nie będzie w stanie z mgławicy opinii wyłowić tych istotniejszych, a jeśli spróbuje odnieść się do wszystkich, ryzykuje złożenie zbyt szczegółowych obietnic, których nie da się potem spełnić. Można mieć też wątpliwości, czy poszczególne osoby, które wzięły udział w konsultacjach, będą w późniejszych zestawieniach szukać swojego głosu. Wiele spośród opinii zgłaszanych w konsultacjach społecznych dotyczy zbliżonych spraw. Odnalezienie swojej uwagi bywa bardzo trudne, zwłaszcza jeśli tożsamość jej autora_ki została ukryta ze względu na ochronę danych osobowych, a od przeprowadzenia konsultacji minęło dużo czasu.

Dlatego zgadzamy się z opinią Jana Herbsta z Fundacji Stocznia, wyrażoną w trakcie warsztatów przeprowadzonych w toku prac nad ekspertyzą, że w obszarze podsumowania konsultacji praktycy_czki partycypacji mogą wiele nauczyć się od osób realizujących badania. Opowiadamy się za raportami, które nie uciekają od wyzwań związanych z analizą i syntezą i które, nie tracąc z oczu poszczególnych obywateli_ek, potrafią też pokazać ogólny i łatwy do przyswojenia obraz. Jak mówiła w trakcie warsztatów eksperckich Joanna Suchomska z Pracowni Zrównoważonego Rozwoju:

Nie powinniśmy zatrzymywać się na poziomie sprawozdania. Naszą rolą ekspercką jest zrobić coś więcej i pokazać, co z tego opisu wynika. To jest potrzebne, żeby móc później podjąć decyzję, żeby zobaczyć, jakie motywacje, obawy, wartości stoją za przytaczanymi opiniami ludzi.

Poniżej dajemy kilka wskazówek pokazujących, jak to zrobić, zaczynając od agregowania danych, poprzez ich analizę, a na samym podsumowaniu kończąc.

W tej części ekspertyzy koncentrujemy się przede wszystkim na podsumowaniu konsultacji, które – co podkreślaliśmy wcześniej (zob. [rozdział 1](#)) – charakteryzują się mniejszym rygiorem metodologicznym. Nie widzimy potrzeby, by szczegółowo omawiać zagadnienie podsumowania wyników badań. Tym sprawom poświęcono już wystarczająco dużo miejsca w podręcznikach metodologii nauk społecznych. Jeśli odwołujemy się do tych zagadnień, to raczej w kontekście inspiracji dla osób realizujących konsultacje społeczne.

Jak agregować dane z konsultacji

Odpowiedź na pytanie, jak agregować i prezentować dane, wymaga uwzględnienia dwóch kwestii:

- charakteru danych pozyskiwanych w ramach poszczególnych technik,
- samego sposobu analizy danych.

Niektóre techniki, takie jak opisywana wcześniej ankieta, prowadzą do pozyskania zestandaryzowanych danych, które można przedstawić jedynie w formie zbiorczej, np. w postaci tabeli lub wykresów. Agregowanie jest wówczas jedynym zasadnym sposobem prezentacji wyników. Organizatorzy, którzy sięgnęli po taką technikę, nie mają więc żadnego wyboru, muszą iść obraną od początku drogą. Jak piszą Brzeziński i in., mamy wtedy do czynienia z konsekwencją wyboru sposobu realizacji badania:

Jeśli wszystkim pytaniom w kwestionariuszu nadamy formę zamkniętą, to opracowanie wyników będzie polegało wyłącznie na analizach kategorii odpowiedzi zaproponowanych badanym w narzędziu konsultacyjnym. Im narzędzie konsultacji pozostawia więcej przestrzeni na swobodne wypowiedzi uczestników, tym większe są możliwości i uzasadnienie dla zastosowania zapisu rejestrującego (Brzeziński i in., 2024: 102).

W przypadku wypowiedzi zebranych w konsultacjach, które nie są tak ujednolicone (np. swobodne wypowiedzi w ramach konsultacji pisemnych),

agregacja danych jest już bardziej wyborem niż koniecznością. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by po zapoznaniu się z zebraniem materiałem przeanalizować go i pokategoryzować.

Procedura ta może polegać na lekturze i zrozumieniu wypowiedzi, pogrupowania ich w podobne do siebie kategorie, a następnie ich podliczeniu. Analiza staje się dzięki temu bogatsza. Pozwala ona pokazać nie tylko, jakie zgłaszano uwagi, ale także które opinie pojawiały się częściej niż inne (Brzeziński i in., 2024: 104).

Kiedy warto sięgnąć po kategoryzację odpowiedzi otwartych?

Brzeziński i in. (2024: 103) wymieniają kilka powodów:

- gdy uzasadnia to wystarczająco duża liczba głosów;
- gdy pewne stanowiska się powtarzają i można w związku z tym zaprezentować określone i zbliżone stanowisko w postaci liczbowej;
- gdy istnieje potrzeba, by ustalić, która z opcji przedstawionych w konsultacjach cieszyła się mniejszym, a która większym poparciem;
- gdy zależy nam na ułatwieniu odbioru wyników.

Tego typu analizy zdarzają się w raportach z lokalnych konsultacji stosunkowo rzadko¹⁷. Przyczyna może leżeć zarówno w konieczności posiadania w zespole osób z kompetencjami w analizie danych ilościowych, czasochłonności podobnych analiz, jak również obawie przed błędną analizą wyników.

W odróżnieniu od prostego przedstawienia wszystkich zebranych głosów, analiza jakościowa wymaga podejmowania szeregu decyzji. Interpretację poszczególnych głosów oraz ich grupowanie można postrzegać jako do pewnego stopnia subiektywne, jak również upraszczające. Nie chodzi tu o celowe wypaczanie wniosków, lecz o zauważenie, że gdyby materiał analizował ktoś inny, to prezentacja wyników mogłaby wyglądać inaczej, na przykład uwagi mieszkańców pogrupowano by według innego klucza.

Takie obawy nie są całkiem pozbawione podstaw. Podobnie jednak jak w przypadku innych zagadnień omawianych w tym rozdziale, nie ma powodu do ich wyolbrzymienia.

Rzetelne analizy, nawet jeśli ich wyniki nie są zawsze identyczne, jak w przypadku zadań matematycznych¹⁸, są do siebie bardzo zbliżone. Ewentualne różnice nie powinny zaś zaburzyć całościowych i ogólnych wniosków.

¹⁷ Pozytywnym „wyjątkiem od reguły” są w tym względzie od kilku lat raporty podsumowujące konsultacje prowadzone przez samorząd Warszawy. Ich struktura przewiduje zawsze podsumowanie uwag oparte na analizie zebranych danych jakościowych, m.in. poprzez kategoryzację najczęściej pojawiających się tematów. Raporty te można znaleźć na stronie <https://konsultacje.um.warszawa.pl/processes>.

¹⁸ 2+2 powinno zawsze równać się 4, bez względu na to, kto liczy.

Ponadto tego typu działania mają więcej zalet niż wad, zwłaszcza jeśli – jak zauważał Jan Herbst z Fundacji Stocznia w trakcie prac grupy eksperckiej wspierającej prace nad niniejszą ekspertyzą – „kategoryzacja nie oznacza wykluczenia grup/poglądów mniejszościowych, ale ułatwia zrozumienie skali dysproporcji oraz jej źródeł”.

W celu zwiększenia transparentności zawsze można w raporcie przedstawić zarówno wyniki w formie przetworzonej (tj. po analizie), jak i w wersji surowej (tj. w formie opinii, które spłynęły do organizatorów konsultacji). Dzięki temu osoby zainteresowane samodzielną analizą danych będą mogły ją przeprowadzić. Da to podstawę do kontroli obywatelskiej, a także będzie dowodem na otwartość administracji. To z kolei wpłynie na wiarygodność i pozytywny odbiór prowadzonych bądź zlecanych przez samorząd procesów.

W trakcie dyskusji w gronie eksperckim pojawiały się jednak również i inne obawy związane z tym, jak mogą być odebrane wyniki ankiet przedstawione w bardziej zagregowanej formie. Niektóre osoby zwracały uwagę, że prezentowanie opinii w uproszczonej i syntetycznej formie może prowadzić do płytkiej i błędnej interpretacji, a w skrajnych przypadkach do spłykania zróżnicowania głosów dotyczących niełatwych często spraw. Gorzej, że może również dojść do błędnego uogólniania tych wniosków na całą populację, zwłaszcza gdy zapoznają się z nimi osoby niemające świadomości, że nie ma ku temu podstaw.

Jeśli tego typu sytuacje występują, to powinny one być raczej impulsem do działań edukacyjnych niż do zaprzestania bardziej zaawansowanych analiz. Warto szczególnie położyć nacisk na uświadamianie ograniczeń materiału, zwłaszcza osobom podejmującym decyzje w samorządzie, relacjonującym je w mediach oraz pełniącym rolę liderów_ek opinii. Taką edukacyjną działalność można realizować przy okazji, choćby rzetelnie informując o przebiegu i wynikach konsultacji.

Dodatkowo nigdy dość przypominania, że sugerowanie się samym rozkładem opinii nie ma sensu, bowiem konsultacje nie są formą demokracji bezpośredniej i, odmiennie niż referenda, nie prowadzą do ostatecznych rozstrzygnięć. Tego typu procesy dostarczają dodatkowej wiedzy przydatnej do podjęcia decyzji. Odpowiedzialność za zrozumienie, w jaki sposób zareagować na dużą liczbę podobnych do siebie opinii, zawsze leży po stronie decydenta_ki. Rezultatem konsultacji może być zmiana decyzji, wprowadzenie działań osłabiających potencjalne negatywne konsekwencje czy odmienny sposób komunikacji działań. Do podjęcia właściwych kroków przyda się zarówno zrozumienie różnorodności głosów, jak i ich zagregowanie i podliczenie.

Charakter raportu

Tak jak napisaliśmy we wprowadzeniu, skłaniamy się ku wariantowi raportów syntetycznych, pokazujących rozkład opinii, wykorzystujących wykresy i tabele. Tego typu opracowania korzystają z technik prezentacji danych charakterystycznych dla sfery badawczej.

Taki sposób prezentacji nie musi wcale sugerować, że mamy do czynienia z wynikami badań na próbach reprezentatywnych. Metody badań są zróżnicowane, a oprócz badań ilościowych, realizowanych na próbach losowych, korzysta się też z metod jakościowych bez ambicji do dostarczania wyników, które da się uogólniać. W obu przypadkach raporty korzystają z częściowo zbliżonych sposobów prezentacji danych. Ten naukowy kostium ma jednak raczej podkreślać rzetelność, skrupulatność i profesjonalizm osób przygotowujących podsumowanie, aniżeli charakter ontologiczny obserwacji.

Pojawiają się głosy, że interesariusze konsultacji (zarówno decydenci, jak i przedstawiciele strony społecznej) mają trudności ze zrozumieniem wyników danych liczbowych zbieranych w ramach ankiet. Trudności bywają związane z brakiem odpowiedniej wizualizacji danych oraz ich interpretacji na tle, jak również – w przypadku interesariuszy oddolnych – brakiem umiejętności analizy danych (Biedermann i in., 2023: 2576).

Ryzyku błędnej interpretacji wyników można zapobiegać przez uczciwą, otwartą – i właściwą – komunikację. Można unikać błędnych interpretacji, jeśli w raporcie napiszemy, że przedstawia opinie uczestników_czek, a nie mieszkańców_ek.

Jeśli konsultacje były przeprowadzane w odniesieniu do osób, które po prostu udało się zaangażować, to nie można twierdzić, że proces był reprezentatywny (Acland 2012/2014: 30). Jest to kwestia elementarnej uczciwości wobec odbiorców informacji o wynikach danych konsultacji.

Wydaje się, że tego typu działania wystarczą, by uniknąć błędnych interpretacji, a potencjalne zyski wynikające z czytelnej prezentacji wyników przewyższają słabe strony, zwłaszcza jeśli kluczową dla nas wartością wyników jest ich czytelność.

Struktura raportu z konsultacji

Jednym z kluczowych warunków dobrego podsumowania konsultacji jest jego czytelność. Zdaniem Anny Petroff-Skiby (2024: 27) podsumowanie całego

procesu powinno być krótkie i treściwe: „Na tyle krótkie, żeby osoba, która ma na zapoznanie się z raportem kilka chwil, mogła to zrobić, a na tyle treściwe, żeby raport opisywał wszystkie najważniejsze elementy procesu”.

Należy pamiętać, że raporty są kierowane nie tylko do ekspertów_ek czy osób mających dużo czasu na drobiazgową lekturę danego opracowania. Część autorów zaleca szerokie informowanie o wynikach konsultacji (Kadenaci, 2021: 7; OECD, 2022: 60), co wiąże się również z zadbaniem o przystępność raportu.

Struktura proponowanych raportów w różnych źródłach jest do siebie zbliżona, dlatego też w ekspertyzie przedstawiono tylko dwie z licznych propozycji, które można modyfikować do swoich potrzeb¹⁹.

Tabela 3. Przykładowe struktury raportów z konsultacji.

Propozycja A. Petroff-Skiby	Propozycja Z. Zychowicza
1. Krótki opis tego, o czym były konsultacje, jaka jest ich podstawa prawna, kto je organizował	1. Wstęp do raportu
2. Krótki opis tego, jak mieszkańcy pytani byli o opinie, w jaki sposób mogli wziąć udział w konsultacjach	2. Przedmiot i cele konsultacji
3. Krótki opis przeprowadzonej akcji informacyjnej	3. Dokumentacja dotycząca projektowanego przedsięwzięcia
4. Kalendarium wydarzeń w trakcie konsultacji	4. Informacja o harmonogramie konsultacji
5. Krótkie podsumowanie zebranych wniosków i opinii	5. Opis przebiegu konsultacji w podziale na każdą technikę konsultacji
6. Krótkie opisanie, co wynika z zebranych wniosków i opinii dla konsultowanego tematu i jakie zmiany zostaną wprowadzone w związku z zebranymi opiniami	6. Opis wyników konsultacji
7. Wskazanie, jakie będą następne działania w związku z konsultowanym zagadnieniem	7. Wykorzystanie wyników konsultacji
8. Zestawienie zebranych uwag i opinii, najlepiej pogrupowanych tematycznie, stanowiące załącznik do raportu	8. Załączniki

Źródło: opracowanie na podstawie: Petroff-Skiba (2024:27) i Zychowicz (2014: 84–88).

¹⁹ Propozycja Anny Petroff-Skiby opiera się na standardach raportów z konsultacji stworzonych kilka lat temu (i wciąż rozwijanych) w Urzędzie m.st. Warszawy. Nieprzypadkowo, ponieważ wiele lat pracowała ona w Wydziale Konsultacji Społecznych i Współdecydowania z Mieszkańcami Centrum Komunikacji Społecznej.

Ważne, żeby raport zawierał również informację o rozstrzygnięciu (decyzji władz/decydentów w danej sprawie) i jasno pokazywał, które postulaty zostały uwzględnione (oczywiście nie ma obowiązku przyjmować wszystkich).

Przykłady raportów z procesów konsultacyjnych

Poniżej przedstawiamy kilka przykładów podsumowań procesów konsultacyjnych przeprowadzonych w Polsce i Wielkiej Brytanii, które uznajemy za dobre przykłady tego typu dokumentów. Przedstawiają one wyniki z konsultacji w sposób czytelny, bez wyciągania nieuprawnionych wniosków z uzyskanych danych i zawierają odniesienia organizatorów_ek konsultacji do zgłaszanych w nich uwag.

- **Porozmawiamy o przyszłości Starowiejskiej. Raport podsumowujący konsultacje społeczne.** Laboratorium Innowacji Społecznych w Gdyni, 2018 – raport z procesu ogólnomiejskich konsultacji nt. przekształcenia przestrzeni jednej z głównych ulic w śródmieściu Gdyni, które odbyły się w 2018 roku. Konsultacje obejmowały prace warsztatowe oraz dwie otwarte ankiety (do wypełnienia przez internet i w wersji papierowej). Raport prezentuje dane ilościowe z ankiet i jakościowe wyniki warsztatów oraz uwzględnia rozstrzygnięcia Prezydenta Gdyni w sprawie przedmiotu konsultacji.
- **Raport z konsultacji społecznych projektu Gminnego Programu Rewitalizacji dla miasta Lublina na lata 2024-2033 (GPR).** Biuro Miejskiego Konserwatora Zabytków i Rewitalizacji, Urząd Miasta Lublin, 2023 – zestaw dokumentów podsumowujących konsultacje Projektu Gminnego Programu Rewitalizacji dla miasta Lublina na lata 2024-2033 (GPR) oraz projekt uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji Miasta Lublin, przeprowadzone w 2023 roku. Przykład ilustruje lubelski standard podsumowywania konsultacji, w ramach którego każdorazowo publikowany jest zarówno skrócony raport/ prezentacja podsumowująca najważniejsze wnioski z konsultacji, jak i tabela z odniesieniem przedstawicieli Miasta do wszystkich zgłoszonych uwag.
- **Jak rozwijać budżet obywatelski? Raport.** Wydział Partycypacji Społecznej Urzędu Miejskiego Wrocławia, 2023 – materiał podsumowujący konsultacje społeczne dotyczące oceny sposobu funkcjonowania Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego w 2022 r. oraz wypracowania rekomendacji do zasad obowiązujących w edycji 2023 r. Podsumowanie zawiera odniesienie Miasta do wszystkich zgłoszonych uwag oraz materiały robocze podsumowujące poszczególne formy zbierania opinii (w formie załączników do raportu).

- **Porozmawiajmy o nocnej sprzedaży alkoholu. Raport podsumowujący konsultacje społeczne.** Biuro Rozwoju Gospodarczego Urzędu m.st. Warszawy, 2024 - raport podsumowuje ogólnomiejskie konsultacje społeczne dotyczące ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu w Warszawie. Mieszkanki i mieszkańcy mogli wypowiedzieć się na temat możliwych zasad takiego ograniczenia. Konsultacje odbyły się w formie ankiety internetowej, warsztatów, otwartych spotkań i punktów plenerowych. Wzięło w nich udział około 9000 osób – to jeden z największych procesów w historii warszawskich konsultacji. W raporcie zebrano dane liczbowe z ankiet oraz pogrupowano argumenty za i przeciw wprowadzeniu ograniczeń w nocnej sprzedaży alkoholu. Opisano też inne pomysły zgłaszane podczas konsultacji, których celem było rozwiązanie problemów związanych z działaniem całodobowych sklepów monopolowych.
- **Information standards for health and adult social care in England: consultation response.** Department of Health and Social Care (UK), 2024 - podsumowanie procesu ogólnokrajowych konsultacji na temat standardów informacyjnych w usługach zdrowotnych i opieki nad osobami dorosłymi w Anglii, prowadzonego w 2024 r. Przykład pokazuje standard informowania o konsultacjach prowadzonych przez ministerstwa w rządzie brytyjskim i ich wynikach: według zestandaryzowanego wzorca, na dedykowanej procesowi podstronie internetowej w domenie rządowej, z informacjami o dalszych decyzjach podmiotów odpowiedzialnych za dany obszar polityk publicznych (a docelowo również z miejscem na odniesienie się ww. podmiotów do zgłoszonych uwag).

Odbiór wyników badań i konsultacji

Do tej pory skupiliśmy się na tym, w jaki sposób formułowanie i przedstawianie wyników wpływa na wnioski z procesów badawczych lub konsultacyjnych.

Ostatnie uwagi poświęcamy innemu, bardziej ogólnemu zagadnieniu, to znaczy różnicy w odbiorze wyników badań i konsultacji. W oparciu o wypowiedzi ekspertów_ek można stwierdzić, że sposób zdobycia informacji wpływa później na ich odbiór.

Wyniki badań są zwykle łatwiejsze do uporządkowania i prezentowania, chociażby ze względu na klarowne informacje na temat metodologii, które powinny jednoznacznie wskazywać na przykład na to, czy dane badanie było reprezentatywne lub jakie dokładnie grupy respondentów obejmowało.

Z drugiej strony powoływanie się przez decydentów na badania zlecone przez samą administrację lub dostarczone jej z różnych źródeł zewnętrznych może budzić pytania, a w skrajnych sytuacjach zarzuty, o niewiarygodność lub stronniczość w realizacji. Wątpliwości mogą budzić zarówno sytuacje, gdy to samorząd zleca badanie, jak i gdy posługuje się danymi od podmiotów, które można by uznać za interesariuszy w danej sprawie.

W przypadku konsultacji często można spotkać się z traktowaniem ich wyników jako „głosu ludu”, co niektóre osoby traktują jako podstawę do bezwzględnego podporządkowania się władz głosom większościowym w takich procesach – niestety równie często nie biorąc pod uwagę, że owo wrażenie „większości” może być znacząco zaburzone przez autoselekcję uczestników_czek konsultacji (zob. [rozdział 3](#)).

Jak wskazuje doświadczenie z realizacji procesów konsultacyjnych i badawczych w samorządach, osoby uczestniczące w konsultacjach wykazują często silne przywiązanie do efektów takich procesów, potrafią „bronić” ich wyników, nawet jeśli niekoniecznie są one zgodne z ich osobistymi przekonaniem.

Można założyć, że udział w procesach konsultacyjnych buduje większe poczucie zaangażowania w temat i sam proces. Dzięki niemu ludzie czują większą wewnętrzną motywację, która nie kończy się „tylko” na byciu osobą badaną, wylosowaną czy zaproszoną do udziału przez osoby realizujące dany proces. Wyniki konsultacji, bardziej niż badań, odwołują się do osobistego stosunku do przedmiotu procesu – bardziej motywują do „odnajdywania” swojego głosu w prezentowanych wynikach, a nawet utożsamiania się z nimi.

Aneks metodyczny. Sposób opracowania ekspertyzy

Geneza i cel dokumentu

Ekspertyza została przygotowana przez Fundację Pole Dialogu na zlecenie Urzędu m.st. Warszawy.

Zlecenie miało na celu opracowanie następujących zagadnień związanych ze specyfiką i stosowaniem metod i technik badawczych oraz konsultacyjnych:

1. Na czym polega różnica między badaniami społecznymi a konsultacjami społecznymi? Jakie są podstawowe cechy procesów badawczych i konsultacyjnych?
2. Jakie kluczowe warunki należy spełnić przy wyborze narzędzi badawczych i konsultacyjnych? Jakie organizacyjne uwarunkowania, koszty oraz inne czynniki warto wziąć pod uwagę, podejmując decyzję o wyborze między tymi metodami?
3. Jakie tematy najlepiej nadają się do konsultacji? Jaką przydatność i możliwości zastosowania mają różne narzędzia badawcze i konsultacyjne w zależności od specyfiki tematu?
4. Jakie są cechy szczególne badań ilościowych i jakościowych? W jaki sposób wyniki tych badań różnią się od rezultatów procesów konsultacyjnych?
5. W jaki sposób można zapraszać do udziału w badaniach, a jak w procesie konsultacji? Kto może brać udział w tych procesach?
6. Jaką rolę odgrywa kwestia reprezentatywności w badaniach, a jak wygląda reprezentacja stron, głosów czy opinii różnych interesariuszy w procesach konsultacyjnych?
7. Jakie zalety i ograniczenia niesie ze sobą podejście ilościowe, szczególnie ankietowe, w konsultacjach społecznych?
8. Jak jest odbierany społecznie proces badań w porównaniu z konsultacjami społecznymi?
9. Jak najlepiej łączyć narzędzia badawcze i konsultacyjne w procesach partycypacyjnych związanych z podejmowaniem decyzji publicznych? Jakie są czynniki, które warunkują skuteczność wykorzystania i łączenia takich narzędzi?
10. Jakie uwarunkowania i ograniczenia wiążą się z agregowaniem danych z konsultacji, zwłaszcza w ujęciu ilościowym?
11. W jaki sposób warto podsumowywać i raportować wyniki badań, a jak wyniki konsultacji społecznych?
12. Jakie są przykłady dobrych i złych praktyk w obszarze stosowania badań i konsultacji na szczeblu lokalnym?

Wykorzystane materiały

Prace nad dokumentem trwały od czerwca do listopada 2024 r. Odpowiedzi na pytania badawcze udzielono w oparciu o:

- doświadczenia i praktykę zawodową zespołu autorskiego;
- opinie eksperckie zebrane zarówno w trakcie warsztatów i IDI;
- kwerendę i przegląd literatury.

Prace analityczne związane z wykorzystaniem powyższych źródeł informacji toczyły się w gruncie rzeczy równolegle. Umożliwiło to wystąpienie sprzężenia zwrotnego między informacjami pochodzącymi z różnych źródeł, np. uwzględnienie w dyskusji w gronie eksperckim wątków zidentyfikowanych w literaturze, a potem ukierunkowanie dalszej analizy literatury na pytania, które pojawiły się w dyskusji. Część zagadnień pogłębiono również w ramach dodatkowego IDI.

Tabela 4. Harmonogram prac.

Miesiąc	Zakres prac
czerwiec	warsztaty wydobywcze z CKS, doprecyzowujące oczekiwania związane z ekspertyzą
lipiec–sierpień	rekrutacja osób eksperckich do udziału w warsztatach
sierpień–wrzesień	przeprowadzenie dwóch warsztatów w gronie eksperckim
sierpień–listopad	kwerenda i analiza literatury
październik	konsultacje w formie IDI

W ramach *desk research* zgromadzono 64 publikacje (literatura naukowa oraz tzw. szara, obejmująca nierecenzowane prace). Materiały do analizy zidentyfikowano w następujących zbiorach:

- biblioteki cyfrowe organizacji zajmujących się partycypacją i zarządzaniem publicznym (np. Fundacja Stocznia, Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów);
- zbiory organizacji międzyrządowych (Unia Europejska, Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju);
- bazy danych akademickich (Scopus, Web of Science, Biblioteka Nauki, ResearchGate).

W ostatecznej bibliografii do ekspertyzy uwzględniliśmy 29 pozycji.

Przeprowadziliśmy również jeden pogłębiony wywiad z osobą z wykształceniem socjologicznym, która przez wiele lat pracowała w samorządzie i zajmowała się tam planowaniem i realizacją procesów konsultacyjnych oraz wdrażaniem innych mechanizmów współdecydowania z mieszkańcami i mieszkańkami

Dodatkowe informacje

Ostateczna ekspertyza powstała w wyniku prac analitycznych wszystkich wymienionych wcześniej źródeł. Dołożono starań, by w ostatecznej wersji ekspertyzy klarownie wskazywać wypowiedzi i materiały, które skłoniły nas do sformułowania końcowych obserwacji, wniosków i zaleceń.

Nie zmienia to faktu, że w trakcie prac nad ekspertyzą i wymiany poglądów dochodziło często do ścierania się stanowisk. W takiej sytuacji czasami było trudno odróżnić nasze własne pomysły od sugestii padających w gronie eksperckim.

Odniesienia do literatury zostały zaprezentowane w skróconej formie według standardów APA (edycja 7.), stosowanych w praktyce edytorskiej tekstów naukowych.

W trakcie prac nad ostateczną wersją dokumentu korzystaliśmy ze wsparcia w redakcji tekstu z ChatGPT-4o.

Źródła

Acland, A. (2014) Projektowanie dialogu: podręcznik angażowania społeczności i interesariuszy. W: O. Chrzanowski (red.), *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów* (s. 12–53). Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. (Przedruk i tłumaczenie z *Dialogue by design. A handbook of public & stakeholder engagement* autorstwa A. Aclanda, 2012, Dialogue by Design).

Afeltowicz, Ł., Suchomska, J., & Goszczyński, W. (2021). *Partycypacyjne badania w działaniu: Analiza polskich doświadczeń*.

<https://doi.org/10.26913/avant.2021.03.04>

Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216–224.

Babbie, E. (2004). *Badania społeczne w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bayley, C., & French, S. (2008). Designing a Participatory Process for Stakeholder Involvement in a Societal Decision. *Group Decision and Negotiation*, 17(3), 195–210. <https://doi.org/10.1007/s10726-007-9076-8>

Biedermann, P., Coenen, J., De Roeck, D., & Moere, A. V. (2023). PosterTalk: Expanding Participatory Agency in Public Survey Platforms via Middle-Out Gatekeeping. *Designing Interactive Systems Conference, DIS 2023*, 2573–2592. <https://doi.org/10.1145/3563657.3595984>

Brackertz, N., Zwart, I., Meredyth, D., & Ralston, L. (2005). *Community Consultation and the 'Hard to Reach': Concepts and Practice in Victorian Local Government*. Institute for Social Research Swinburne University of Technology.

Brzeziński, K., Kretek-Kamińska, A., Krzewińska, A., & Zajac, J. (2024). *Metody i techniki konsultacji społecznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Carr, D., & Halvorsen, K. (2001). An Evaluation of Three Democratic, Community-Based Approaches to Citizen Participation: Surveys, Conversations With Community Groups, and Community Dinners. *Society and Natural Resources*, 14, 107–126. <https://doi.org/10.1080/089419201300000526>

Catt, H., & Murphy, M. (2003). What voice for the people? Categorising methods of public consultation. *Australian Journal of Political Science*, 38(3), 407–421.
<https://doi.org/10.1080/1036114032000133967>

Chirawurah, D., Fishkin, J., Santuah, N., Siu, A., Bawah, A., Kranjac-Berisavljevic, G., & Giles, K. (2019). Deliberation for Development: Ghana's First Deliberative Poll. *Journal of Deliberative Democracy*, 15(1), Article 1.
<https://doi.org/10.16997/jdd.314>

Chrzanowski, O., & Konieczny, M. (2015), Konsultacje społeczne lokalnie. Zeszyt partycypacji, 3/2015. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/konsultacje_spoeczne_lokalnie.pdf

Fishkin, J. (2019). Response to Critics: Toward the Reform of Actually Existing Democracies. *The Good Society*, 27(1–2), 190–210.
<https://doi.org/10.5325/goodsociety.27.1-2.0190>

Fishkin, J. S. (2005). Realizing Deliberative Democracy: Virtual and Face to Face Possibilities. *Electronic Working Papers Series*, Paper No. DEG 007.

Gójska, A., Kuczyński, P., Lewenstein, B., Pogoda, I., & Zielińska, E. (2012). *Konsultacje społeczne w przestrzeni miejskiej*. Polskie Towarzystwo Socjologiczne.

Gramberger, M. (2010). *Obywatele jako partnerzy. Podręcznik OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych*. Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Kadenaci, A. (2021). *Diagnoza lokalna. Jak skutecznie włączyć mieszkańców i mieszkanki w podejmowanie decyzji?* M. st. Warszawa.
<https://konsultacje.um.warszawa.pl/pages/diagnoza-lokalna-opracowanie>

Matczak, P., Mączka, K., & Milewicz, M. (2015). E-partycypacja: Zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 239–256.

Milbrath, L. W. (1983). Citizen Surveys as Citizen Participation Mechanism. W: G. A. Daneke, M. W. Garcia, & J. D. Priscoli (red.), *Public Involvement And Social Impact Assessment* (s. 89–99). Routledge.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013). *Siedem Zasad Konsultacji*.
<https://www.gov.pl/attachment/160c6c41-a98f-4e0b-8d07-4fbc6db5740b>

Mucha, A., Goras, E., Jadach-Sepioło, A., Janas, K., Kudłacz, K., Matuszko, A., Mikołajczyk, D. P., Nowak, K., Ogrodowski, J., Spadło, K., Tylka, M., & Ziółkowska, M. (2018). *Przestrzeń do dialogu: Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Departament Polityki Przestrzennej.

Podgórska-Rykała, J. & Pospieszna, P. (red.) (2024). *Innowacje deliberatywne. inspiracje dla praktyków i teoretyków*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego & Wydawnictwo C.H.Beck.

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” (2015). *Metody możliwe do stosowania w ramach pogłębionych konsultacji publicznych*. Fundacja Stocznia.

Przybylska, A. (2016). O potrzebie jakościowej zmiany w konsultacjach społecznych w mieście. *Przegląd Europejski*, 3, 122–137.

Thomas, J.C. (1990). Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory. *Public Administration Review*, 50(4), 435–445.
<https://doi.org/10.2307/977079>

Urbanik, A., Lubet, J., Chrzanowski, O., & Krzemińska, A. (2013). *Elementy partycypacji*. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/publikacja_2012_elementy_partycypacji.pdf

Yang, K. & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880–892.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>

Zabokrzycka, M., Whitten, D., Nowak, K., Bargielski, M., Henzler, M., Henzler, P., Meyza, I., Sopyło, M., & Woźnicka, J. (red.). 2022. *Model budowania dialogu krok po kroku: Praktyczny przewodnik o tym, jak tworzyć przestrzeń do dobrej rozmowy w lokalnych społecznościach*. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego.

Zychowicz, Z. (2014). *Konsultacje społeczne w samorządzie*. Instytut Rozwoju Regionalnego.

Biogramy

Zespół autorski

Borys Martela – badacz i facylitator specjalizujący się w zagadnieniach związanych z demokratyzacją i aktywnością obywatelską. Współpracował z różnymi organizacjami pozarządowymi i administracją lokalną przy realizacji procesów partycypacyjnych i diagnostycznych. Po epizodzie urzędniczym w Laboratorium Innowacji Społecznych Gdyni i pracy w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów wrócił do trzeciego sektora. W Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych wspiera badawczo osoby rozwijające innowacje społeczne dotyczące rynku pracy. Równolegle przygotowuje pracę doktorską poświęconą budżetom obywatelskim w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Ewa Stokłuska – socjolożka, facylitatorka i trenerka. Specjalizuje się w planowaniu i prowadzeniu procesów partycypacyjnych na różnych szczeblach, we współpracy z administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi. W przeszłości jako urzędniczka samorządowa kierowała Działem Diagnoz i Partycypacji w Laboratorium Innowacji Społecznych w Gdyni i była zastępczynią Dyrektorki Centrum Komunikacji Społecznej w Urzędzie Miasta st. Warszawy. Na co dzień pracuje w Fundacji Stocznia jako dyrektorka ds. rozwoju instytucjonalnego i członkini Zespołu Partycypacji Obywatelskiej. Członkini Rady i współpracowniczka Fundacji Instytut Miast Praw Człowieka, która zajmuje się wprowadzaniem perspektywy praw człowieka do lokalnych polityk publicznych.

Grupa ekspercka

Piotr Choroś – politolog, pracownik Urzędu Miasta Lublin, Dyrektor Biura Partycypacji Społecznej. Przed pracą w administracji samorządowej związany z trzecim sektorem oraz instytucjami kultury. Absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Akademii Treningu Antydyskryminacyjnego Stowarzyszenia Willa Decjusza. Odznaczony przez Bronisława Komorowskiego Prezydenta RP Złotym Krzyżem Zasługi za wybitne zasługi w działalności na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, za osiągnięcia w podejmowanej z pożytkiem dla kraju pracy zawodowej i społecznej. Aktywny sportowiec amator.

Jan Herbst – socjolog, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant SGH, badacz aktywności społecznej oraz lokalności w każdym jej wymiarze. Laureat nagrody im. F. Znanieckiego przyznawanej przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne. Autor kilku książek i kilkudziesięciu artykułów dotyczących problematyki aktywności obywatelskiej, kapitału społecznego, zróżnicowań regionalnych i bezrobocia. Przez wiele lat Dyrektor do spraw badań i członek Zarządu Fundacji Stocznia, wcześniej ekspert ds. badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, wykładowca, Członek Rady Programowej kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”. Obecnie Członek Rady Fundacji Pole Dialogu i Rady Programowej Fundacji Orange, przedsiębiorca i konsultant w PwC, ekspert i doradca Zarządu Fundacji Stocznia.

Maria Jagaciak – praktyczka partycypacji obywatelskiej, absolwentka socjologii na Uniwersytecie Warszawskim. Przez 10 lat była związana z Fundacją Stocznia, gdzie zajmowała się m.in. programem Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, projektami związanymi z aktywizacją obywatelską młodzieży, budżetem obywatelskim, włączaniem mieszkańców w projektowanie przestrzeni i działaniami mentoringowymi. Koordynowała pięć edycji Forum Praktyków Partycypacji. Obecnie pracuje w Kancelarii Sejmu w działającym w ramach Biura Komunikacji Społecznej Wydziale Projektów Obywatelskich. W ostatnich latach silnie zaangażowana w realizację i promocję procesów deliberatywnych: paneli i narad obywatelskich (m.in. w Warszawie, Rzeszowie i Lublinie, a także pierwszego ogólnopolskiego panelu obywatelskiego).

Aneta Krzewińska – dr hab., socjolożka, kierowniczka Katedry Metod i Technik Badań Społecznych Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół technik deliberacyjnych, konsultacji społecznych i metodologii badań socjologicznych. Poznaje mechanizmy akulturacji narzędzi badawczych oraz czynników wpływających na szeroko rozumianą partycypację w badaniach. Prowadzi analizy metodologiczne nad technikami grupowego podejmowania decyzji i dochodzenia do konsensusu. Pracowała nad wdrożeniem budżetu partycypacyjnego w mieście Łódź oraz projektowała konsultacje społeczne z wykorzystaniem technik deliberacyjnych, związane z planowaniem przestrzeni, rewitalizacją, funkcjonowaniem instytucji kultury i komunikacją naukową.

Joanna Suchomska – wiceprezeska Pracowni Zrównoważonego Rozwoju, socjolożka związana z Instytutem Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Moderatorka warsztatów, facylitatorka procesów społecznych, inicjatorka i obserwatorka działań międzysektorowych na rzecz zmian społecznych, badaczka społeczna, szczególnie w nurcie badań w działaniu. Zajmuje się aspektami społeczno-środowiskowymi funkcjonowania miast,

aktywizmem i partycypacją, procesami kreowania przestrzeni publicznej oraz lokalnych polityk miejskich.

Mateusz Wojcieszak – prawnik, prezes zarządu Fundacji Pole Dialogu, członek zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych. Interesuje go praktyczne wzmacnianie głosu mieszkańców i mieszkanki w miastach, szkołach i instytucjach publicznych. Współorganizował pierwszy klimatyczny panel obywatelski w Warszawie, gdzie dziewięćdziesiąt losowo wybranych osób wypracowało wiążące rekomendacje w temacie efektywności energetycznej dla Prezydenta Miasta. Od tego momentu siedzi po uszy w rozwijaniu narzędzi deliberacyjnych w Polsce – w postaci mniejszych porad obywatelskich, ale również paneli obywatelskich (w Krakowie, Rzeszowie czy na poziomie ogólnopolskim).

Konsultacje w formie wywiadu

Anna Petroff-Skiba – socjolożka. Przez lata kierowała Wydziałem Konsultacji Społecznych i Współdecydowania z Mieszkańcami Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy. Obecnie współpracowniczka Fundacji Think Tank Miasto. Nadzorowała, zlecała i przeprowadziła kilkadziesiąt procesów konsultacji. Wprowadzała w Warszawie budżet partycypacyjny. Autorka artykułów i publikacji na temat dialogu i konsultacji z mieszkańcami. Szkoli z zasad prowadzenia dialogu i skutecznego włączania mieszkańców w sprawy publiczne.