



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Konsultacje społeczne na poziomie wojewódzkim. Omówienie przypadków dobrych praktyk i rekomendacje

Przemysław Sadura

Analiza przygotowana na zlecenie Federacji MAZOWIA w ramach projektu „Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do Federacji” finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja dystrybuowana jest bezpłatnie.

Ta praca objęta jest licencją Creative Commons Polska [Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 3.0 Polska](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/). Aby zapoznać się z kopią licencji, należy odwiedzić stronę <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/pl/>, lub wysłać list do Creative Commons, 543 Howard St., 5th Floor, San Francisco, California, 94105, USA.

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji

Projekt współfinansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Spis treści

Wprowadzenie	3
Rozdział 1 Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania i prowadzenia polityki regionalnej	6
1.1 Konsultacje społeczne z organizacjami społecznymi i samorządami w ramach procesu przygotowania RPO w woj. pomorskim.....	6
1.2 Konsultacje z mieszkańcami w procesie przygotowania Regionalnych Programów Operacyjnych. Analiza przypadku konsultacji dotyczących potrzeb inwestycyjnych w czasie przygotowania RPO w woj. małopolskim.....	8
1.3 Konsultacje społeczne w ramach prac nad aktualizacją strategii rozwoju województwa małopolskiego.....	10
1.4 Podsumowanie	12
Rozdział 2 Proces konsultacji na poziomie samorządu wojewódzkiego: jego niezbędne elementy i etapy	13
2.1 Metody konsultacji społecznych.....	15
Podsumowanie: propozycja dotycząca implementacji opisywanych dobrych praktyk przez Urzędy Marszałkowskie	18

Wprowadzenie

Konsultacje społeczne to **narzędzie prowadzenia dialogu społecznego** – zbiór technik, które są wykorzystywane w kontakcie przedstawicieli władzy ze społeczeństwem w celu poznania jego opinii, a zarazem **proces** – zaplanowany, przebiegający w czasie, mający punkt wyjścia, uczestników i określony cel. Tak rozumiane konsultacje społeczne mogą ograniczać się do prawnie i zwyczajowo przyjętych działań, jak udostępnianie do wglądu i opiniowanie dokumentów czy przesyłanie ich ekspertom.

W rzeczywistości takie działania są jednymi z wielu technik wykorzystywanych podczas całego procesu konsultacji społecznych, który jako całość ma bardziej złożoną naturę.

Konsultacje społeczne mają swój szerszy kontekst, wyznaczany przez kwestię partycypacji obywatelskiej i nowej filozofii sprawowania władzy, określanej mianem współzrządzenia. Jest to więc nie tylko konsultowanie wyjętego z rzeczywistości dokumentu lecz także całościowe podejście do współpracy z obywatelami. Jakie? Najkrócej mówiąc – włączające. Pojęcie partycypacji obywatelskiej wiąże się z przekonaniem, że w demokratycznym społeczeństwie publiczne zaangażowanie obywateli nie ogranicza się tylko do udziału w wyborach. Tak przynajmniej wygląda to na poziomie idei.

W praktyce w świetle dostępnych wyników badań konsultacje społeczne przeprowadzane są zazwyczaj w sytuacjach konieczności spełnienia wymogów prawnych¹. Stosuje się przy tym raczej najbardziej standardowe rozwiązania, takie jak wyłożenie konsultowanych dokumentów do wglądu w urzędzie lub umieszczenie ich w internecie i zebranie pisemnych opinii innych instytucji publicznych, partnerów społecznych lub mieszkańców.

Najważniejszą podstawą do przeprowadzenia konsultacji społecznych są przepisy Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku, a w przypadku regionów Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998. Zgodnie z nimi rząd i samorządy mogą przeprowadzić konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (wtedy często są one obowiązkowe) oraz w innych sprawach ważnych dla wspólnot samorządowych.

¹ Więcej i bardziej szczegółowo o wymogach prawnych np.: Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych Przewodnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, str. 21–28.

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji



Obowiązkowe konsultacje związane z innymi przepisami w szczególności dotyczą m.in.:

- **zagospodarowania przestrzennego**²,
- **ochrony środowiska**³,
- **rozwiązywania problemów społecznych**⁴,

na poziomie województwa szczególnie istotne zaś:

- **współpracy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego:** organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada, sejmik) **ma obowiązek** uchwalenia szczegółowego sposobu konsultowania z sektorem pozarządowym aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji⁵,
- **tworzenia programów rozwoju:** przepisy nakazują konsultować projekty programów rozwoju z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi⁶,
- **tworzeniu programów wykorzystujących środki unijne**⁷.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. przewiduje konieczność przeprowadzenia konsultacji dotyczących projektów strategii rozwoju, w tym strategii rozwoju województwa oraz regionalnych programów operacyjnych. W konsultacjach regionalnych biorą udział jednostki samorządu terytorialnego i partnerzy społeczno-gospodarczy. Informacja o konsultacjach jest ogłaszana w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na właściwej stronie internetowej, na której jest również udostępniany opiniowany projekt. Wymienieni uczestnicy konsultacji w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia mogą zgłaszać uwagi do dokumentu. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji podmiot je przeprowadzający np.: Urząd Marszałkowski przygotowuje sprawozdanie z ich przebiegu i wyników, w którym odnosi się do zgłoszonych uwag. Sprawozdanie jest następnie zamieszczane na stronie internetowej.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 r. Nr 80, poz. 717), art. 11 i 17.

³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU Nr 199, poz. 1227)

⁴ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (DzU z 2004 r. Nr 64, poz. 593).

⁵ Zgodnie z art. 5 ust. 5 znowelizowanej ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).

⁶ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 roku (Dz.U. nr 227, poz. 1658), art. 19a.

⁷ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji



Warto przy tym odnotować dwie kwestie stanowiące słabość obowiązujących przepisów:

1. Forma konsultacji nie jest określona. Mogą to być spotkania i konferencje, badania społeczne (sondażowe), jak i jedynie konsultacje pisemne, polegające na zebraniu uwag do projektu strategii lub programu. Zasady i tryb konsultacji społecznych określa uchwała sejmiku województwa.
2. Przepisy zobowiązują do konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: JST) i partnerami społeczno-gospodarczymi, ale już nie z mieszkańcami województwa.

Ad) 1. W praktyce oznacza to, że instytucja odpowiedzialna za przeprowadzenie konsultacji (w naszym przypadku Urząd Marszałkowski Województwa) mając do dyspozycji bogatą paletę możliwych rozwiązań decyduje się na formę najprostszą, a zarazem najmniej efektywną i dającą małe szanse na uzyskanie istotnej wiedzy mogącej mieć wpływ na kształt planowanych polityk publicznych. Łatwo się domyślić do czego prowadzi taki sposób prowadzenia konsultacji. Przykładem (jednym z setek jakie można by tu podać) niech będzie „Sprawozdanie z konsultacji społecznych propozycji nowych projektów kluczowych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”⁸. Po zdefiniowaniu celu i zakresu konsultacji do udziału zaproszeni zostali „wszyscy zainteresowani”, którzy drogą elektroniczną mogli zgłosić swoje opinie, uwagi oraz propozycje, wypełniając formularz zamieszczony na stronach internetowych: www.malopolskie.pl, www.wrotamalopolski.pl oraz www.fundusze.malopolska.pl. Sprawozdanie wieńczy tak często spotykana w sprawozdaniach z konsultacji społecznych formułka, że „w **toku przeprowadzonych konsultacji społecznych nie została zgłoszona żadna uwaga, wniosek czy opinia**”.

Ad) 2. Oznacza, że władze województwa nie przygotowują programów konsultacji obejmujących „zwykłych obywateli”. W konsultacjach mogą uczestniczyć przedstawiciele JST i przedstawiciele organizacji zaliczanych do kategorii „partnerów społeczno-gospodarczych” ale już nie „nieformalni liderzy społeczności lokalnych” oraz zwykli mieszkańcy województwa. **Tymczasem partycypacja obywateli wspomaga, uzupełnia, a czasami zastępuje działanie administracji publicznej, zwiększając skuteczność jej funkcjonowania. Wymaga jednak zachęty i wsparcia ze strony władz i administracji.**

⁸ „Sprawozdanie z konsultacji społecznych propozycji nowych projektów kluczowych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”
http://www.wrotamalopolski.pl/root/BIP/BIP_w_Malopolsce/root/UM/podmiotowe/Konsultacje+projektow/Programy+i+projekty/Konsultacje+spoleczne+nowych+projektow+indywidualnych+MRPO/Sprawozdanie+z+konsultacji+spolecznych+propozycji+nowych+projektow+kluczowych+w+ramach+Malopolskie.go.htm data pobrania 03.11.2012.



Rozdział 1 Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania i prowadzenia polityki regionalnej

Brak obowiązku prowadzenia konsultacji społecznych opartych na innowacyjnych, aktywizujących uczestników rozwiązaniach oraz włączających szersze grupy obywateli nie oznacza jednak, że samorządy wojewódzkie nigdy ich nie prowadzą. Szczególnym „poligonem doświadczalnym” były prace nad projektami Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej: RPO) prowadzone w okresie przygotowań do negocjacji z Komisją Europejską (dalej: KE) w poprzednim okresie programowania (i wcześniej). Zdobyte wówczas doświadczenie stosuje się także obecnie w trakcie konsultacji towarzyszących aktualizacji strategii rozwoju regionalnego. Kilka opisów przypadków zamieszczonych poniżej pochodzić będzie z tych właśnie obszarów tematycznych. Będą one stanowić podstawy do zaproponowania wzorowego procesu konsultacji społecznych na poziomie województwa mogących mieć istotny wpływ na polityki publiczne.

1.1 Konsultacje społeczne z organizacjami społecznymi i samorządami w ramach procesu przygotowania RPO w woj. pomorskim

Władze województwa jeszcze na etapie prac programowych starały się stworzyć dobry klimat wokół zasady partnerstwa i konsultacji. O relatywnie wysokiej świadomości wagi zasady partnerstwa świadczy szereg rozwiązań przyjętych przez Zarząd Województwa Pomorskiego (dalej: ZWP), nie tylko prowadzone konsultacje społeczne.

1) Zarząd Województwa dokonał rozszerzenia zakresu partnerstwa przy konstruowaniu Komitetu Monitorującego (dalej: KM). Przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych mają 15 miejsc w 30-osobowym Komitecie.

2) w całości oddano partnerom społecznym kompetencje w zakresie wskazywania swoich przedstawicieli w KM RPO (w większości województw to Zarząd Województwa rekomendował skład).

3) przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych są członkami zespołów ewaluacyjnych powołanych w ramach RPO.

4) przedstawiciele KM RPO (w tym przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych) zasiadają w Grupach Strategicznych biorących udział w kluczowym momencie oceny wniosków.

5) we wrześniu 2009 roku w ramach KM RPO powołana została grupa robocza „Społeczne Pomorze”. W jej skład weszli m.in. najaktywniejsi przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych w KM. Kompetencje grupy wychodzą poza sam RPO, ponieważ wśród jej głównych celów wskazano m.in.: budowę i wsparcie rozwoju kapitału społecznego w województwie, analizę społecznych aspektów funkcjonowania programów operacyjnych i strategii rozwoju województwa oraz monitorowanie potrzeb

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji



środowisk społecznych. Grupa dysponuje możliwościami: prowadzenia badań potrzeb społecznych regionu, przygotowywania wspólnych stanowisk i wniosków na KM i nowych propozycji promujących budowanie dialogu społecznego, monitorowania i ewaluacji RPO WP 2007-2013, popularyzowania działań partnerów społecznych w ramach realizacji RPO WP 2007-2013. Ulokowanie Grupy w ramach RPO pozwala korzystać ze środków Programu na ekspertyzy, konferencje itd. Posiedzenia Grupy, a nawet samego KM RPO stanowiły więc dla przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego regularne quasi-konsultacje społeczne.

Jednak najważniejszym przejawem dobrze realizowanej zasady partnerstwa w Pomorskim Urzędzie Marszałkowskim były rozbudowane konsultacje społeczne prowadzone w okresie programowania RPO. Co bardzo ważne **konsultacje zostały przeprowadzone bardzo wcześnie tzn. równocześnie z oceną ex-ante i oceną oddziaływania na środowisko, co jest kluczowym warunkiem sensowności i skuteczności konsultacji społecznych.**

Konsultacje miały szeroki zasięg, trwały od kwietnia do sierpnia 2006 i wielokanałowy charakter m.in. konsultacje z różnymi ciałami funkcjonującymi w regionie, konferencje, spotkania tematyczne. Konferencje nie objęły jednak bezpośrednio mieszkańców województwa. Głównym partnerem w konsultacjach społecznych była administracja rządowa i przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiciele instytucji otoczenia biznesu, organizacje pracodawców, nieco rzadziej organizacji pozarządowych (szczególnie odpowiedzialne za zdrowie, tereny wiejskie, turystykę). Doświadczenie z konsultacji dot. RPO wpłynęły pozytywnie na zaangażowanie organizacji pozarządowych (dalej: NGO) w konsultowanie strategii rozwoju województwa.

Konsultacje te nie tylko miały bardzo szeroki zasięg ale także w istotny sposób wpłynęły na treść dokumentu tzn. RPO. Przede wszystkim zwiększono liczbę obszarów interwencji i zmieniono proporcje środków przeznaczonych na poszczególne obszary (największe korekty w projekcie RPO dotyczyły zmniejszenia dysproporcji w nakładach między terenami miejskimi i wiejskimi, zmniejszono nakłady na rozbudowę infrastruktury i zwiększono wysokość planowanego wsparcia przedsiębiorstw). Konsultacje pomogły także beneficjentom w późniejszym składaniu wniosków. Zgłoszone wnioski zostały potraktowane bardzo poważnie i dopiero po przyjęciu przez Zarząd Województwa raportu z konsultacji przystąpiono do negocjacji z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego (dalej: MRR) i KE.

Zarówno po stronie Instytucji Zarządzającej jak i przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych dostrzeżono korzyści z ich realizacji: konsultacje pomogły



w lepszym zrozumieniu logiki programu i pozwoliły skuteczniej sięgać po środki. Spotkania organizowane w trakcie konsultacji miały zróżnicowany przebieg i składały się z konferencji, spotkań tematycznych i narad z ciałami decyzyjnymi. **Słabością konsultacji okazała się kwestia wydobywania odpowiedzi od uczestników.** Sposób formułowania pytań wpłynął na to, że dyskutowane kwestie okazały się za trudne i przytłaczały rozmówców, co utrudniło wyciąganie wniosków i prowadzenie dyskusji na wysokim poziomie. **Brakowało także dobrze przygotowanej debaty jakościowej o wartościach i celach rozwoju regionalnego.** Inny problem o jakim wspominają pracownicy instytucji zarządzającej (dalej: IZ) dotyczy **trudności w pomocy drugiej stronie w dobrym przygotowaniu się do merytorycznego udziału w konsultacjach społecznych.** W oparciu o te doświadczenia przedstawiciele IZ zdecydowali, że planując konsultacje społeczne dotyczące nowego okresu finansowego zorganizują m.in. większą liczbę dyskusji panelowych oraz umożliwią i wspomogą otwarte wypowiedzi pisemne tzn. rozbudowanie wymiaru jakościowego konsultacji⁹.

1.2 Konsultacje z mieszkańcami w procesie przygotowania Regionalnych Programów Operacyjnych. Analiza przypadku konsultacji dotyczących potrzeb inwestycyjnych w czasie przygotowania RPO w woj. małopolskim.

Przedstawiciele Małopolskiego Urzędu Marszałkowskiego już na etapie prac programowych zaangażowali wielu partnerów spoza Urzędu. Wprawdzie w większości chodziło o zlecenia dla pracowników naukowych, jednak na tym etapie prac przeprowadzono także szerokie konsultacje społeczne. Prace nad przygotowaniem RPO – jak w przypadku większości województw – były prowadzone równoległe do prac nad Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 i oba zadania angażowały ten sam personel. Przeprowadzono względnie szerokie konsultacje dotyczące strategii bazując na jeszcze wcześniejszych doświadczeniach angażowania mieszkańców w określaniu celów regionalnych m.in. poprzez tzw. Małopolską Listę Szans (dalej: MLS)¹⁰ w ramach której mieszkańcy mogli za pomocą kuponów drukowanych w prasie wyrażać się na temat priorytetów polityki regionalnej.

Budowanie MLS opierało się na podziale programów i przedsięwzięć służących rozwojowi województwa na grupy, w zależności od poparcia społecznego, jakim się one cieszą. Pierwszym krokiem tego przedsięwzięcia było zebranie ocen liderów opinii - uczestników warsztatów powiatowych, przeprowadzanych w ramach uspołecznienia strategii rozwoju. Mogli oni oceniać ponad 150 programów i przedsięwzięć,

⁹ Wywiad autora z dyrektorami Departament Rozwoju Regionalnego UM z 06.2010 w ramach projektu Centrum im. Adama Smitha: Społeczny monitoring wdrażania 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

¹⁰ Więcej: Małopolska Lista Szans – podsumowanie wyników.

http://www.wrotamalopolski.pl/root_BIP/BIP_w_Malopolsce/root_UM/podmiotowe/Strategia/dokument/mls/default.htm



przedstawionych w postaci specjalnie skonstruowanego kwestionariusza. Na podstawie opinii uczestników wszystkich warsztatów wybrana została lista 50 najważniejszych programów i przedsięwzięć. Lista ta została opublikowana w prasie w postaci ankiety. Każdy zainteresowany mieszkaniec Małopolski mógł wskazać na niej 5 pozycji, które uważa za najważniejsze. Wypełnione kupony były zliczane, a następnie poszczególne propozycje były ważone pod względem częstotliwości występowania i ważności (miejsce na liście priorytetów), a na tej podstawie tworzono ostateczną listę postulatów. W ramach konsultacji społecznych zorganizowano spotkania w każdym powiecie (w każdym brało udział średnio około 40 osób: lokalne samorządy, NGO, większe firmy, przedstawiciele Kościoła, liderzy społeczności lokalnych), były spotkania branżowe, z organizacjami pozarządowymi, ze środowiskami akademickimi.

Wyniki MLS nie przesądzały automatycznie o kształcie Strategii Rozwoju Małopolski. Opracowanie Strategii wymagało pogodzenia oczekiwań liderów opinii i mieszkańców, z opiniami ekspertów - autorów strategii, założeniami Narodowej Strategii Rozwoju i polityk sektorowych państwa oraz możliwościami finansowymi władz województwa. Mimo to eksperymentalne konsultacje pozwoliły m.in.:

- przekonać się, czy wszystkie sprawy, uznawane za ważne przez władze wojewódzkie, są obecne w świadomości mieszkańców i odwrotnie,
- ocenić siłę społecznego poparcia dla poszczególnych programów i przedsięwzięć,
- dać każdemu mieszkańcowi Małopolski możliwość zabrania głosu w dyskusji o tym, jak zapewnić rozwój regionu.

Organizatorzy MLS wskazują na ograniczenia konsultacji społecznych jako narzędzia polityki regionalnej. Im niższy poziom lokalności w konsultacjach tym więcej partykularnych spraw, których nie da się wpisać do strategii („budowa szkoły w miejscowości X”). Doświadczenia te spowodowały, że kiedy weszły w życie przepisy ustawy nie zobowiązujące do konsultowania strategii z mieszkańcami władze województwa zrezygnowały z tego narzędzia.

Ostatecznie w trakcie konsultacji projektu RPO (bez uszczegółowienia) odbyło się około 80 spotkań w różnych konfiguracjach środowiskowych i terytorialnych nad 8 wersjami dokumentu. W końcowym etapie prac nad dokumentem konsultacje z mieszkańcami ograniczyły się już tylko do podania adresu e-mail, gdzie służyły informacjom i uzupełnieniom. Władze województwa nie podały jaki odsetek zgłoszonych uwag został uwzględniony. Doświadczenie z przygotowaniem RPO zmieniło nastawienie przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego do partnerstwa i konsultacji społecznych. „Opłaca się wykonać solidnie pracę polegającą na zgłębianiu potrzeb i oczekiwań wszystkich stron, środowisk które potem mogą być zaangażowane w sukces lub brak sukcesu. Na etapie przygotowania strategii, programu: im lepiej wykona się te prace



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



w partnerskim układzie (dążenie do dobrego rozpoznania potrzeb i oczekiwań) tym sprawniej pójdzie realizacja”¹¹.

1.3 Konsultacje społeczne w ramach prac nad aktualizacją strategii rozwoju województwa małopolskiego.

Doświadczenie zgromadzone przy RPO miało swój dalszy ciąg przy aktualizacji strategii rozwoju województwa¹².

Przygotowując aktualizację Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 Zarząd Województwa przygotował kilka etapów konsultacji społecznych. Proces uspołecznienia prac nad aktualizacją Strategii rozpoczął się znacznie wcześniej niż nastąpiło przyjęcie przez Zarząd jej projektu. Za jego początek można uznać prezentację Założeń aktualizacji Strategii 2 października 2009. We wszystkich przedsięwzięciach składających się na konsultacje udział wzięło 1500 mieszkańców regionu: naukowców, pracowników administracji, przedsiębiorców, samorządowców, przedstawiciele organizacji pozarządowych, osób związanych z kulturą, studentów, a nawet uczniów szkół średnich i gimnazjalistów¹³. Jak wskazuje Przywora, spotkania konsultacyjne w formule subregionalnej w przedstawicielami JST, instytucji otoczenia biznesu, NGO, instytucji kultury, szkół i uczelni były nawiązaniem do warsztatów powiatowych prowadzonych w latach 2004-2005 w ramach prac nad Strategią Rozwoju Województwa na lata 2007-2013.

W ramach konsultacji zorganizowano szereg spotkań tematycznych w formie konferencji i seminariów – dotyczących kwestii szczególnie istotnych dla rozwoju regionu. Tematyka spotkań dotyczyła albo spraw horyzontalnych albo 1-2 obszarów tematycznych. Czasami punkt wyjścia stanowiły wyniki badań społecznych. W ramach całego procesu uspołeczniania prac nad strategią można wskazać następujące elementy:

¹¹ Wywiad autora z dyrektorem Departament Rozwoju Regionalnego UM z 05.2010 w ramach projektu Centrum im. Adama Smitha: Społeczny monitoring wdrażania 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

¹² Korzystam z Bogusław Przywora „Negocjacje społeczne jako dobrowolna forma partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu władzy publicznej na przykładzie procesu aktualizacji strategii rozwoju województwa małopolskiego w Mirosław Stec i Marek Mączyński (red.) Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, LEX a Wolters Kluwer business Warszawa 2012.

¹³ Raport z konsultacji społecznych dostępny na stronie <http://www.malopolskie.pl/Pliki/2011/Raport%20z%20konsultacji%20spo%C5%82ecznych%20projektu%20SRWM.pdf> data pobrania 4.11.2012).

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji



- **Konsultacje społeczne zaktualizowanego projektu SRWM przeprowadzono za pomocą strony internetowej;**
- **Konsultacje terytorialne:** cykl pięciu spotkań w największych miastach regionu z udziałem liderów społeczności lokalnych na temat potencjału subregionów;
- **Konsultacje tematyczne** (konferencje i seminaria poświęcone określonym obszarom);
- **Kampania promocyjna**, a więc serwis informacyjny, konferencja prasowa, artykuły eksperckie, warsztaty dziennikarskie, kampania zewnętrzna oraz **konkurs „Mój pomysł na Małopolskę”;**
- **Prace eksperckie** (m.in. posiedzenia Małopolskiej Rady Obserwatoriów Rozwoju Regionalnego i Ewaluacji, Małopolskiej Rady Innowacji, Małopolskiej Rady Pożytku Publicznego, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej).

Podstawowym celem konsultacji społecznych było nie tylko informowanie partnerów społeczno-gospodarczych o prowadzonych pracach ale również mobilizowanie i zachęcanie szerokiego kręgu środowisk do aktywnego zaangażowania się w ich przebieg i wprowadzenie czynnika społecznego w proces podejmowania decyzji kluczowej z punktu widzenia mieszkańców województwa. Zdaniem Przywory konsultacje społeczne w ramach prac nad aktualizacją zracjonalizowały proces decyzyjny i mają pośredni wpływ na politykę rozwojową. Wśród korzyści konsultacji wymienia m.in.:

- **Podniesienie jakości podejmowanej decyzji** poprzez uwzględnienie potrzeb grup uczestniczących w konsultacjach. Udział organizacji społecznych w procesie pozwalają dostrzec nowe, pomijane dotąd aspekty lub konsekwencje Strategii;
- **Mocniejsza legitymizacja podejmowanych działań** i decyzji, jak też możliwość promowania Strategii w środkach masowego przekazu, a więc prezentacja działań i korzyści wynikających z aktualizacji Strategii;
- **Pobudzenie aktywności mieszkańców, środowisk społecznych i podmiotów gospodarczych** Małopolski na rzecz swojego województwa;
- Budowanie pomostu między Strategią a jej głównymi adresatami, a więc **zwiększenie szans na skuteczną realizację aktualizowanej Strategii.**

Trudno w chwili obecnej podać bardziej konkretne przykłady wpływu konsultacji na skuteczność polityki publicznej bowiem jesteśmy dopiero na początku okresu realizacji konsultowanej Strategii.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



1.4 Podsumowanie

Konsultacje społeczne prowadzone w województwach małopolskim i pomorskim korzystnie wyróżniają się na tle innych tego typu procesów prowadzonych w Polsce. Stanowią zarazem dwie alternatywne propozycje realizacji zasady partnerstwa w prowadzeniu polityki regionalnej, a w każdym razie inaczej rozkładają akcenty. **Model pomorski jest bardziej elitarny i ekspercki.** Intencją decydentów jest uzyskanie wiedzy najwyższej jakości pomocnej przy sformułowaniu celów i zadań polityki regionalnej. Prowadzone konsultacje mają duży wpływ na ostateczny kształt polityki, ale zakres konsultacji ogranicza się przede wszystkim do specjalistów i ekspertów (akademy, przedstawiciele biznesu i jego otoczenia). Model małopolski jest bardziej popularny i masowy. Intencją władz jest zapewnienie możliwie szerokiego udziału w konsultacjach (nawet kosztem jakości zgłaszanych uwag) i raczej **pobudzenie aktywności mieszkańców i legitymizacja podejmowanych decyzji**, niż znacząca zmiana ostatecznego kształtu polityki. Sytuacją idealną byłaby synteza obu podejść. Kolejny rozdział stanowi swoisty instruktarz, jak można ją osiągnąć.



Rozdział 2 Proces konsultacji na poziomie samorządu wojewódzkiego: jego niezbędne elementy i etapy¹⁴

Aby dobrze zrealizować proces konsultacji społecznych na poziomie województwa warto zacząć do określenia momentu, sformułowania tematu i określenia uczestników konsultacji, a następnie zaplanowania całego procesu.

Moment konsultacji. Nie powinny one się zacząć ani za wcześnie, ani za późno. W przypadku konsultowania dokumentów o charakterze strategicznym (strategia rozwoju regionalnego, strategia współpracy z organizacjami społecznymi itd.) prace powinny zacząć się na etapie tworzenia założeń do strategii, a nie kiedy mamy już gotowy projekt. Jeśli nie mamy jeszcze środków ani na planów dotyczących prac nad strategią, to na typowe konsultacje jest zbyt wcześnie. W takim momencie można jednak przeprowadzić diagnozę potrzeb obywateli, organizacji społecznych, biznesu itp. Jest to działanie mające punkty stykowe z konsultacjami społecznymi, pozwalające od początku lepiej dopasować planowane działania do ich oczekiwań.

Z kim powinniśmy prowadzić konsultacje społeczne? Konsultacje to sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Takie założenie umożliwia elastyczne dostosowywanie grupy uczestników do tematu konsultacji i pozwala najtrafniej określić ich formę. Strategia Rozwoju Regionalnego będąca m.in. podstawą do przygotowania dokumentów programujących działania wykorzystujące środki unijne jest dokumentem zbyt wszechstronnym i wymagającym aby konsultować ją w całości. Jednak jej poszczególne obszary tematyczne pozwalają wyodrębnić grupy interesariuszy i przeprowadzić konsultacje eksperckie z przedstawicielami JST w ramach danego województwa, regionalnymi i lokalnymi liderami opinii, działaczami organizacji społecznych, związków pracobiorców i pracodawców działających w województwie.

Temat konsultacji społecznych. Od administracji samorządu regionalnego można oczekiwać, że do konsultowania strategii i programów podejdzie nie tylko formalnie, ale także realnie. W praktyce oznacza to, że wybierając temat konsultacji dokona jego rozbicia na poszczególne działy i zagadnienia. Trudno wyobrazić sobie sensowne konsultacje dotyczącego od razu całego dokumentu określającego np.: strategię rozwoju regionalnego. Zdefiniowaniu zagadnienia powinno towarzyszyć poznanie postaw

¹⁴ Jest to zmieniona i dostosowana do potrzeb konsultacji społecznych na poziomie wojewódzkim propozycja sugerowana w P. Sadura z Moniką Probosz, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 2011.



i oczekiwań partnerów społecznych i gospodarczych oraz samorządu lokalnego. Temat powinien być dobrany tak, aby był dopasowany do wiedzy i doświadczenia uczestników oraz przedstawiony w sposób pozwalający uczestnikom konsultacji na przygotowanie się do udziału w nich.

Po stronie urzędu w pierwszej kolejności należy ustalić, kto będzie się zajmował prowadzeniem konsultacji lub będzie odpowiadał za ich poszczególne etapy, a także, kto ma wiedzę niezbędną do ich poprawnego zaplanowania. Ważną rolę w całym procesie będzie odgrywała komunikacja. Konstruując komunikaty, warto zdefiniować sobie cel, jaki mają one realizować, i zastanowić się, czemu służy komunikacja z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, ekspertami na danym etapie konsultacji. Prześledźmy ten proces.

- **Faza przygotowawcza** – to zdefiniowanie zagadnienia, poznanie postaw i oczekiwań społecznych. Nawet jeśli dokonaliśmy już wstępnego oszacowania kluczowych problemów i interesariuszy, można to jeszcze potwierdzić. Na tym etapie obywatele i organizacje pozarządowe są dla samorządu ważnym źródłem informacji. Komunikacja przebiega w kierunku od nich do samorządu i może mieć formę kilku spotkań, w czasie których samorząd ma okazję poznać ich opinie i ogólny stosunek do konsultowanego zagadnienia. Przy tej okazji można też przeprowadzić **test materiałów informacyjnych**, sprawdzić, na ile są one komunikatywne, wyczerpujące i zrozumiałe. W tym momencie powinniśmy także zdecydować, jaką metodą przeprowadzimy konsultacje (należy ją dopasować do tematu i uczestników)
- **Ogłoszenie konsultacji** - na tym etapie komunikacja pełni trzy główne funkcje:
 - ✓ przekazuje informację o tym, że konsultacje będą prowadzone (informacje organizacyjne),
 - ✓ motywuje mieszkańców do wzięcia w nich udziału,
 - ✓ przygotowuje ich do tego, aby ich głos był merytorycznie wartościowy (poprzez materiały informacyjne).
- **Konsultacje właściwe** - w czasie ich trwania należy kontrolować poprawność i zrozumiałość przygotowanych narzędzi (materiałów informacyjnych, scenariuszy dyskusji, przebiegu spotkań, ankiet do oceny możliwych scenariuszy postępowania...) i ewentualnie korygować je.
- **Zakończenie konsultacji społecznych** – informacja o ich efekcie. Uczestnicy powinni zostać zapoznani z dotyczącą ich decyzją. Ale przekazanie takiej informacji pełni jeszcze dodatkową funkcję. **Wynagradza uczestnikom**

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji



konsultacji ich **wysiłek związany z zaangażowaniem się w proces** oraz zachęca mieszkańców do włączania się w konsultacje społeczne w przyszłości. Aby osiągnąć te cele, szczególnie ważne jest dotarcie do uczestników konsultacji z informacją o tym, że doprowadziły one do konkretnych efektów, ustosunkowanie się do zgłaszanych propozycji, uzasadnienie odrzucenia niektórych postulatów oraz podziękowanie za udział w konsultacjach. Raportowanie wyników konsultacji warto przeprowadzić nie tylko formalnie – zamieszczając pisemne sprawozdanie – lecz także **nieformalnie**.

- **Ewaluacja** to faza konsultacji, która jest często niesłusznie pomijana. Warto ją przeprowadzić przede wszystkim dlatego, że konsultacje społeczne są czymś nowym, każda ze stron dopiero uczy się tego procesu, a informacje zwrotne pełnią w procesie uczenia się bardzo ważną funkcję. Są wskazówkami dotyczącymi postępowania w przyszłości. Warto więc pomyśleć o przeprowadzeniu ankiety ewaluacyjnej wśród uczestników spotkania, zamieszczeniu jej na stronie internetowej samorządu lub lokalnej gazety czy zrobieniu spotkania pokonsultacyjnego. Tematem takiej ankiety czy spotkania powinien być przebieg samego procesu konsultacji – mieszkańcy dzięki temu będą mogli przekazać organizatorom konsultacji informacje o tym, co było bardziej, a co mniej atrakcyjne, skuteczne, interesujące, zrozumiałe.

2.1 Metody konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne mogą przybierać **różne formy**, a w ramach każdej z nich opracowano wiele **różnych technik**, które pomagają w przeprowadzaniu procesów konsultacji społecznych.¹⁵ Warto pomyśleć nad interesującą dla mieszkańców ich formą, która **sama w sobie zachęci ich** do włączenia się w ten proces. Przykładami bardziej aktywnych i efektywnych form konsultacji niż zwyczajowe wykładanie dokumentów do wglądu, mogą być:

- **warsztaty konsultacyjne** – spotkania, których celem jest wspólne przeanalizowanie konsultowanego zagadnienia, poznanie opinii różnych grup, określenie priorytetów, rozwiązań akceptowanych i nieakceptowanych, zaplanowanie inwestycji. Warsztat to metoda, która pozwala na wykorzystanie różnorodnych technik (jak rysowanie, opisywanie, wyobrażanie sobie, praca przy mapie, odgrywanie...) i dzięki temu jest interesująca, angażująca dla jej uczestników. W zależności od przyjętej techniki **w warsztatach może uczestniczyć grupa mieszkańców wybrana losowo lub celowo**,

¹⁵ Więcej przykładów technik partycypacyjnych można znaleźć na stronie internetowej <http://partycypacjaobywatelska.pl/techniki>.

Budujemy współpracę na Mazowszu – od organizacji do federacji



przedstawiciele organizacji społecznych, zaproszeni eksperci. Wszystkie powyższe cechy są wspólne dla takich technik, jak **komórki planujące, sądy obywatelskie, narady obywatelskie, oceny partycypacyjne.** Tego typu metody są od kilkudziesięciu lat z powodzeniem stosowane w wielu krajach Europy przy wypracowywaniu rozwiązań na szczeblu lokalnym.

- **konsultacje w terenie** – temat konsultacji badany jest wspólnie (przez samorząd, mieszkańców i ekspertów) np.: na miejscu planowanej inwestycji. Może to być spacer ze zróżnicowaną grupą mieszkańców, składającą się np. z młodzieży, rodziców z dziećmi, seniorów, przedstawiciele lokalnych NGO, instytucji i placówek. Z pierwszej ręki dowiemy się, czego im brakuje, jakie mają potrzeby, jakie kłopoty i bariery napotyka. Zaprośmy na taki spacer także eksperta – od infrastruktury, terenów zielonych, prawa budowlanego – niech na bieżąco informuje spacerującą grupę o tym, jakie są możliwości i ograniczenia prawne, formalne.
- **sondaże konsultacyjne** – to badania sondażowe nastawione na poznanie opinii dużej i zwykle reprezentatywnej grupy mieszkańców lub interesariuszy. W zależności od przyjętego rozwiązania, sondaż może być jedno- lub kilkurazowy (**sondaż deliberatywny**), a nawet powtarzany regularnie przez kilku lat (w przypadku **panelu obywatelskiego**), co pozwala na rejestrację zmian opinii poszczególnych osób między kolejnymi badaniami. Sondażowi towarzyszą badania jakościowe, takie jak wywiady grupowe, debaty, warsztaty konsultacyjne prowadzone z wybraną grupą uczestników sondażu. Jedną z nich (sondaż deliberatywny) została wykorzystana także w Polsce przy okazji dyskusji o zagospodarowaniu poznańskiego stadionu po zakończeniu piłkarskich Mistrzostw Europy w 2012 roku.
- **sieci konsultacyjne** – podobnie jak w przypadku sondaży konsultacyjnych, jest to grupa metod łącząca głosowanie i konsultacje. Opiera się na pracy mniejszych grup konsultacyjnych prowadzonych przez moderatorów, którzy są połączeni dzięki sieci komputerowej i mogą na bieżąco uwspólniać diskutowane kwestie. Czasami ostateczne decyzje mogą być przedmiotem głosowania wszystkich zainteresowanych (również za pośrednictwem komputera). W zależności od konkretnych rozwiązań takie metody mogą odbywać się częściowo w przestrzeni rzeczywistej lub w całości w wirtualnej (**platformy konsultacyjne**).



Nawet jeśli zdecydowaliśmy się na tradycyjną formę konsultacji w postaci wyłożenia dokumentów i ankietowy zbierającej opinie, musimy zadbać o kilka spraw.

- Aby ułatwić uczestnikom wyrażenie swojej opinii, warto **przygotować specjalny formularz**. Powinien on zawierać wszystkie niezbędne rubryki:
 - ✓ za jakim rozwiązaniem mieszkaniem się opowiada,
 - ✓ dlaczego za nim,
 - ✓ jak ocenia poszczególne propozycje,
 - ✓ co mu się w nich podoba,
 - ✓ co mu się nie podoba,
 - ✓ jakie ma uwagi dodatkowe i własne wnioski.

Dobrze opracowany formularz pozwoli na uzyskanie **pełnej, wartościowej odpowiedzi**. Dodatkowo, mając więcej wypowiedzi, w których informacje są zorganizowane w podobny sposób, łatwiej będzie je porównywać, zestawiać ze sobą i wyciągać wnioski.

Formularze powinny być dostępne **w dwóch formach** – internetowej i drukowanej.

- Proces konsultacji powinien zakładać jakiś sposób **udzielania odpowiedzi na zgłoszone przez uczestników propozycje i wątpliwości, zadane pytania**. Może to mieć formę kontaktu osobistego (na przykład odpowiedź mailowa), ale lepiej jest odpowiedzieć na **forum ogólnym** – wtedy będzie to częścią **raportu po konsultacjach**.



Podsumowanie: propozycja dotycząca implementacji opisywanych dobrych praktyk przez Urzędy Marszałkowskie

Idealną sytuacją do wdrożenia proponowanych zasad prowadzenia konsultacji społecznych byłyby prace nad aktualizacją strategii rozwoju regionalnego, przygotowania projektu kolejnego regionalnego programu operacyjnego lub prace nad innym dokumentem o charakterze strategicznym. Mógłby to być eksperyment polegający na zaplanowaniu i zrealizowaniu modelowych konsultacji społecznych w województwie służących w przyszłości za punkt odniesienia (benchmark) dla innych procesów konsultacji społecznych. Zapewne trudno byłoby wprowadzić wszystkie proponowane powyżej zasady jednocześnie warto jednak określić sobie pewne priorytety np.: przeprowadzenie konsultacji z możliwie szeroką i różnorodną grupą uczestników (w tym mieszkańców województwa) oraz wykorzystanie aktywnych metod pracy (warsztatów, grup dyskusyjnych, seminariów).

W takim przypadku konsultacje mogłyby się składać z następujących etapów:

- **Konsultacje wewnętrzne:** np.: wewnętrzna analiza strategii (jeśli dotyczyłby to aktualizacji strategii już istniejącej), ocena stopnia realizacji wskaźników, weryfikacja celów itd., nakreślenie kluczowych dylematów. Konsultacje takie odbywałyby się zatem w samym Urzędzie Marszałkowskim lub jego wybranych departamentach.
- **Konsultacje eksperckie:** Stworzenie zespołów interdyscyplinarnych składających się z pracowników poszczególnych działów Urzędu Marszałkowskiego, innych instytucji publicznych i JST, naukowców zajmujących się danym zagadnieniem oraz regionalnych liderów opinii (partnerów społecznych i gospodarczych). Wszyscy dostaną zaproszenie do udziału w zespole od Marszałka Województwa. Do każdego rozdziału strategii stworzona zostanie osobna grupa. Efekty pracy grup zostaną uwspólnione przez zespół ds. aktualizacji strategii. Zostanie zaproponowane nowe brzmienie projektu dokumentu (nakreślone zostaną kluczowe dylematy lub obszary problemowe).
- **Konsultacje publiczne:** Treść aktualizacji (wraz z wyszczególnionymi obszarami decyzyjnymi) mogłaby zostać poddana konsultacjom publicznym z udziałem mieszkańców województwa. Przykładem może być woj. małopolskie od lat stosujące w takich przypadkach metodę konkursów na pomysły. Bardziej obiecujące byłoby jednak sięgnięcie po metody angażujące mieszkańców do refleksji nad konkretnymi dylematami decyzyjnymi dotyczącymi rozwoju regionalnego. Służyć temu mogłyby omówione powyżej metody tzn. sondaż deliberacyjny, panel obywatelski, warsztaty z udziałem celowo dobranych grup mieszkańców.



Sukces przedsięwzięcia zależy będzie od:

- Rzetelności i uczciwości procesu konsultacji (intencją władz samorządowych musi być poprowadzenie otwartego procesu i uwzględnienie opinii wszystkich zaproszonych stron).
- Profesjonalizmu przygotowania i prowadzenia konsultacji (należy oprzeć się na dobrych praktykach i wiedzy fachowej. Wykorzystać specjalistyczną wiedzę dotyczącą: doboru próby, przygotowania scenariuszy i materiałów informacyjnych, moderacji spotkań).
- Dopilnowania, czy wszystkie strony były dobrze przygotowane do konsultacji (oznacza to, że należy profesjonalnie przygotować i z odpowiednim wyprzedzeniem dostarczyć materiały informacyjne oraz zadbać o wysoką motywację uczestników).
- Właściwego formułowania pytań – należy je formułować tak, aby satysfakcjonowały nas odpowiedzi (muszą dotyczyć konkretnych dylematów. Nawet jeśli rozmawiamy o przykładach konkretnych inwestycji na poziomie lokalnym musimy wnioski z takiej dyskusji odnosić do dylematów z poziomu regionu).
- Zapewnienia czasu i przestrzeni na deliberację, a więc proces dobrej jakościowo dyskusji.